

JURISDICCION Y POLITICA: VIEJAS PREGUNTAS AL HILO DEL CASO ITALIANO

Por MASSIMO MORISI

SUMARIO

I. LAS EFÍMERAS CUESTIONES SOBRE LA «REVOLUCIÓN TOGADA».—II. LA CUESTIÓN MÁS DURADERA.—III. EL AMBIENTE SISTÉMICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.—IV. LA METÁFORA DEL ESTADO «OSMÓTICO».—V. EL ESPACIO POLÍTICO DE LA MAGISTRATURA.—VI. LEGALIDAD Y JUICIO POLÍTICO.—VII. EL DOBLE ROSTRO DE LA «JUSTICIA POLÍTICA».—VIII. ALGUNOS SIGNOS DEL CASO ITALIANO.—IX. PARA CONCLUIR.

I. LAS EFÍMERAS CUESTIONES SOBRE LA «REVOLUCION TOGADA»

Hablar en Italia de una *revolución judicial* antes de la Primera República resulta casi una trivialidad. No se llega a hacerlo ni siquiera en las sedes académicas más serias y selectivas (1). Pero las fórmulas para la noción «revolucionarias», en su impresionismo periodístico, están destinadas a ser desplazadas al mismo ritmo al que se producen los eventos de la transición italiana hacia un nuevo régimen político (... puesto que de esto se trata). Y, probablemente, entre los escombros de la Primera República, sobre los protagonistas de la crisis de ésta encontraremos un día muchos de los asuntos más contingentes o superficiales. Entre éstos no pocos afectan a la magistratura, a los jueces y su papel. Si resulta, en efecto, verdad que los jueces han atacado la corrupción política como hecho italiano «... de sistema» (2),

(1) Como, por ejemplo, en el Instituto Universitario Europeo de la Badia Fiesolana, cuando, con motivo del II cumpleaños del *Tangentópolis*, se han reunido algunos destacados estudiosos italianos y extranjeros para un primer balance sobre el impacto de aquella vigencia judicial (y de las correlativas históricamente) en el sistema político italiano y sobre su futuro. El seminario —en efecto, dedicado a «*Tangentópolis* y la crisis del sistema político italiano»— ha tenido lugar el 1 de febrero de 1994, por iniciativa del Robert Schuman Centre y el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales del I.U.E., y ha contado entre sus relatores y participantes con Klaus Ender, Gian Enrico Rusconi, Donatella Della Porta, William Ward, Yves Mény, Vladimiro Zagrebelsky, Stefano Zamagni, Paul Ginsborg, Steven Lukes, Ada Becchi, Giancarlo Bosetti, Franco Cazzola, Luisa Passerini, Luciano Cafagna, Luigi Ferrajoli, Angelo Panebianco, Giandomenico Majone.

(2) Según la impresión de G. M. FLICK (1993, 97).

es decir, anidado de forma duradera entre las redes del tejido político, económico y administrativo del país, y si es cierto que, a lo largo de esta vía, la magistratura ha abierto vorágines de descrédito moral que han engullido —más allá de los hombres— las estructuras y las lógicas más profundas de aquel sistema y de su legitimación, y es verdad también que, más allá de todo estupor motivado por este impacto rompedor, una cosa es constatarlo y otra —obviamente— es cortar la naturaleza y la energía de la acción que la ha producido.

Por ejemplo, se sostiene que el precipitado descrédito de toda la clase política ante la opinión pública, y bien mantenido por sus intérpretes en los medios de comunicación, se ha combinado con el despertar radical y repentino de una difusa y popular demanda de *legalidad*. Esta última habría estado desde hace tiempo comprendida y latente hasta *manos limpias* y sus vertiginosos desarrollos y repercusiones. Entonces, aquella demanda, desde hace tiempo subterránea, habría encontrado el estímulo decisivo en las investigaciones, en las imputaciones, en las *telenovelas* de los procesos políticos. Los jueces en primera persona habrían dado pie a aquella nueva y persuasiva exigencia de legalidad, de justicia y de moralidad pública, suscitando adhesiones casi plebiscitarias a sus iniciativas, a su activismo, a sus mismos personajes. La legalidad se habría convertido así —hecho verdaderamente destructivo en la historia de la cultura política italiana— en el presupuesto para refundar la república y dotarla de nuevas élites, nuevas reglas del juego y nuevos principios de legitimación.

¿Es ésta una explicación suficiente de la afirmada *revolución judicial*? Franca-mente, no: ... sobre todo después de decenios de sólido consenso y de profundas con- vivencias entre gobernantes y gobernados, entre representantes y representados durante los cuales ciertamente la democracia italiana se ha desarrollado y consoli- dado, aun entre las mil asperezas de una democracia que ha nacido y permanecido «difícil», estructurada por los acuerdos y por los desacuerdos profundos entre parti- dos e intereses, constreñida a navegar entre el «bajo continuo» del particularismo familiar, la polarización ideológica y sus identidades subculturales rojas y blancas y a convivir con las diferencias entre norte y sur, los vínculos y los recursos de la Igle- sia y de la cuestión católica y con todo cuanto ha permeado y conformado el proce- so de enraizamiento de la democracia en Italia (3) es una lectura que describe pero no explica las circunstancias actuales. Y también como simple descripción aparece demasiado influenciada por el mensaje comunicativo del cual se ha envuelto la acción de los jueces y de su formato «ideológico» (la corrupción partitocrática) y demasiado condicionada por la observación de la precipitada deslegitimación de la clase política y por la aceleración del proceso de crisis del régimen democrático ita- liano.

Entendámonos: la resurrección o el redescubrimiento de una presunta necesidad de legalidad podría de verdad ser irreencontrable en aquel magma móvil e incierto que es la cultura política de los italianos en los años graves y urgentes después del

(3) Cfr. MORLINO (ed.), 1991.

muro de Berlín. Y podría así sostener que una «necesidad» resta una demanda política puramente potencial hasta que un sujeto político no sepa interpretarla, darle voz y traducirla en una específica oportunidad política; este papel finalmente «liberatorio» ha sido principalmente asumido y adquirido por la magistratura —aunque no en exclusiva y con la concomitancia de una pluralidad de factores sociales y político-institucionales decisivos—. Sin embargo, aun cuando se atribuya a la magistratura esta principal capacidad mayéutica y aunque se quieran adoptar las formas y las sustancias de aquella *politización* de los «poderes neutrales», que —como nos enseñan los estudiosos de los procesos de mutación de los regímenes políticos (Linz: 1978; Morlino: 1994)— es una de las constantes típicas de las crisis de régimen, me parece que todavía no se discute en un umbral que sea descriptivo y accidental al mismo tiempo. Permanece intocable, pues, la *ratio* no contingente de un simple papel de los jueces y quedan por comprender sus mismos presupuestos estructurales y funcionales. Sin una adecuada consideración de estos presupuestos de base se hace difícil comprender por qué precisamente la magistratura ha de perder su presunta neutralidad para «politizarse» y puede contribuir a las situaciones de crisis que constituyen la estructura misma del sistema político —y señalarlas a un tiempo—. Mientras sigue siendo de difícil comprensión el sentido y la naturaleza de esta politización extrema y de emergencia.

Es un hecho que —con *Tangentópolis*— uno de los factores a los cuales por norma competen funciones de integración y de mantenimiento de equilibrio entre los componentes sub-sistémicos de una democracia consolidada ha revertido en una variable de signo exactamente opuesto. La magistratura se ha convertido de hecho en el cuño o la hendidura profunda que ha podido desarrollarse antes y después explotar la crisis del sistema político en su conjunto. En particular, es un hecho que la magistratura ha sido el *deus ex machina* de la desintegración precipitada de la imagen y de la credibilidad de toda la clase política (y de una cuota importante de toda la clase dirigente). Sus argumentos culturales se han convertido en materiales de desecho. Sus convenciones «constitucionales» más sólidas y experimentadas, precisamente en cuanto más formalizadas y visibles (aun cuando de inmediata perceptibilidad en cada contacto con el verdadero hacer política en Italia), han sufrido —al menos por el momento— la misma suerte (4). Ha sido precisamente la magis-

(4) Por comenzar por aquella *conventio ad consociandum*, que icásticamente subraya Alesandro Pizzorno, ha sido el verdadero motor inmóvil del *policy making* italiano [«... Los partidos permanecen en el transfondo para eventualmente intervenir, por así decir, en última instancia. No está en sus órganos asociativos que se discuten ni asumidas las decisiones que cuentan. La competición de partido contra partido sucede sólo a un nivel aparente. Los encuentros políticos se producen entre las agregaciones transversales y mixtas —al menos cuando se trata de encuentros que contemplan objetivos específicos; pero también a nivel de encuentro nacional general ha podido a veces hablarse de un verdadero bipartidismo oculto, el cual no oponía una formación de partidos frente a otra, sino, sumemos, el jefe del partido S + los jefes de una fracción de un partido distinto + un cierto empresario = un editor + un banco contra, añadamos, una fracción del mismo partido de antes + un cierto partidito = un director de periódico + otro empresario, y así sucesivamente. ¿«Partitocracia»? no parece el término adecuado. Puesto que tales agre-

tratura, en una palabra, quien ha dado el más decisivo apoyo a aquel colosal «referéndum» contra la Primera República (5) al que hemos asistido en este último bienio: cuando los pronunciamientos antipartidistas del cuerpo electoral se han cruzado con las encarcelaciones de los políticos poco a poco más autorizados y de los administradores públicos y privados más conocidos y acreditados y con procesos televisivos celebrados en detrimento, a menudo irreversible, los unos de los otros. Y ha sido también la magistratura quien ha interpretado en la imagen colectiva la demanda incoercible de una nueva legitimidad política, de un poder político de nuevas caras y manos limpias, junto a un impecable deseo de venganza contra aquellas traiciones del buen gobierno que el «régimen» de los partidos habría perpetrado daños de un país —fundamentalmente— «... honesto y trabajador».

II. LA CUESTION MAS DURADERA

Más allá de las mistificaciones comunicativas y de las utilizaciones partidarias que han permeado el papel rompedor de los jueces a través de tantas *Tangentópolis* italianas, ¿por qué precisamente la magistratura ha podido ocupar establemente el centro y el corazón de este tumultuoso precipitarse de la crisis italiana? ¿Cómo ha podido acumular tanta energía destructiva para contraponer la propia discriminación legal a las reglas y a la praxis del profesionalismo político más radicado en el preexistente régimen democrático? ¿Cuál es la fuente de este nuevo —por dimensiones y eficacia estratégica— *Beruf* judicial que ha logrado imponerse como principio de medida de la legitimidad y de la misma selección de la clase política? ¿Cuál es el fundamento de su eficacia?

En una palabra: es evidente que los jueces han dado un impulso decisivo a la crisis del régimen italiano haciendo forzoso el recambio de una parte esencial de su élite. La deslegitimación de la clase política, alimentada por el descubrimiento de su inmoralidad pública, ha conferido una política de valor «sistémico» a la acción de los magistrados. Resulta además verosímil que, sobre tal base, la misma magistratura siga desarrollando un papel político crucial también en el fatigoso proceso de transición hacia la instauración de un nuevo régimen democrático. Queda, no obstante, por comprender si a cuanto aquí pueda extrañarnos de este papel esencial en el precipitarse de la crisis italiana o si lo que se ha de retener es un fenómeno de excep-

gaciones se formaban y deshacían rápidamente, y según los objetivos de que se preveían en el horizonte, las relaciones eran de negociación continua; todo se hacía negociable. Se disolvían así no sólo las identidades ideológicas, sino la identidad del Estado, es decir, su autoridad, que se convertía en mercancía de cambio. Quedaría ahora por explicar cómo un sistema tan autorreferencial podría sostenerse, como, en efecto, durante no poco tiempo, se ha mantenido, y por qué, sin embargo, ha caído después. Pero sobre esto es necesario reabrir las investigaciones» (Pizzorno: 1993, 95-96)].

(5) «... El Palacio de Justicia de Milán se convierte en una especie de “Bastilla”; el “Palacio de Invierno”, el símbolo de una revolución, esta vez silenciosa, de la que ninguno puede prever todas las consecuencias. Porque *Tangentópolis* no es una ciudad, sino una capital: el examen de conciencia, si queremos, de una nación» (así, claramente, BIAGI: 1993, vii).

ción en sus dinámicas, pero objetivamente «natural». Es necesario evidenciar, pues, que si esta decisiva relevancia política de la acción de la magistratura tiene un específico fundamento «constitutivo» en el sistema político y si, en la situación de crisis estructural de este último, ése sea sólo el desarrollo extremo de aquel mismo fundamento, o bien se sanciona una discontinuidad sustancial y radical de la cualificación sistémica y funcional del poder judicial, con un neto desasimio de toda hipotética amarra «estatutaria».

La cuestión —cara al dramatismo de la crisis italiana— puede parecer de una abstracción rara o frívola. Pero no es así. *Tangentópolis* está lejos de haber desarrollado su ciclo de procesos y de nuevas investigaciones. La labor de la magistratura estará lejos de alejar la sombra de la Primera República sobre la agitada gestación de la Segunda. Tanto es así, que es lícito preguntarse si y cuáles «estrategias» de reentrada de la emergencia judicial se adoptarán (... o sostenidas o contrastadas) por la magistratura italiana a la vista de un nuevo proceso de consolidación democrática sobre las cenizas de la proporcionalidad. Y cuando se plantean este género de preguntas se hace necesario volver a afrontar —de manera no dogmática, sino históricamente fundada y empíricamente calibrada— algunas temáticas clásicas y capitales a un tiempo. A comenzar por la naturaleza, por las raíces y por los fundamentos conceptuales del *deber ser* judicial en un sistema político democrático.

Por esta razón resulta oportuno, *hic et nunc*, conceder a la misma vida de *manos limpias* un significado menos *événementiel*, menos ligado a su impacto inmediato y más atento a su relevo en la larga marcha de *Tangentópolis*, es de hecho un desgarrero repentino y violento en telón ideológico que siempre ha velado la intrínseca, profunda y multifacética politicidad de la función jurisdiccional. Una politicidad que es consustancial a la misma función y al devenir de su misma historia. Pero que también ha sido siempre oscurecido y rechazado por la llegada y la radicalización de los principios de legalidad y de división de poderes en la cultura política y jurídica en el Estado moderno y por el consiguiente corolario de la neutralidad y de la terciariedad del juez. Es esto, en verdad, el resultado de la forzosa transformación de una categoría ideológica en una categoría historiográfica. Lo ha revelado con gran agudeza, ahora hace unos años, Massimo Borlandi en un ensayo fundamental (aun cuando poco recordado entre los adeptos a los trabajos) para cualquier tematización historiográfica de la magistratura. En él se remarcaba que, «... o se sostiene que la historia de la magistratura es hoy una historia ya escrita con el dato de partida de que en todas partes los jueces subyacen a las leyes, y entonces antes que la historia de la magistratura se escribiría la historia de la legislación, la historia de la codificación y la historia de las costumbres, y, en definitiva, escribir la historia de la magistratura no haría ninguna falta, o bien ha de admitirse que la historia de la magistratura esta soterrada también con respecto a la suerte del principio de legalidad, que en cualquier caso desborda los cauces dentro de los cuales el legalismo estatal trata de comprimirla» (Borlandi: 1979, 527).

La politicidad de la magistratura, en otras palabras, se ha vivido siempre —tanto por sus protagonistas como por sus detractores— como una inadmisibile violación de

aquellos sagrados principios; no obstante, la experiencia cotidiana de los ordenamientos políticos se ha encargado de demostrar, desde hace al menos dos siglos a esta parte, su carácter no episódico ni contingente, sino simplemente intrínseco a su misma existencia y al ejercicio de sus mismas tareas jurisprudenciales. Para afrontarla como un dato explícito e incontrovertible de la realidad empírica de los sistemas políticos y, en consecuencia, como uno de los factores o de las medidas endógenas de legitimación o de deslegitimación, de eficacia o de impotencia, de equilibrio o de crisis, han sido siempre pocos y aislados estudiosos en el ámbito de la sociología y en la ciencia política italiana (6). Por otra parte, empeñados sobre todo en el deplorar el «hacer política» de los jueces o de esorcizar sus efectos invocando el «equilibrio» fácil de encontrar en una u otra institucionalización modelística del panorama internacional. Más atención ha recibido, naturalmente, la cuestión por parte de sectores directamente afectados (políticos y judiciales). Pero, puesto que se dan por descontados los presupuestos teóricos y funcionales —comenzando por el postulado de la subordinación neutral de la función jurisdiccional a la *voluntas* de la legitimidad soberana del legislador y de su consiguiente ajeneidad a la acción política—, la politicidad de la magistratura, más que comprendida, está percibida y representada según las contingentes conveniencias de una y otra postura. «Actores» políticos y judiciales la han interpretado como una apuesta en juego entre y poderes yustapuestos en conflicto, definidos de una vez por todas, utilizándola en la polémica búsqueda de una capacidad recíproca de condicionamiento y de vínculo (de dirección y de coordinación). Se ha evitado así cuidadosamente afrontar el problema en sus esenciales fundamentos eurísticos: *in primis*, el hecho de que tanto la jurisdicción como el poder político, aun en las peculiaridades de las estructuras respectivas y funciones, aun en las especificidades culturales y profesionales de los respectivos exponentes, y a salvo sobre todo los respectivos principios de legitimación, son ambos terrenos intensamente interactivos en los cuales —por usar la metáfora rousseauiana— la fuerza puede transformarse en derecho y la obediencia en deber.

Es, sin embargo, precisamente por esta comunidad de funciones «últimas» por lo que es necesario repartirlas para reexaminar la cuestión.

III. EL AMBIENTE SISTEMICO DE LA FUNCION JUDICIAL

Durante decenios ha sido casi un rito en la psiquiatría italiana e internacional. Sobre el transfondo de las adquisiciones y de las experimentaciones que se discu-

(6) No es un hecho aislado que la investigación empírica sobre el conjunto del sistema judicial italiano, dirigida y promocionada ente 1962 y 1964 por Renato Treves, en colaboración con el centro nacional de defensa y prevención social, permanezca privada de ulteriores esperiencias homólogas y puestas al día. Como se ha puesto de manifiesto, la investigación ha originado una colección de trece volúmenes, publicados en el transcurso de unos años por el editor Laterza, además del volumen de conclusiones de RENATO TREVES *Giustizia e giudici nella società contemporanea*, que ha tenido más ediciones.

tían seguía agitándose la misma interrogante. A lo largo de la historia de esta disciplina que se quiere científica, y que ha entresacado más de una fibra de las lógicas y de las técnicas del poder y de la autoridad de su vivencia plurisecular, ha seguido interrogándose, durante generaciones de estudiosos, acerca de las razones de la enfermedad mental y del desarreglo psíquico, sin dejar de dividirse acerca del papel —en lugar de o *ad adiuvandum*— de los factores ambientales y de las relaciones intersubjetivas y colectivas que atraviesan la historia interior e interpersonal del individuo aislado. Y, sobre el plano prescriptivo, los factores del fármaco y los factores de la psicoterapia, hasta hoy, no han abandonado por completo una guerra de religión subterránea (7).

Mutatis mutandis, también la ciencia política de nuestro tiempo ha tenido recurrentes y similares berrinches cuando se ha interrogado de nuevo sobre el primado de la *política* o de las *políticas* al explicar los fenómenos que competen a su análisis. Cuando se pregunta, pues, si es la *politics* quien conforma la *policy* o bien son los procesos de *policy* los que desarrollan lógicas alternativas tan intensas, tan autónomas y tan eficaces para como para convertirse en auténticas variables independientes en el funcionamiento de los sistemas políticos contemporáneos, hasta imprimir en ellos el propio poliédrico *imprinting* y hasta explicar con ello, por sí solo, la polivalente articulación subsistémica.

Es decir: el acervo interactivo, racional-utilitarista, apartidario y sustantivo del *policy making*, con la concreción *operativa* de sus procesos de negociado y decisión propios del submundo político-administrativo y de los intereses, ¿acaba o no por subsumir, subordinar o subrogar las lógicas agregativas, las estrategias movilizadoras y los ritos competitivos de la representación, de la transmisión de las demandas y de la mediación de matriz político-electoral? Naturalmente, al volver a proponerse de manera «tormentosa» este dilema es mejor no ironizar, ya por autorregulación de la doctrina politológica internacional, que ha proporcionado algunos de los mejores propios recursos teóricos y analíticos, ya por el empeño de reconocimiento y de proposición, que también se le ha dedicado en Italia. Por otra parte, a pesar de algunas petulancias nominalistas con las que se propone, y poco a poco reformulado, se trata de un problema teórico que parece efectivamente reaparecer con permanente irresolución.

En las muchas variables escolásticas disociadas entre los dos lados del Atlántico, es sobre todo a la riquísima experiencia de los *policy studies* a la que debemos una representación de la política según una inescindible endiádis conceptual. Por una parte, la esfera de aquella que mayoritariamente se define como *partisan politics*; por otra, la *politics* o mejor *las politics* (en su intrínseco pluralismo policéntrico) del *policy making*. Por un lado, pues, el espacio en el que se movilizan los con-

(7) La paz parece ya conquistada en nuestros días: al menos en sede científica y académica (cfr. CASSANO: 1993). Distinta la situación en el momento en que la psiquiatría y las muchas escuelas psicoterapéuticas se convierten en comunicación, debate y espectáculo en los *media*: aquí los intereses de empresa y de comercio siguen con sus más o menos sinceras escaramuzas, ... siempre a «beneficio» de la inmensa platea de pacientes-clientes, y sin gran alivio para quien está «mal» de verdad o sigue muriendo en los manicomios.

senos de un electorado de masa en torno a alternativas simplificadas por el amplio espectro semántico, en el que se confieren (de manera legítima) a una fracción (legitimada) de la clase política los poderes y las funciones de gobierno, junto a los recursos potestativos de ellos derivados. Es esto, en suma, el sobremundo de la *partisan politics*, al menos por lo que los partidos han mostrado, en el curso del último siglo de historia política poliárquica, el actor más conforme y más eficaz para moverse en este espacio (Sartori: 1976, 18 y sigs.) (8). Es el espacio de la política y de sus múltiples habilidades para «movilizar compromisos en torno a valores y de forjar consenso construyendo coaliciones entre intereses» (Panebianco: 1993, 640). Aquí, más que el cálculo racional de las utilidades cuentan y pesan las problemáticas sobre la identidad, la disposición, la pertenencia (Pizzorno: 1983). O «... si queremos explicarnos con conceptos más tradicionales y poner la mirada un poco más allá, ésta es una (noción de) política vinculada en mayor medida al problema de la coexistencia y del orden con respecto a una política bajo el signo de los intereses y finalizada en el bienestar» (Cotta: 1990, 536). Sobre la «otra» orilla están precisamente la indeterminada complejidad sustantiva de las tareas de *government* y la dificultad de «... guiar sistemas complejos mediante secuencias de intervenciones vinculadas a objetivos específicos, dentro de períodos estimables con una buena aproximación» (Gallino: 1990). Es, por tanto, la esfera de la política en la que los actores actúan e interactúan en función de intereses y de preferencias intensas y particulares (antes que difusas y generales) y al efecto poseen o movilizan recursos específicos y competencias (económicas, cognoscitivas, legales, relacionales, posicionales) y peculiares estrategias de resultado sobre la base de valoraciones expresas de coste y de beneficio. Una esfera, por tanto, intensamente atravesada por relaciones muy menudas y reticulares de tejidos estrechos y densos, donde los roles se hacen móviles e intercambiables y las funciones —en cuanto que estructuradas y normativamente predefinidas— pierden toda eficacia apriorística. La horizontalidad y la informalidad de las interacciones toman el lugar de la verticalidad y de la previsibilidad de los procedimientos y de las competencias. Los «terrenos», los «triángulos» y los «comités» decisorios se yuxtaponen a las instituciones formales y visibles de la representación, del Gobierno, de la Administración y los cruzan, cualquiera que sea el rango y la situación institucional. La política se hace fenomenología del «continuo»: las relaciones transversales de influencia y de cambio que la sustentan se hacen orientar, pero no capturar, en su desarrollarse desde el «razonable» del derecho, desde sus funciones y obligaciones, de sus jerarquías de poderes y legitimaciones. La diacronicidad y la larga duración de los procesos de *policy* y los nódulos reticulares en los que se articulan y se estructuran permean e involucran las escansiones y los sincronismos de las reglas de la política y sus contingencias normativas, institucionales y electorales.

(8) Aquí, prescindiendo de las variantes históricas de las *leadership plebiscitarie* de matriz americana (tipo en la era de las primarias y de la televisión), que, aun no radicalmente inmunes a las lógicas y asertos partidistas, no son ciertamente reconducibles totalmente al ámbito de éstos.

Las variantes terminológicas son ya numerosas, pero, en puridad, se pregunta con ello cuál de las dos caras de la política es la variable independiente, la formante, el principio explicativo de la otra. ¿La política como descripción y conceptualización del poder sobre la comunidad, de su producción y justificación, de su transmisión y de su ejercicio, así como de su control, de su limitación, de su legitimación, de la participación a su determinación? ¿O la política, esto es, *las* políticas como dinámico interconectarse de los subsistemas de los intereses «privados», de sus redes interactivas, de sus «gobiernos» separados y convivientes? Y si es a esta última noción de política a la que parece necesario conferir una primacía conceptual, no debemos quizá deducir de ello —con Maurizio Cotta— «que la hegemonía de la *partisan politics* es un dato no ineluctable de la democracia contemporánea, como a menudo se da por descontado, sino que puede considerarse más bien la característica de una «fase» en declive de la experiencia política de los regímenes democráticos?». Y no podremos, pues, concluir —de acuerdo con el mismo autor— que «como la *party politics* ha suplantado la política de los notables del primer período de los regímenes liberal-democráticos, de este modo, ¿estaría destinada a ser suplantada a su vez por una forma de estructuración dominada por la especificidad de las *policies*?» (Cotta: 1990, 537).

En efecto, la interrogación tiene una indubitada sugestión, con mayor razón hoy y con nuestros ojos, frente al estrepitoso *fracaso* de aquel *party government* que hemos conocido en este medio siglo de vida republicana. Pero la misma aguda prudencia de quien lo formula para desaconsejarnos respuestas enfrentadas, aun remarcando con ello toda la legitimidad, y para aconsejarnos, por el contrario, una perspectiva no coyuntural ni demasiado fácilmente «historicista».

Resulta claro que una atención preclusiva a las temáticas de *policy* se convierte en un desconsiderado lujo del que se salga del restringido número de regímenes políticos en los que el modelo democrático (poliárquico) de organización del poder parece ya fuera de discusión y carente de amenazas reales a su supervivencia. Aquí, donde el ordenamiento político (bien legitimado en sus límites y en sus reglas) es estable y consolidado y bastante obvio que se interesa con particular diligencia por los productos de la política hacia el exterior, es decir, por las *policies*, dejando en el transfondo los procedimientos potestativos y los instrumentos de la «forma de gobierno». Además [tipo «... cuanto más incumbe al eco histórico de las grandes caídas de los regímenes democráticos» (Cotta: 1990, 538)], los problemas tradicionales de la *politics* difícilmente parecen reabsorbibles dentro del ámbito de las *policies* y del *policy making*. Si, por ejemplo, consideramos aquella que es quizá la metáfora más recurrente en los estudios de la *policy* para explicar el funcionamiento real de los sistemas políticos, es decir, el «mercado», es necesario convenir que no está en condiciones de sustituir metáforas e interpretaciones de la política más tradicional e intrínsecamente «políticas». Puesto que también para el mercado y para regular el desarrollo de las relaciones contractuales es necesaria la plena vigencia de un orden y de reglas garantizadas por una autoridad sobre los partidos, con mayor razón el denominado «mercado político» tendrá necesidad de ello, mientras que este «orden»

(autorregulable y consentido) no puede más que constituir el presupuesto indispensable para el mismo desarrollo del *policy making* (Cotta: 1990, 540-541). Por esto, concluye nuestro calificado autor, continuamos, pues, estudiando las políticas, pero no nos olvidemos de que en su base hay y permanece precisamente la Política (con mayúsculas); por complejas que puedan ser las formas y las lógicas del *policy making*, sus actores y su interactuar dependen desde siempre del modo en que los «sujetos» como Gobierno, Parlamento y Administración pública interpretan y resuelven las cuestiones de la *politics* más tradicionales: como convivencia pacífica en una determinada comunidad territorial, cuál y cuánto poder, qué legitimidad, qué consenso (Cotta: 1990, 541).

Completamente cierto. Sobre el otro platillo de la balanza hay, sin embargo, un dato de hecho, trivial y crucial al mismo tiempo. En los procedimientos de formación y realización de las políticas públicas, el Estado y las Administraciones públicas rechazan todo papel que les configure como actores unitarios, imparciales y como custodios, garantes y portadores de intereses generales superiores. La angulación del *policy analysis* es quizá el que mejor evidencia y ejemplifica cómo y cuánto la construcción ideológico-política de un Estado que «sobrentiende» a la política o que es capaz de situarla más allá de los conflictos de parte sea reabsorbida por la fragmentación pluralista de los partidos, de los grupos y de los intereses que afectan a la repartición de los recursos económicos y de autoridad de los que se sustancia el poder público. También la idea de una Administración pública que sirve a la ley en la observancia neutral y racional del principio de legalidad se trastorna con ello. La Administración no es otra cosa, en sus múltiples articulaciones organizativas, más que un complejo conjunto de campos negociales no fácilmente coordinables, de hecho, por una dirección potestativa unívoca y estratégicamente conocedora. Es el conjunto del poder público, pues, el que no logra explicar en el *policy making* una subjetividad preeminente y conexa. Por esto se habla de *policy communities* de *policy networks* (o de análogas metáforas reticulares), en cuyo interior, sujetos «estatutarios» y sujetos «privados» interactúan de modo más o menos conflictivo, más o menos simbiótico, pero —lo que cuenta— sin poder sacar beneficio de los recursos o el vínculo de una primaria o prevalente legitimidad representativa y negocial (... la soberanía del Estado, ... el interés público, etc.) a favor de los primeros y en detrimento de los segundos. Por otra parte, esas mismas metáforas señalan también las funciones en las que la soberanía del Estado se traduce y en cuya movilidad los propios recursos de autoridad se reducen esencialmente para prevenir o para contener el conflicto social mediante la eficacia negocial, compensadora o arbitral de las instituciones públicas (o de sus articulaciones semi-públicas o corporativas) como campos interactivos de los intereses en juego. Y son éstas las efectivas modalidades en las que el poder del Estado, cuando debe hacer cuentas con exigencias concretas, concretas soluciones, concretas expectativas, intereses concretos, logra traducirse en autoridad de «gobierno»: cuya *voluntas* inclina hacia el polo «neutral» de la composición parajudicial del conflicto más que hacia el mandato jerarquizante.

Entonces, es este dato *de facto* el que hay que ponderar bien. Es sobre tal base

que la política como *policy*, si no puede lograr absolutas primacías sobre la *politics*, se coloca, sin embargo, como una segunda vuelta necesaria e inescindible en los sistemas políticos contemporáneos. Resultan con ello atenuadas con mucho las virtualidades descriptivas y prescriptivas del análisis de la política como fenomenología de la *politics*. Por sí sola no basta para explicar las múltiples dimensiones del «orden» político y de su dinámica, la pluralidad horizontal (en lugar de la pirámide) de sus formas, de sus estructuras y de sus poderes, la fungibilidad de sus papeles, los efectos que produce en la vida de los muchos y de los individuos, en la autonomía de los ciudadanos y en la funcionalidad de las instituciones.

IV. LA METAFORA DEL ESTADO «OSMOTICO»

Constatado todo esto, la ciencia política no parece ir más allá. Ved a Jano y su naturaleza bifronte; pero la íntima vinculación entre los dos semblantes lo deja en la sombra. Quizá se demuestra más despreocupada, o al menos más explícita, aquella parte de la cultura jurídica mayormente abierta al intercambio multidisciplinar. Ella nos dice que los Estados contemporáneos, los Estados de nuestro tiempo, en los países «ricos» y en nuestras sociedades «complejas» consisten en procesos decisorios y en interacciones nacionales y supranacionales en las que las demandas, necesidades u oportunidades insatisfechas son *tratadas*; intereses, pretensiones y conflictos son *arbitrados*, y en las que legitimaciones y responsabilidades constitutivamente distintas y separadas (por su ascendencia política, o burocrática, o jurisdiccional, o corporativa, o profesional, o variadamente asociativa) ven sobreponerse o interseccionar los papeles de los respectivos intérpretes. El núcleo existencial de tales formaciones de ciudadanos —revelan estos juristas (Predieri: 1993; Irti: 1993)— es, en efecto, la interpenetración constante y difundida entre Estado y sociedad, entre Estado y mercado, entre mercado y sociedad. La misma previsión de un mercado y su misma organización y regulación se configuran como opciones específicas del Estado, y, como tales, son objeto de negociación política y normativa y se convierten en una específica puesta en juego para procedimientos decisorios sucesivos, reguladores y adjudicatarios que afectan a poderes privados y autoridades públicas a escala nacional y supranacional, así como regional y local. En una palabra (que explica una obviedad histórica): el mercado no existe sin el Estado y el Estado a su vez es lugar e instrumento del mercado. Aquí está el núcleo esencial de aquellos que Alberto Predieri llama concretamente los «Estados osmóticos» (Predieri: 1993). Pero también es útil añadir el núcleo esencial de aquella doble faz de los sistemas políticos a los que hemos aludido hasta aquí.

Resulta evidente, en efecto, que esta intrínseca relación osmótica entre Estado y mercado, observada en la configuración real de un sistema político, así como en las dimensiones y en las estructuras de su funcionamiento, se traduce en una continua *contaminación* entre los circuitos de la representación política y de la movilización

partidaria de los intereses (los circuitos en los que, comenzando por la selección electoral, se «cuenta» de ello en torno a diversas o a confluyentes visiones del mundo o del orden político y social) y los circuitos en los que lo que importa no son las identidades colectivas o las pertenencias partidistas, sino las funciones de utilidad de individuos, grupos, empresas, operadores económicos y sociales, gobiernos privados o de sector (... los circuitos, en definitiva, donde no se cuenta, sino que se «pesa», puesto que lo que vale no es el número de los síes o de los noes de la elección discutida, sino su «peso» específico, su capacidad de influenciar o condicionar o persuadir los *core actors* en juego cada vez).

Las principales funciones del sistema político y su mismo persistir se sirven de esta duplicidad de circuitos de representación, de mediación, de mantenimiento político y de regulación social. Una duplicidad que remueve cualquier imagen de gobierno político de la sociedad como capacidad de jerarquizar demandas, conflictos o solicitudes y de imprimir a su curso una dirección autoritariamente selectiva. En lugar de las perfectas geometrías de la pirámide y de la prevedibilidad de sus masas internas, la metáfora más creíble (también esta prediriana) es la del «archipiélago». Que es como decir que las funciones y las estructuras del gobierno político se hacen a las necesidades de navegar a la vista entre las corrientes y los bajíos del contractualismo social, mediante una desarticulación pluralista y policéntrica de la autoridad pública y las consiguientes proliferaciones de instancias y de oportunidades negociales a caballo entre política, políticas e intereses específicos. De ahí entonces el multiplicarse (también entre nosotros), por ejemplo, de instituciones y autoridades «independientes» de regulación y mediación que revisten funciones cruciales de interés colectivo (el crédito, la financiación, los seguros, la competencia, la información) y que conjugan con flexibilidad la relevancia pública de las decisiones y la definición privatística de los problemas.

V. EL ESPACIO POLITICO DE LA MAGISTRATURA

En consecuencia, resumamos. Como en la ósmosis los líquidos consiguen nivelarse pasando a través de membranas diferenciadas pero porosas, así, en el «Estado osmótico», Estado y sociedad, Estado y mercado, mercado y sociedad están ciertamente diversificados y separados, pero por líneas de demarcación cuya consistencia es eminentemente analítica más que normativa y funcional. En la funcionalidad real del sistema político, las lógicas, los actores y los circuitos de la *politics* no logran ni absorben en sí las lógicas, todos los actores y todos los circuitos en los que se devanan los procesos de formación y de puesta a punto de las políticas públicas. Los circuitos de *politics* y los de *policy* —con toda la cosecha de subjetividad y de objetividad de los que están tejidos— se desarrollan en una relación de mutua convivencia: con los mismos actores que actúan ora en uno ora en otro; con recursos que se movilizan o que resultan útiles en un circuito, pero también cara a los fines del segundo; con razones de intercambio que pueden relacionarse entre los dos cir-

cuitos o vivencialmente presuponerse entre uno y otro; con puestos decisorios en el palio que pueden pertenecer a uno sólo de ellos, pero cuyo valor puede depender también de los objetivos perseguidos en otro circuito por los mismos o por diferentes actores en juego. Y sin excluir cualquier otra variable que la jerga de los expertos de *configuración decisoria de policy styles* nos ha habituado ya a computar en el análisis comparado de los procesos políticos (9).

Entonces, la afirmación de que «... todos los sistemas políticos modernos deben (...) la propia cohesión a una división del trabajo entre la magistratura, el Estado y la sociedad política y a su acción común de contención o de “filtraje” de los impulsos al cambio que provienen de la sociedad civil» (Borlandi: 1979, 538) peca probablemente de esquematicidad. Pero, más allá de ser fuertemente intuitiva, simula la búsqueda de una específica dislocación de aquel «trabajo» de la magistratura entre las dos caras del sistema político. Pues bien, precisamente en la imbricación entre las dos esferas y los dos circuitos del sistema creemos que está la raíz de la relevancia de la magistratura en los límites de la legitimidad y de la funcionalidad del sistema mismo. La magistratura, en efecto, integra, hace débil o disuelve, en forma que puede resultar decisiva, la capacidad del sistema político no de remover, sino de absorber y elaborar, al mismo tiempo, los impulsos endógenos hacia su devenir y, por eso mismo, la legitimación que históricamente mantiene la eficacia y la cohesión. Y lo hace actuando precisamente en la confluencia de Estado y de mercado, de *politics* y *policy*, de política como ejercicio de la autoridad del poder público y política como contratación incrementadora de reglas, de recursos y de oportunidades para los intereses que componen la sociedad civil.

En la base de este asunto existe una constatación que deshoja la trivialidad. Todos los días y en todos los regímenes puede, efectivamente, observarse cómo la interpretación de la ley y su significado —es decir, la función primaria del juez— se cumple por obra del magistrado, enfrentando la *voluntas* del poder soberano con la específica *ratio* del caso a dirimir. La investigación y la ponderación judicial del *significado* de la cuestión específica que hay que resolver proviene sobre la base de normas, de valores y de principios de «razonabilidad» del derecho que pueden retener, a los ojos de ese juez individual, las prescripciones legislativas que hay que apli-

(9) Es lo que entonces, por ejemplo, cuando se nos pregunta si y cuánto ha pesado una hegemonía partidista o partitocrática en la formación y en la actuación de determinadas políticas, también en la historia socioeconómica de nuestra República, se hace inútil efectuar una lectura que privilegie determinadas modalidades y regiones «sustantivas» de interacción (REGONINI-DENTE) o, más bien, modalidades y razones propiamente «partidarias» (PASQUINO). Más útil es comprender con cuál y cuánto conocimiento estratégico los partidos de gobierno y de oposición han interpretado al menos una parte de la misma función osmótica. Con cuánto y cuál conocimiento los actores de partido han hecho suya su propia complejidad. Cuánto y cómo se han integrado y desarticulado en los circuitos visibles e invisibles de aquella ósmosis, en parte cambiando las dinámicas, en parte adaptándose, en parte legitimándolas y soportando los movimientos para atraer todo posible recurso de legitimación y de control sobre la sociedad y sobre las instituciones de representación y de gobierno. Así, al menos por participar con capacidades propias de filtro y de mediación en el desarrollo de la misma ósmosis y contribuir a las dimensiones y las orientaciones de sus flujos.

car más o menos en consonancia con el *sentido* y el valor más profundo que atribuye al caso particular. Es más o menos útil y pertinente para la interpretación del conflicto entre papeles, pretensiones y asimetrías de posiciones y recursos sociales que el caso mismo subtendido, y que el juez, a diferencia del actor político, no puede —si no dirimir— al menos afrontar. Precisamente esta valencia compleja y multi-forme de la acción interpretativa hace capaz a la función jurisdiccional el integrar o, según las circunstancias, el sustituir la representación de derechos y de intereses en terrenos propiamente políticos. Y puede, en lugar de estas últimas, conferir reconocimiento público e identidad política a derechos o intereses que esperan en todo caso ser reconocidos y articulados de acuerdo con la importancia colectiva de su significado, prescindiendo de quién y cómo una tarea tal de publicación y politización se asuma y adecúe en la realidad del sistema político. Una espera que, a pesar de cualquier vinculación presupuesta por la separación entre poderes estatales, no tiene, de hecho, destinatario alguno exclusivo entre cuantos disponen de recursos de autoridad útiles para tal fin. Mientras, al mismo tiempo, esa misma espera bien puede ignorarse o removerse —por incertidumbre u onerosidad de los costos de mediación y de consenso que comportan— por la agenda de actores o instituciones parlamentarias o de Gobierno y de Administración. Ni vale la objeción de que el juez opera mediante sentencias puntuales, episódicas, con cabida sólo en el micro Derecho, y, por tanto, privadas de aquel carácter primario del mandato político legítimo (es decir, legal y racional), que es, en relación con ésto, su abstracta generalidad. El decidir caso por caso, aun en un régimen en el que no rija el *stare decisis*, o la *doctrina legal*, o los *asentos*, produce, en efecto, importantes y persuasivos efectos-halo que se expanden e influyen los comportamientos y las decisiones de los múltiples niveles del poder judicial y pueden asumir los tratos de una sustancial actividad de dirección política de normación y de gobierno. De este modo, el ejercicio de la jurisdicción explica el pensamiento recurrente de cómo y cuánto las peculiaridades episódicas de los intereses, de los conflictos o de las instancias específicas de tutela autoritaria son espías o señales de demandas políticas más generales y de largo plazo, aunque virtuales o inarticuladas en los terrenos a ellas directamente vinculadas.

Resulta claro, entonces, que el presupuesto del papel político de la magistratura resulta doble. No sólo su concurso (cuando menos) a la compleja función de regulación social de la que se vale el sistema político para su estabilidad, sino también el hecho de que esta contribución reguladora se produce a través de intermediaciones de los intereses particulares y privados de la sociedad civil, y que no puede explicarse, pues, en medio del constante confluir de reglas del Estado y de recursos selectivos del mercado; de lógicas y procesos de hacer política y de modalidades interactivas y negociales de hacer política: de visibilidad formal de normas, actos y procedimientos que pertenecen a la primera y de la opacidad de procesos, negociaciones e influencias informales propias de las segundas. El juez, en el cumplimiento de sus propias tareas institucionales, está así llamado a compartir con la clase política la distribución de los valores y de los recursos que alimentan el conflicto, la

convivencia y la fragmentación de una colectividad históricamente dada. En una palabra, el magistrado debe (y no puede no hacerlo) participar en una función de coordinación política de la sociedad civil y del estratificarse, en su interior y con respecto a la misma, de estructuras, actores e instituciones.

VI. LEGALIDAD Y JUICIO POLITICO

Al adaptar a este papel intrínseco el cumplimiento de sus deberes estatutarios el juez se ve, por tanto, conferido o explica en cualquier caso una propia legitimidad «reguladora». Una legitimación que es otra y más profunda de la exteriormente anclada en la aplicación de la ley en sí. No es sólo el juicio sobre el simple delito o sobre la particular controversia que es necesario dirimir, que se convierte —lo mostraba Piero Calamandrei— en un juicio también sobre la ley de aplicación (Calamandrei: 1947) y, por eso mismo, en un juicio sobre la legitimidad de la elección o de la omisión del legislador que conlleva a la paternidad política. Es también, más en su raíz, un derecho-deber del juez el yuxtaponer la racionalidad de la propia interpretación *super partes* sea a las «grandiosas simplificaciones de la política» (por decirlo, según Luhman), sea a las lógicas consensualistas, electoralistas, partidistas o particularistas que presiden el oficio de político y que conforman o condicionan su obra de identificación y movilización de los intereses (Pizzorno: 1992, 18).

Desde la legitimidad de las opciones y de los métodos de la acción política *tout court*, la distancia es casi imperceptible. El grado de conocimiento con el que la magistratura interpreta este papel de «reexamen» que parte del acto y del hecho y se despliega sobre la legitimidad del poder político como un incompressible corolario de la actividad jurisprudencial es ciertamente muy distinto entre un período histórico y otro y, sobre todo, entre un magistrado y otro. Y, a largo plazo, puede ser diferente el específico sustrato ideológico. O bien, puede tratarse de un presupuesto de tal forma sedimentado en la cultura profunda de una clase judicial que resulte perceptible sólo en su exterior o incluso sinceramente negado por los mismos interesados. Pero, también así, la sustancia del asunto no cambia porque deriva del existir mismo de la función judicial, por cuanto aparece contraintuitivo respecto a los fundamentos normativos y deontológicos de la jurisdicción, cuales son su *neutralidad* o su *terciedad*. Y si es verdad que «... no hay Estado que, junto a su estadio inicial de su formación, y, en la práctica, superado el umbral de la organización puramente patrimonial del poder (donde jurisdicción, administración y legislación son la misma cosa y quien legisla es también juez), no haga de la tradición de la fuerza en derecho (o, si se prefiere, del poder de hecho en poder de derecho) la ocupación permanente y exclusiva de un personal político cualificado, lo que este personal político cualificado, la magistratura —fuerte en un saber que, nótese bien, resulta tanto más necesario y tanto más especializado a medida que la sociedad se hace compleja y que el derecho se espesa— se pone y se impone como

corporación profesional en sí (comienza verdaderamente a existir “por sí mismo”) y de forma gradual, pero irreversible, convierte la propia competencia técnica de recurso en las manos del poder dinástico, como estaba en su origen, y de recurso en manos de las fuerzas políticas que se suceden en la dirección del Estado, como formalmente sigue permaneciendo, en instrumento del propio poder y, en definitiva, de la propia completa emancipación...» (Borlandi: 1979, 532-533). Que después la magistratura desarrolle parámetros normativos autónomos propios sobre cuya base valorar la legitimidad de la conducta propia y del ejercicio de otros poderes no es otra cosa que un corolario inevitable. Así como lo es el hecho de que por esta vía se construya una cultura específica de clase (10): suficientemente cohesionada —especialmente si está sostenida por una configuración de la carrera tendencialmente inspirada en la corporación burocrática— para absorber en su propio interior las múltiples fragmentaciones introducidas en el cuerpo judicial por la creciente diferenciación social de su reclutamiento. Esta última ha llevado, ciertamente, como en el caso italiano, también a diferenciaciones políticas y hasta ideológicas internas:

(10) La cita del texto no es completa. De modo significativo (e icástico), Borlandi prosigue e integra su razonamiento remarcando como la emancipación de la magistratura —mediante la palanca del propio saber jurídico exclusivo o primario— la configura como «... una estructura política digamos autónoma, plástica y soberana» (BORLANDI: *ibí.*, 533). Y especifica estas atribuciones de la magistratura con un paso de rara eficacia.

La magistratura sería, en efecto, una estructura política «autónoma» en la acepción *de facto* que la palabra autonomía recibe hoy en los estudios de análisis comparado de las estructuras de los sistemas políticos tanto tradicionales como modernos: «La autonomía de cualquier estructura política (...) indica el grado de su diferenciación con respecto a otras estructuras, su capacidad de desarrollar recursos propios de legitimidad y, por tanto, de monopolizar con éxito el desarrollo de funciones políticas específicas, la medida en la que consigue en consecuencia desalentar la competencia de estructuras políticas alternativas.» Pero la magistratura sería, por otra parte, “plástica” en el sentido de flexible o de capaz de adaptación a los cambios de régimen (...), y aquí basta la constatación empírica, que verdaderamente debería hacer reflexionar, que no existe cambio de régimen del cual el poder de la magistratura no salga puntualmente reforzado». Finalmente, la magistratura dispondría de una *soberanía* propia «... limitada en la esfera de competencias que le viene fijada por la legislación. Es (este *limitadamente*) una precisión que no sería necesaria —y, sin embargo, es la más importante— si la legislación y, más en general, el derecho no fijara a la magistratura un ámbito de competencias de forma necesariamente aproximada: todos los ordenamientos jurídicos están por definición “llenos de lagunas” (el dogma de la plenitud del ordenamiento jurídico se ha encontrado siempre con la evidencia de que es incompleto), y más que nunca el poder de la magistratura es un poder que se acentúa en situaciones de incertidumbre. El monopolio del saber jurídico permite, pues, a la corporación profesional de los hombres de leyes, a esta sólida clase —y el acento sobre la educación, sobre el poder de disposición de recursos escasos derivados del ejercicio de una profesión, sobre la profesión como condición del estilo de vida y del prestigio y sobre el carácter premoderno de una profesión que, heredera de una antigua situación de obligaciones y de deberes, debería aclarar que no la definimos “clase” (*ceto*) por la única imposibilidad de definirlo como clase (*classe*)—, el monopolio del saber jurídico permite —decía—, a la sólida clase de los hombres de leyes situarse como una estructura política diferenciada y competitiva, en disposición a la larga de hacer valer la primacía de su saber, y esto es el primado de la mediación judicial de los conflictos sociales, como presupuesto irrenunciable de la estabilidad de todo tipo de régimen, puntualmente atenta para sacar fruto de las fuentes de la incertidumbre normativa y a convertirlas en las fuentes del propio privilegio. Se cuenta con el buen someterse los magistrados a las

pero no hasta el punto de poner en discusión una identidad unitaria colectiva de clase.

De todo esto es casi obvio el confluir siempre virtual y cíclicamente en acto, entre la responsabilidad formalmente política y la responsabilidad formalmente jurisdiccional. El principio de legalidad, a cuya tutela está constitutivamente predis puesta la jurisdicción, termina, en efecto, con ser ya la palanca con la que la magistratura contribuye al equilibrio y a la integración entre los componentes del sistema político, ya un factor latente de su fragilidad. En manos de los jueces, ese mismo principio puede siempre erigirse como unidad de medida de la legitimidad sustantiva tanto de la acción política como de sus autores: puede convertirse en piedra o tumba del «escándalo» para entendernos. Y también esto resulta bastante contraintuitivo, visto que precisamente el principio de legalidad históricamente tiende a contener (en términos normativos y culturales) la magistratura y a impedirle oponer a la ley positiva y a la *voluntas* del poder soberano la más justa ley de una más justa y «natural» razón de la que el juez se haga intérprete. Pero el resultado es que los jueces han podido acumular más poder de hecho de cuanto dispusieran antes de la llegada de la soberanía popular (y de la ley emanada de asambleas soberanas: que hubieran debido conferir justicia a la ley por la única razón de su validez formal). Es por ello por lo que la ley —aun volviéndose incontestable en su legitimidad procesal democrática— pone, sin embargo, su eficacia precisamente en manos de los jueces. Es siempre aquí, al fin y al cabo, el manantial incompresible del «hacer política» de los jueces: la facultad que los jueces, en cuanto tales, ostentan de manipular

Cámaras Altas y Bajas, ejecutivos, gabinetes, comisarios, plenipotenciarios, y así sucesivamente. No por ello se cortará aquello que los magistrados ostentan en exclusiva: el oficio. Se cuenta con un buen hacer la magistratura frente al drástico *aut-aut* de la subordinación a la ley o de la ilegalidad: el hecho es que la magistratura monopoliza la capacidad de hacer operante esta ley. Crece la penetración del Derecho del Estado, del Derecho que se pone a través de leyes, que no es ni ha sido nunca el único Derecho, sino que se convierte en el Derecho preeminente, crece, en consecuencia, la invasión de la magistratura. Cada vez más la última palabra en el mérito de la regulación de los informes sociales corresponderá a los jueces y también acerca de los jueces decidirán los jueces. Es decir, cuando el Derecho y la ley tienden a coincidir, y el Estado moderno se esfuerza por hacerlos coincidir (BOBBIO: 1976), es simplemente inevitable: la legalidad —el ejercicio del poder a través de normas jurídicas preestablecidas— suplanta a la costumbre como fuente de legitimidad del poder; el “monopolio del uso legítimo de la fuerza” —el elemento constitutivo del Estado moderno, según Weber— se convierte en el monopolio del uso jurídico de la fuerza; el monopolio del uso jurídico de la fuerza necesita ser ejercitado por expertos en el uso del Derecho; el monopolio del uso jurídico de la fuerza acrecienta así la influencia de la clase de cuantos saben manejar el Derecho. La “revolución” lograda en la teoría jurídica continental por la escuela del “Derecho libre”, que el Derecho se considera aplicable por el juez (KANTOROWICZ), que el *eventus iudicii* y el criterio distintivo de la juridicidad encuentra aquí su confirmación definitiva en el hecho de que también el Derecho del Estado, al igual que el Derecho consuetudinario, es Derecho en la única medida en que un “adepto a los trabajos”, un experto en el saber jurídico, lo pone en práctica. La función de los jueces, y no por sí la necesidad de la composición de los conflictos como prerequisite funcional de toda sociedad, como la antropología jurídica nos permite ya dar por adquirido (de HOEBEL a GLUCKMAN), está en la base de la emancipación de la magistratura como un pilar del orden del Estado moderno y más en general de todo sistema político evolucionado» (BORLANDI: *ivi*, 533-534).

los mandatos normativos del poder soberano (11). Y de esta facultad y del uso que se hace de ella se compone la historia de las relaciones entre poder judicial y poder político bajo cada latitud constitucional y en todo tipo de régimen, aun en las infinitas variantes culturales, doctrinarias y ordinamentales en las que se expresa la sempiterna búsqueda de equilibrios, pesos y las contrapesos entre poderes y legitimaciones paralelas o yustapuestas.

VII. EL DOBLE ROSTRO DE LA «JUSTICIA POLITICA»

Resulta claro que con este tipo de argumentaciones se remacha una obviedad patente y, por añadidura, a un alto grado de abstracción. Pero no menos abstractos, en contraste con ellos, resultan los modelos que se adoptan, quizá implícitamente, cuando se observan (en clave «politológica») el papel del poder judicial en el funcionamiento de los sistemas políticos.

Impropia nos parece, en particular, la configuración (de carácter weberiano y funcionalista a un tiempo) de la magistratura entre el número de las instituciones apolíticas y neutrales, destinadas (por decirlo con Paolo Farneti) a la «integración coactiva» de los intereses privados (individuales y de grupo) dentro de una determinada concepción de la sociedad civil y en el interior de su formación política (Farneti: 1971). La integración debería, efectivamente, realizarse mediante una regulación legal-autoritaria de los intereses, aun cuando una regulación no partidaria, no negocial y no vinculada a la producción de consenso específicamente político, es decir, funcional y participe en la legitimación comprensiva y difusa de aquel arreglo y de aquella formación. De este modo, sin embargo (por un típico fenómeno de «constitucionalismo metodológico»), se identifica la separación de la magistratura de una principal y formal legitimación político-electiva con la automática apoliticidad de su acción intermediadora y sancionadora. Por su parte, es precisamente el juez —en cualquier caso y en cualquier circunstancia— el árbitro más directo de la confrontación entre los intereses que reivindican el reconocimiento autoritario de los relativos ámbitos de autodeterminación social. Es el regulador más inmediato de sus pretensiones de orientación o de reorientación en propia ventaja de aquel *authoritative allocation of values*, que tiene la misión fundadora y justificadora de un sistema político (al menos en los asuntos canónicos del funcionamiento sociológico y politológico). Son las solicitudes de arbitraje del poder público y a la colocación de sus recursos los que alimentan la acción del magistrado y su empeño interpretativo y manipulador de la ley (12). Resulta, pues, muy extraño imaginar como no político

(11) Que después esta facultad —concluye BORLANDI: *ivi*, 534— «... se acrecienta de mano en mano, como se acrecienta la legislación del Derecho, es ineludible. Progresa la segunda, se dilatan los márgenes de la primera en proporción. Decir “más leyes del Estado” —decir hoy “Estado social”— equivale a decir: “más poder para los jueces”. Y es un poder *tout court* contractual» (BORLANDI: *loc. ult. cit.*).

(12) Y en esto permanecen insuperables las enseñanzas de Vincenzo Tomeo (1973: 1981)

el ejercicio de la independencia o de la autonomía del juez. Pero resulta también curioso que las manifestaciones más palpables de su politicidad se consideren una «derogación», cuando no una «degeneración», institucional e incluso ética, mientras que —al mismo tiempo— la magistratura está llamada a un trabajo de legitimación (integrador pero sustituible) del sistema político y de su funcionamiento; por tanto, de las interacciones y de los actores que operan con ello. Y es todavía más curioso cuando —precisamente observando la efectividad del sistema mismo— se constata que precisamente se solicita normalmente a la magistratura para definir temas y problemas de enfrentamiento social que el poder político se limita, por las razones antedichas de «costes y beneficios», a demandar la autorregulación (presunta) de la sociedad civil o del «mercado» y por esta vía al mismo poder judicial.

Pero también cuando no se verifique esto por específica opción estratégica de los actores políticos en juego sabemos bien que existen completos y cruciales capítulos de la regulación normativa de las relaciones sociales que tienen un decisivo origen o un *imprinting* resolutorio de matriz jurisdiccional. Por otra parte, no hay que asombrarse si sólo se piensa en la dificultad que encuentra la legislación al regular las sociedades complejas de nuestros tiempos, el constante afán con el que el legislador persigue la demanda de siempre de nuevas formas de reconocimiento e intermediación de los intereses y la inevitable inadecuación «tecnológica» de las respuestas que eso puede dar: siempre carentes por insuficiente generalidad o insuficiente particularidad; siempre datadas por su insuprimible ligamen con las circunstancias históricas que le han provocado, y siempre en defecto de la flexibilidad normativa necesaria para garantizar cualquier duración en el tiempo y en el espacio. Cualidades que encontramos bien presentes, por su parte, en la intrínseca y puntual concretización de la regulación jurisprudencial: así añadida a la naturaleza «reflexiva» de la sociedad moderna y a la horizontalidad de sus interacciones internas, y así distante, por el contrario, de las falacias codicísticas de los «grandes legisladores». Cualidades que motivan, de por sí, el peso de la función jurisdiccional en el *policy making* y el papel que el simple magistrado asume no sólo en fase de puesta en práctica de las políticas, sino también en la promoción y en la proyección de las mismas por vía jurisprudencial. ¿Quién, en efecto, con igual eficacia puede directamente reconocer una *necesidad* colectiva o individual e identificarla en una demanda política específica que ya contiene en sí las trazas de la solución a la que orientar la acción político-administrativa y que, por tanto, puede imponerse como oportunidad necesitada de *policy*, por otra parte extraña a la agenda político-administrativa tanto por el *an* como por el *quomodo*? ¿Quién mejor que el juez, en otras palabras, puede preconstituir soluciones capaces de activar problemas de competencia política y burocrática? En suma, el juez es un *policy maker* pleno y en condiciones de cualificar significativamente el «estilo» de los procesos formativos y actuantes de las políticas públicas. Y sobre todo en condiciones, hay que decirlo, de completar a título pleno y autónomo a cualquier otro *policy maker* sobre la base (además de sus recursos de autoridad) de un implícito *commitment proprio*: ... político *ratione materiae*,

es decir, por la relevancia funcional y expresiva, cuando no por explícito mandato representativo.

Pero si el papel de la magistratura en el circuito del *policy making* es tan intenso y sistemático, ¿cómo pretender que milagrosamente extinga o amortigüe la propia politicidad más allá de los procesos de formación y de actuación de las políticas, o que la neutralice en tanto están en juego cuestiones o interacciones de *politics* o las modalidades, las convenciones y los actores de esta última? ¿Por qué debería el magistrado (visto que no puede abstenerse) «hacer políticas» pero evitar cuidadosamente «hacer política»? ¿No es quizá apropiado en las experiencias del *policy making* que la magistratura madure y desarrolle aquella propia cultura política de clase y aquellos autónomos parámetros normativos de valor que antes aludíamos y que pueden orientar y estimular, en nombre de la legalidad, la iniciativa en la esfera de la *politics* y frente a sus propios protagonistas político-institucionales? Y, finalmente, si política y políticas, en los respectivos circuitos normativos y relacionales, están vinculadas por aquella conexión osmótica que habíamos evocado, ¿por qué no imaginar asimismo osmótico el vínculo entre la función jurisdiccional que tiene lugar en la primera esfera y aquella homóloga que se manifiesta en la segunda?

Si, como estamos convencidos, es verdaderamente difícil imaginar una cesura real entre las dos esferas de la politicidad de la magistratura, entonces ¿por qué ver en la «politización» del (sistema) judicial un fenómeno de excepción episódica o extraordinaria, ligado a las patologías del régimen democrático, y con ello un importante indicador, si no un factor (de acuerdo con las angulaciones y las circunstancias históricas), de su crisis? (Linz y Morlino: 1980) ¿Por qué no coger de la politicidad de la magistratura un rostro normal de la complejidad funcional del sistema político o, si se prefiere, su necesaria complicación?

VIII. ALGUNOS SIGNOS DEL CASO ITALIANO

El hecho es que cuando los teóricos de las transiciones políticas hablan de politización de la magistratura tienen en mente un postulado simple y esencial: que la magistratura es un poder neutral en cuanto que extraña a una legitimación político-electoral, y que, en cuanto que neutral, debe de estar por ello mismo más allá de las «partes» en la lid política democrática y, por norma, no debe influir sobre sus fines ni sobre su devenir. Donde suceda lo contrario significa que estamos frente, cuanto menos, a un indicio fuerte (aunque no exhaustivo) de crisis del régimen democrático vigente (al menos en potencia). Las cosas, como hemos intentado remarcar, no son tan simples. Neutralidad y politicidad no son cualificaciones destinadas a eludirse de por vida por el hecho de que corresponden a dos órdenes de propiedad fundamentalmente diversos: si bien pueden convivir entre ellos. La falta de un mandato específico político-electoral no plecluye en absoluto que la magistratura

desarrolle un papel intensamente político en la funcionalidad del sistema. Más bien, precisamente su neutralidad formal estatutaria puede interpretarse por la magistratura como la propia habilitación para una función continuada de control de la legitimación del poder político en el ejercicio de sus funciones representativas y decisorias. Sólo que, en fase de cohesión y de estabilidad del régimen, aquella función puede quizá permanecer latente: es decir, contenida dentro del cauce del *policy making*, de acuerdo con lo dicho. En las fases críticas y en las relativas turbulencias de sistema puede emerger abiertamente y, como un río cársico, inundar de sí las llanuras más cultivadas del consenso político y de sus beneficiarios. Pero no podrá decirse que se ha tratado de una politización improvisada por la magistratura, sino de la completa especificación de la intrínseca y constante politicidad de su acción. Tal politicidad, por cuanto lo hasta aquí conseguido está directamente insertada precisamente en el tronco de la separación de los poderes y de la correlativa tercedad del juez.

Como es evidente, otra cosa es una noción de politización que intente describir algunos fenómenos «desviados» sobre los cuales ha insistido particularmente la literatura politológica. Por ejemplo, el caso en el cual la actividad jurisdiccional esté vinculada y controlada directamente en sus resultados por órganos políticos ajenos a la magistratura, así para reducir la acción interpretativa del juez hacia una actividad heterodirecta, como ha sucedido en algunos regímenes totalitarios (Kirchheimer: 1961). O el caso en el cual en la tutela de la independencia de la magistratura no estén efectivamente previstas o respetadas garantías de inamovilidad del juez por parte del poder político (Marradi: 1971). O en cuanto que los órganos de autogobierno consideren formas de influencia política indirecta en relación a los nombramientos de las cúspides judiciales (Guarnieri: 1992). O cuando la magistratura asuma normalmente posiciones políticas unitarias o fuertemente agregativas pro o contra una estrategia política de gobierno o de partido (Linz: 1978). Pero estas y las muchas otras hipotizables o posibles variantes en el panorama histórico internacional son siempre formas «activas» o «pasivas» de politización de la magistratura y de la actividad judicial que no contradicen la matriz originariamente política de la función jurisdiccional en sí misma considerada. Cuando no, se sobreponen o interactúan con aquella matriz, trayendo de la misma fundamento y justificación. O aun, precisamente, aquella misma matriz intenta contradecir o de contraequilibrar.

El drama italiano de estos primeros años noventa, si se observa más allá de la costra dura y acre de la cotidianidad de sus crónicas, parece, pues, afrontar un esfuerzo de indagación a lo largo de la perspectiva metafórica de aquel río cársico.

Sabemos, en efecto, que la corrupción política en Italia es un fenómeno bastante longevo y que, por restar a nuestros días, acompaña con variada intensidad y visibilidad la historia entera de la república. Sólo con *Tangentópolis*, sin embargo, deviene escándalo incompresible y trastornante. Y bien, si se observa diacrónica-

mente con el auxilio de algunos elementales indicadores empíricos (13), puede verse cuán poco improvisada ha sido la gestación de aquel escándalo en el activismo de la magistratura hacia la clase política y cómo es, por el contrario, el resultado de una larga y constante marcha de la magistratura a lo largo del frágil diafragma entre política y políticas.

CUADRO 1
REQUERIMIENTOS DE AUTORIZACION PARA PROCEDER
Y NUMERO DE PARLAMENTARIOS INVESTIGADOS

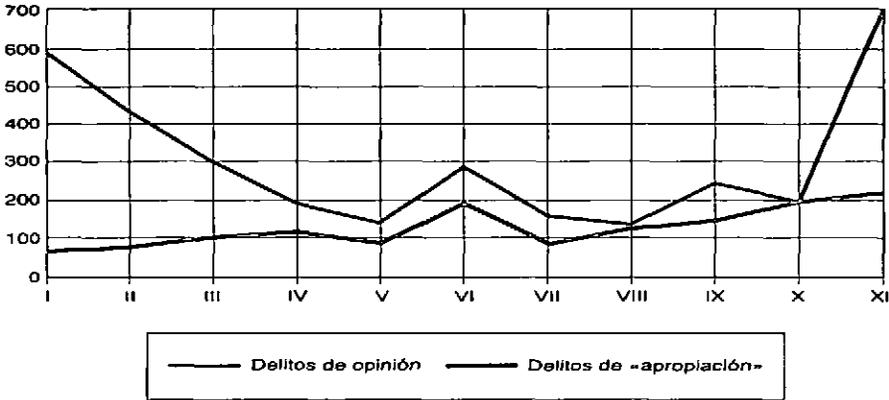
Legislat.	N. Inf.	N. Parlament.	Inf./Parlament.
I.....	659	916	0,72
II.....	508	833	0,61
III.....	398	845	0,47
IV.....	306	950	0,32
V.....	229	952	0,24
VI.....	468	952	0,49
VII.....	241	952	0,25
VIII.....	277	952	0,29
IX.....	406	953	0,43
X.....	380	954	0,40
XI.....	898	956	0,94

Si —a mero título ejemplificativo— consideramos la marcha de las demandas de autorización para proceder de la magistratura contra los parlamentarios de la Primera República (cuadro 1) y los distinguimos a medida que las imputaciones afectan a delitos de «opinión» (es decir, en cualquier caso concernientes al desarrollo de la actividad de movilización, de campaña y de lucha política) o a delitos de «apropiación» (es decir, relativos a adquisiciones de ventajas personales al disfrutar los recursos políticos vinculados al mandato parlamentario) vemos cómo esta atención de la magistratura a las modalidades del actuar político en ambas esferas del sistema (*policy* y *politics*) es efectivamente una constante (gráfico 1).

(13) Como estamos tratando de hacer desarrollar una investigación sobre el universo de los requerimientos de la magistratura de autorización para proceder a cargo del personal parlamentario de la Italia republicana y sobre el uso parlamentario de la vigilancia inspectora frente a la magistratura. Los resultados están en curso de elaboración y de análisis y se publicarán en un volumen editado por FELTRINELLI en el curso de 1994 con el título *Entre consenso y legalidad. Políticos y magistrados en la Primera República*.

GRÁFICO 1

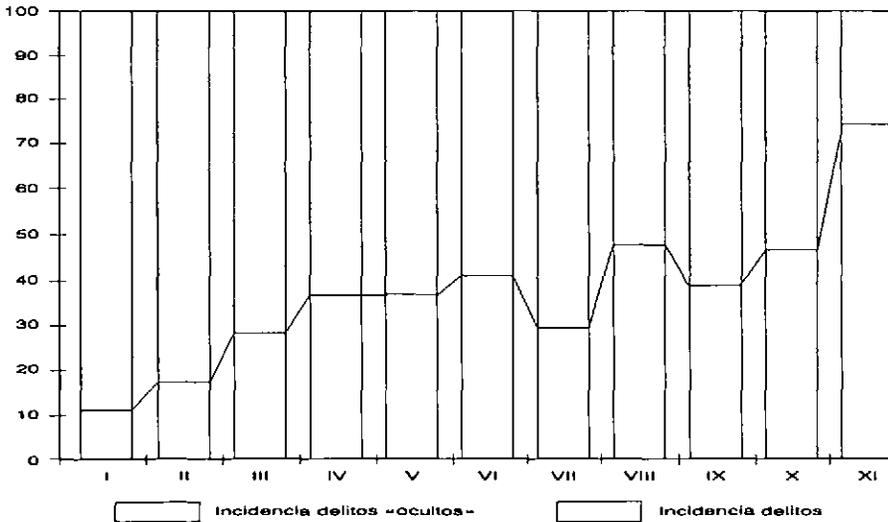
DELITOS DE «OPINION» Y DE «APROPIACION» POR LEGISLATURA



Pero podemos también distinguir los mismos delitos según su grado de visibilidad. Podemos, pues, observar en qué medida la magistratura ha actuado en base a un conocimiento de hechos delictivos, que, dada su flagrancia o su directa denuncia o publicación por obra de terceros, no podía legítimamente rehuir, y cuándo, por el contrario, se ha efectuado dependiendo de iniciativas persecutorias autónomas acerca de hechos y de circunstancias que, de otra modo, habrían permanecido entre las acciones ocultas de la acción política (gráfico 2).

GRÁFICO 2

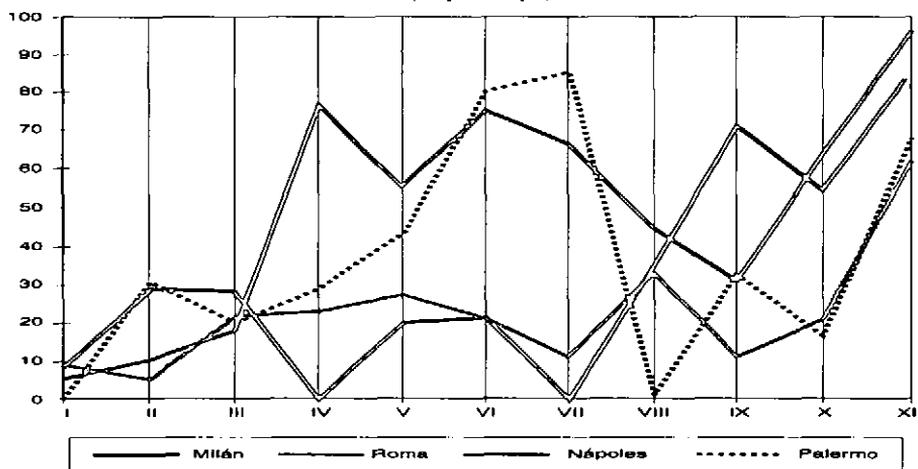
COMPOSICION DE DELITOS ATRIBUIDOS A PARLAMENTARIOS
(En porcentajes)



Puede observarse cómo este último tipo de activismo judicial ha ido aumentando constantemente entre la primera y la undécima legislatura. Es una señal precisa de en qué medida el terremoto de los años noventa ha venido previamente preparado por un crecimiento progresivo de la atención de la magistratura a las lógicas más profundas del hacer política y de la profesionalidad de sus adeptos. Y es también una espía significativa de cuánto la magistratura ha estado madurando en su propio interior, cual custodio independiente de la legalidad, un papel de pensador comisurador de la legitimidad política y de sus modalidades evolutivas.

Naturalmente, hablar de la magistratura globalmente comprendida es cuanto menos imprudente en el contexto de este género de revelaciones. Si se buscan indicadores empíricos del extremo grado de fragmentación de la historia de la magistratura italiana y de la compleja trama pluralista que caracteriza la actividad (tipo demandante) hacia la clase política, las demandas de autorización para proceder presentan ciertamente de una angulación ejemplar. Basta a este propósito con observar el gráfico 3.

GRÁFICO 3
 DELITOS DE APROPIACION EN FUNCION DE LA PROCEDENCIA
 DE LA RECLAMACION
 (En porcentajes)



El activismo de los cuatro procedimientos más significativos de la vivencia republicana aparece extremadamente no homogéneo y escindido por ritmos oscilantes que, obviamente, conllevan circunstancias, carreras y contigüidad judicial y políticas todas peculiares y accidentales. Sin embargo, a aquello que podremos llamar la cita decisiva, en cualquier caso, la magistratura en su conjunto, no podía faltar: como si la generalizada sedimentación de aquel papel del cual hablamos, y de su pensamiento, no sólo haya tenido lugar completamente, sino que además haya sabido, al final, expresar una subjetividad común.

LX. PARA CONCLUIR

Pero éstas son sólo percepciones. En realidad, de qué y cómo ha sido la magistratura en la Italia republicana hasta hoy no sabemos muchos. Falta una historiografía específica (que no sea la de la normación en la materia o del asociacionismo comparativo) y también está lejos de haber logrado su tarea el análisis de la sociología y de la ciencia política. También estas últimas sufren quizá un excesivo anclaje a una modelística muy descriptiva y poco empírica, y han privilegiado a la larga, a su vez, las urgencias proyectivas y positivas más que las reconocitivas. Hay un continuo discutir y volver a debatir en torno a valores y principios «constitucionales» sobre cuya traza el científico social tienen a menudo poco que añadir al pensamiento del jurista culto, sin, por otra parte, disponer de las tecnologías de este último para intervenir significativamente en el diseño de la función judicial y en los arreglos de la magistratura. El vacío principal es todavía, y sigue siendo, la falta de un análisis sistemático de las «políticas del derecho» contenidas en la actividad jurisprudencial: ... y es como si hubiera sido estudiado por decenas de asambleas legislativas sólo a través de los perfiles de los políticos a través de sus únicas referencias de congresos y las biografías de sus líderes. El riesgo es trabajar sobre las imágenes de la magistratura y de la jurisdicción; sobre lo que de ella se diga que son, no sobre lo que realmente haga o haya hecho. Pero es un riesgo casi inevitable dado el retraso acumulado. Para no correrlo del todo, es al menos útil mantener firmes —como presupuesto teórico de todo posible análisis (... y de toda eventual innovación institucional en la materia)— las razones de la insuprimible politicidad de la «justicia».

[Traducción de A. ELVIRA]

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AHRENS, H. (1891) [1850]: «Dottrina generale dello Stato», en BRUNIALTI, A. (ed.): *Lo Stato moderno*, Torino, Utet.
- BÈZE, T. DE (1971) [1575]: *Du droit des magistrats*, Genève, Droz.
- BIAGI, E. (1993): Prefacio a G. M. FLICK: *Lettera a un procuratore della Repubblica*, Milano, Il Sole 24 Ore Libri.
- BOBBIO, N. (1969): «The Promotion of Action in the Modern State», en HUGHES, H. (ed.): *Law Reason and Justice*, New York, New York University Press.
- (1976): «Diritto», en BOBBIO, N., y MATTEUCCI, N. (eds.): *Dizionario di politica*, Torino, Utet.
- (1977): *Dalla struttura alla funzione*, Milano, Comunità.
- BORLANDI, M. (1979, nuova): «Magistratura», en FARNETI, P. (ed.): *Politica e società*, Firenze, La Italia: *Il mondo contemporaneo*, vol. II, págs. 519-554.
- BURDEAU, G. (1952): *Traité de science politique*, vol. IV, Paris, Lgdj.
- CALAMANDREI, P. (1947): *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Firenze, Le Monnier.

- CALASSO, F. (1957): *I glossatori e la teoria della sovranità*, Milano, Giuffrè.
- CAPPELLETTI, M. (1969): *Processo e ideologie*, Bologna, Il Mulino.
- CARCASSONE, E. (1927): *Montesquieu et le problème de la constitution française au XVIII siècle*, Paris, Puf.
- CARDOZO, B. N. (1962) [1947]: *Il giudice e il diritto*, Firenze, La Nuova Italia.
- CARRÉ DE MALBERG, R. (1920-1922): *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey.
- CHÉRUÉL, A. (1874) [1855]: *Dictionnaire historique des institutions, moeurs et coutumes de la France*, Paris, Hachette.
- DICEY, A. V. (1902) [1885]: *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, Paris, Giard & Brière.
- CASSANO, G. B. (1992): *Trattato italiano di psichiatria*, Milano, Masson.
- COSTANTINO, S. (1994): *Sfere di legittimità e processi di legittimazione. Weber, Schmitt, Luhmann, Habermas*, Torino, Giappichelli.
- COTTA, M. (1989): «Il contributo del "policy studies" alla scienza politica contemporanea», in PANEBIANCO, A. (ed.): *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bologna, Il Mulino.
- DAMASKA, M. R. (1986): *The Faces of Justice and State Authority*, New Haven, Yale University Press.
- DI FEDERICO, G. (1988): «La crisi del sistema giudiziario e la questione della responsabilità civile dei magistrati», in CORBETTA, P., y LEONARDI, R. (eds.): *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, Il Mulino, págs. 93-129.
- (1990): «"Lottizzazioni correntizie" e "politicizzazione" del CSM: quali rimendi?», en *Quaderni costituzionali*, X, núm. 2, págs. 279-297.
- (1993): «Per un programma di riforma della giustizia», en FONDAZIONE ROSSELLI: *Primo rapporto sulle priorità nazionali. Le Istituzioni*, Milano, Mondadori, págs. 127-159.
- ERCOLE, F. (1932): *Da Bartolo all'Althusio. Saggi sulla storia del pensiero pubblicistico del Rinascimento italiano*, Firenze, Vallecchi.
- EHRlich, E. (1976) [1913]: *I fondamenti della sociologia del diritto*, Milano, Giuffrè.
- EVAN, W. M. (1980) (ed.): *The Sociology of Law. A Social-structural Perspective*, New York, Free Press.
- FARNETI, P. (1971): «Elementi teorici per uno schema analitico di politica comparata», en *Sistema politico e società civile*, Torino, Giappichelli.
- FLICK, G. M. (1993): *Lettera a un procuratore della Repubblica*, Milano, Il Sole 24 Ore Libri.
- FREDDI, G. (1978): *Tensioni e conflitto nella magistratura*, Bari, Laterza.
- FRIEDMAN, L. M. (1975): *The Legal System. A social Science Perspective*, New York, Russel Sage Foundation.
- FRIEDRICH, C. J. (1968) [1950]: *Constitutional Government and Democracy*, New York, Ginn.
- GALLINO, L. (1990): «Un patto di cittadinanza», en *Il Mulino*, XXXIX, núm. 330.
- GIASANTI, A. (1992): *La società tra Behemoth e Leviathan. Per una teoria del controllo sociale*, Messina, Armando Siciliano Editore.
- GUARNIERI, C. (1992): *Magistratura e politica in Italia. Pesi senza contrappesi*, Bologna, Il Mulino.
- GURVITCH, G. (1957) [1947]: *Sociologia del diritto*, Milano, Comunità.
- HART, H. L. A. (1965) [1961]: *Il concetto di diritto*, Torino, Einaudi.
- HUNTINGTON, S. P. (1968): *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.

- IRTI, N. (1992): *Società civile. Elementi per un'analisi del diritto privato*, Milano, Giuffrè.
- JOUVENEL, B. DE (1955): *De la souveraineté*, Paris, Genen.
- KANTOROWICZ, H. (1962) [1958]: *La definizione del diritto*, Torino, Giappichelli.
- KELSEN, H. (1966) [1945]: *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Etas Kompass.
- KIRCHHEIMER, O. (1961): *Political Justice*, Princeton, Princeton University Press.
- LINZ, J. J. (1978): *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press.
- (1981): «Il crollo dei regimi democratici: un modello teorico», en LINZ, J. J.; FARNETI, P., y LEPSIUS, M. R.: *La caduta dei regimi democratici*, Bologna, Il Mulino.
- MAITLAND, F. W. (1909): *The Constitutional History of England*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MARRADI, A. (1971): «Scienza politica e sistema giudiziario», en *Rivista italiana di scienza politica*, I, págs. 393-345.
- (1972): «Funzioni delle Corti Costituzionali nel sistema politico», en *Rivista italiana di scienza politica*, II, págs. 483-523.
- MATTEUCCI, N. (1976): *Organizzazione del potere e libertà*, Torino, Utet.
- MCILWAIN, C. H. (1956) [1940]: *Costituzionalismo antico e moderno*, Venezia, Neri Pozza.
- MEYNAUD, J. (1966) [1964]: *La tecnocrazia*, Bari, Laterza.
- MITTEIS, H. (1962) [1955]: *Le strutture giuridiche e politiche dell'età feudale*, Brescia, Morcelliana.
- MORLINO, L. (1980): *Come cambiano i regimi politici*, Milano, Angeli.
- (1982): *Dalla democrazia all'autoritarismo*, Bologna, Il Mulino.
- (1993) (ed.): *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- (1994): «Crisi e transizione della democrazia italiana», Relazione al Seminario di studi e ricerche parlamentari, Firenze, 24 gennaio 1994, en curso de publicación en el *Quaderno*, núm. 5 dell'Associazione per gli studi e la ricerche parlamentari, Milano, Giuffrè.
- MURATORI, L. A. (1933) [1742]: *Dei difetti della giurisprudenza*, Roma, Formiggini.
- NEUMANN, F. (1973) [1957]: *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, Bologna, Il Mulino.
- OLIVECRONA, K. (1972) [1971]: *La struttura dell'ordinamento giuridico*, Milano, Etas Kompass.
- PAGANI, A. (1969): *La professione del giudice*, Varese, Istituto Editoriale Cisalpino.
- PANEBIANCO, A. (1993): «Fare a meno della politica?», en *Il Mulino*, XLII, núm. 348.
- PARSONS, T. (1981) [1962]: «The Law and Social Control», en EVAN, W. M. (ed.): *The Law and Sociology*, New York, Free Press; trad. ital.: GIASANTI, A., y POCAR, V. (eds.): *La teoria funzionale del diritto*, Milano, Unicopli.
- PECORA, G. (1987) (ed.): *Potere politico e legittimità*, Milano, Sugarco.
- PEDERZOLL, P. (1990): «Il giudice nei regimi democratici», en *Rivista italiana di scienza politica*, XX, núm. 2, págs. 293-323.
- PIZZORNO, A. (1983): «Interests and Parties in Pluralism», en BERGER, S. (ed.): *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, aquí citado en la versión italiana en BERGER, S. (ed.): *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino.
- (1992): «La corruzione nel sistema politico», introducción a D. DELLA PORTA: *Lo scambio occulto, casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, págs. 13-74.
- (1993): «Categorie per una crisi», en *Micromega*, núm. 3, págs. 81-96.

- PREDIERI, A. (1993): «Un diritto solidarista contro le deseconomie esterne», en *Studi & Informazioni - Rivista trimestrale sul governo dell'economia*, núm. 3.
- (1994): *La certa osmosi e l'incerto paradigma*, Milano, Giuffrè.
- RAITERI, M. (1992): «Rappresentazione del giudice e realtà della magistratura», en GIASANTI, A. (ed.): *Giustizia e conflitto sociale*, Milano, Giuffrè.
- ROUSSELET, M. (1957): *Histoire de la magistrature française des origines à nos jours*, Paris, Plon.
- SARTORI, G. (1976): *Parties and party system*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHMITT, C. (1972) [1932]: «Legalità e legittimità», en *Le categorie del «politico»*, Bologna, Il Mulino.
- SCHUBERT, G. (1963) (ed.): *Judicial Decision Making*, Glencoe, Free Press.
- TARELLO, G. (1976): *Storia della cultura giuridica moderna*, vol. I, Bologna, Il Mulino.
- TOMEIO, V. (1973): «Interpretare il conflitto», en *Critica liberale*, 144, 6 (agosto).
- (1981): *Il diritto come struttura del conflitto. Una analisi sociologica*, Milano, Angeli.
- VEDEL, G. (1962) (ed.): *La dépolitisation: mythe ou réalité?*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- WEBER, M. (1968) [1922]: *Economia e società*, Milano, Comunità.
- ZANNOTTI, F. (1989): *La magistratura come gruppo di pressione istituzionale*, Milano, Giuffrè.