

CAPÍTULO CUARTO

CONTRADICCIONES Y CORROSIÓN DEL RÉGIMEN

Presiones muy enérgicas —pero sin llegar a la violencia intimidatoria ni a la abierta corrupción— debió poner en práctica Massimo D'Azeglio, en la época de la proclama de Moncalieri; hay la opinión de que sólo gracias a tales presiones la fórmula más o menos parlamentaria (y tal vez el mismo Estatuto) pudo entonces ser salvada. Algunos historiadores más bien reprochan a D'Azeglio no haber recurrido antes a tales medios para evitar que la Corona tuviese que descubrir sus intenciones. Y después, de D'Azeglio, Cavour tuvo que vigilar constantemente el desarrollo de las elecciones y afirmó más bien la teoría según la cual el gobierno tenía el derecho de influir sobre el electorado, pero excluyendo el uso de la corrupción.

El límite real de las presiones electorales, presupuesto de la eficacia de las sucesivas manipulaciones para transformar el parlamento, era marcado de acuerdo con las necesidades. Cavour, con el prestigio derivado de su genio parlamentario y político, y por la rápida sucesión de triunfos, podía darse el lujo de ejercer una manipulación moderada y tolerante, dentro de los límites de la decencia. Después de él, Bettino Ricasoli tuvo que sufrir en carne propia las intrigas de la realeza, las cuales era difícil resistir si no se contaba con el respaldo de una mayoría parlamentaria.¹ Bajo el gobierno de la derecha que actuaba inmediatamente dentro de la estela cavouriana, y que era una noble oligarquía de hombres dotados con gran inteligencia y recta conciencia, aunque limitada capacidad política, el límite quedó grande, ya sea en las manipulaciones electorales como en aquellas transformadoras.²

Pero, toda limitación parece insuficiente cuando, caída la derecha, después de 1876, el problema de la estabilización del gobierno tuvo que ser enfrentado por hombres nuevos sin experiencia en el gobierno, de menor prestigio, más inclinados a la corrupción y también al engaño.³ Las elecciones “hechas” por Nicotera fueron el anuncio clamoroso de los nuevos métodos, sin los cuales, por otra parte, con el agravamiento de los problemas sociales, el surgimiento de las primeras protestas proletarias y la ampliación del electorado, el funcionamiento

del sistema seudoparlamentario era cada vez más difícil. El sistema había funcionado del mejor modo posible porque —aun sin lograr la unidad y muy limitado el electorado— el planteamiento político se realizaba en el ámbito de la burguesía civil de las provincias más ricas, cultas y prósperas de Italia.⁴ Sin embargo, cuando a los notables del norte y del centro se agregaron no sólo otros notables, sino también vasallos y en alguna ocasión los jefes mafiosos del sur, la composición de la cámara de diputados comenzó a decaer. La primera ampliación del sufragio tuvo en el sur consecuencias adversas para los notables, que eran con frecuencia expresión de altas tradiciones de cultura local, y ventajas para vasallos y jefes de la *mafia*.

El problema de “hacer” las elecciones, como el problema de “hacer” la mayoría de la cámara, llegó a ser cada vez más difícil y comprometedor y los sucesivos jefes de gobierno se vieron cada vez más empujados a realizar manipulaciones, intimidaciones y corrupciones desenfrenadas, particularmente frente a los electores y los diputados de las nuevas provincias meridionales. Sobre todo ante la representación meridional, la que con el sufragio restringido había sido en buena parte de gran calidad que luego decayó.

Para depurar el sistema liberal italiano y reintegrarlo a una democracia sustancial, habría sido necesario aplicar una organización escolástica eficaz y, más todavía, las enseñanzas de la gran escuela espontánea de libertad como son las instituciones válidas y claras.

El problema fundamental por resolver, una vez cumplida la unificación, era la incorporación de las grandes masas al Estado del “resurgimiento”, las que habían quedado extrañas y hostiles a la revolución. Sin lugar a dudas, las restringidas *élites* que habían guiado a la revolución nacional no podían, con méritos propios, constituirse en oligarquía perpetua. Y la integración de todos los italianos a la ciudad política quedaba como el gran problema que la generación de Cavour había heredado a las generaciones sucesivas. Pero, era fácil comprender que si la integración formal a la ciudad política precedía a la obra de reeducación, el régimen liberal se habría encontrado expuesto a los peligros más graves y las *élites* del “resurgimiento” hubieran corrido el riesgo de ser destruidas antes de sentar las bases para la expansión democrática de los valores liberales, y aconteció precisamente que la gran debilidad de las instituciones y su viciado funcionamiento hicieron imposible realizar una obra educativa eficaz y formativa que atrayese gradualmente al país entero hacia la ciudad política, y confiar a la democracia la defensa de valores liberales.

Sin embargo, la imposibilidad creciente de fundar el gobierno sobre

una mayoría parlamentaria indujo a ampliar, con precipitación, el electorado; no en relación con su madurez política sino, si acaso, para poner a disposición de los gobernantes conservadores localidades fácilmente manipulables. La llegada del sufragio universal en estas condiciones anunciaba la ya próxima caída del régimen liberal y de todas sus posibles implicaciones democráticas.

Se puede decir que el sistema reencuentra y conserva algún equilibrio difícil e inestable durante el largo y notable experimento transformador de Depretis (entre 1876 y 1887), en el que una sutil habilidad parlamentaria combinada fue puesta al servicio de objetivos más modestos y alcanzables; en que los problemas en lo posible, fueran reducidos a la mitad y limitados en sus términos técnicos, y una siempre presente conciencia de lo real y de lo posible impide los peligrosos vuelos de la ideología y de la retórica. Es precisamente durante el gobierno de Depretis que se llegó a aquella reforma electoral del 1882, efímera por cuanto se refiere a la modificación del sistema electoral (después de menos de un decenio se tuvo que regresar al viejo sistema uninominal), pero de amplias consecuencias por lo que respecta a la ampliación de la base electoral que resultó más que triplicada. El límite de edad fue rebajado de los 25 a los 21 años; se atenuaron mucho los requisitos del censo; se exigió sólo la educación elemental obligatoria, y fueron ampliadas las excepciones por trabajos y honores.⁵ También los obreros más calificados entraban de este modo en la ciudad política, y surgía en las izquierdas el feliz interés político inmediato de promover la instrucción elemental. En suma, una ampliación del sufragio cauta y racional en la que todavía faltaban las premisas: Desde 1870, debido a las anexiones y a la inexistencia de un instrumento eficaz de educación civil, el promedio de madurez política no había mejorado ciertamente, más bien, había decaído. Una concesión tan modesta también estaba destinada entonces a hacer más inevitable la manipulación electoral que, de hecho, sin alcanzar los extremos de Nicotera —y más tarde de Crispi o de Giolitti— quedó como una de las mayores preocupaciones del gobierno. El cambio del sistema, con la introducción de los pequeños distritos plurinominales, no dejó consecuencias importantes debido a su breve duración. Pero la tentativa no careció de interés.⁶ En todas partes se deploraba la ausencia en la vida italiana de claras formaciones partidistas que condujeran a formaciones parlamentarias estables e identificables. Para muchos, ignorantes de la fenomenología electoral, todo conducía al distrito uninominal, pero se ponía atención al hecho de que los inconvenientes derivaban no del mismo uninominalismo sino del sistema italiano que permitía dos turnos en

las elecciones con las consecuencias ya conocidas. Se pensó que el recurso al distrito plurinominal podría en cierta medida alargar el respiro de la lucha política y estimular el surgimiento de partidos mejor organizados, para sacar de apuros a la práctica electoral del personalismo anarquista que hasta entonces la había caracterizado. Sin embargo la experiencia demostró que ninguno de los males se habían atenuado y que más bien se habían agravado. Las intrigas personales, que ya habían sido estimuladas por el doble turno en la elección en el viejo distrito uninominal, encontraban en el nuevo sistema las ocasiones y las posibilidades más alentadoras. Tendían a afianzarse, en mayor medida que antes, mediadores y traficantes electorales quienes peligrosamente ejercían un poder, y no contribuían de ningún modo en el surgimiento de formaciones políticas más simples, más claras y más estables. Los valores de un sistema electoral adecuado a un régimen de notables en el norte y en el centro se perdían en parte, mientras se agigantaban sus deformaciones de las que se lamentaban sobre todo en el sur. También las disposiciones dirigidas para asegurar una más amplia representación a los grupos minoritarios resultaron dañinas porque complicaban todavía más la composición parlamentaria y hacían que las manipulaciones en conjunto fueran más difíciles e inevitables. Muy pronto quedó claro que era mejor volver al antiguo sistema, y a éste se regresó en 1891. La esperanza de hallar un sistema electoral más eficaz siguió vigente.

En cambio, se preparó sobre un camino más justo con la ley de 1892 que, al restablecer el distrito uninominal y minimizar el requisito de la mayoría absoluta de los votos en el primer escrutinio, reducía el *quórum* respecto al número de los electores, de un tercio a un sexto. Pero no se fue más allá. Así, el único sistema electoral idóneo para identificar las formaciones y consolidar las mayorías, es decir, el sistema uninominal con mayoría relativa, no debía ser jamás experimentado. Por otra parte, tal vez era ya tarde. De haberse implantado en los tiempos de Cavour, probablemente hubiera propiciado un desarrollo semejante, en cualquier manera, al inglés. Pero los resultados positivos de aquel sistema se logran con lentitud, a través de la experiencia prolongada y en condiciones de estabilidad política y de absoluto control judicial imparcial. Probablemente en los tiempos de Depretis la situación del régimen liberal italiano estaba ya muy deteriorada y ciertas prácticas muy enraizadas, para que con el distrito uninominal inglés por sí solo, se lograra la evolución.

Las debilidades del sistema aparecieron más evidentes en el periodo crispino. Sus predecesores, como sabemos, habían manipulado las elec-

ciones con el fin de integrar una mayoría sobre la que se pudieran imponer con relativa facilidad, pero, a la cual, como fuera, debían obedecer, al menos formalmente. Los instrumentos esenciales para la formación de la mayoría eran la seducción y, tal vez, la corrupción. Pero, si la mayoría se perdía, el jefe de gobierno se retiraba.

Crispi tenía 69 años cuando llegó, en 1887, a la presidencia del consejo, casi sin experiencia en el gobierno, e inmediatamente dio prueba de su escaso equilibrio, de la peligrosidad de sus decisiones impulsivas, tanto en política interna como en política exterior, y de su vanidad. Estaba convencido, como Garibaldi, de que únicamente con medios autoritarios habría sido posible sacar alguna cosa de un parlamento corrupto e ineficiente. Aunque liberal en los fines, en los medios era mucho menos liberal que sus predecesores; mejor dicho, no lo era. Y los medios, en política, cuentan tanto como los fines, y tal vez más; los fines permanecen con frecuencia inalcanzables mientras que la elección de los medios pertenece a la realidad efectiva. Crispi, sobre todo, ignoraba la experiencia constitucional de los otros países libres, pero admiraba el sistema creado por Bismarck, sin darse cuenta que —aun cuando hubiera sido también un modelo apreciable— faltaban en Italia todos los presupuestos institucionales, sociológicos e históricos que habían hecho posible este sistema en Prusia. Además, se veían en Crispi como defectos su planteamiento seguro, su coherencia moral y su capacidad para distinguir, como fuere, la esfera del interés privado de la esfera del interés público, lo que había caracterizado no sólo a los hombres de la vieja derecha sino también a sus más eminentes sucesores, incluido el mismo Depretis.

Con gran energía logró inmediatamente imponer una vasta legislación tendente a resolver antiguos y graves problemas en sentido progresista y liberal, lo cual le significó establecer una confrontación favorable con sus predecesores, todos ellos ocupados por las combinaciones parlamentarias. Gran parte de la opinión pública, desilusionada y disgustada por la evidente debilidad y confusión del régimen, depositó en él grandes esperanzas y estimuló su carácter impaciente y autoritario. Pero, por desgracia, Crispi no encontraba la forma de corregir las deficiencias del régimen sin destruir su substancia liberal y sin impedir la necesaria evolución democrática.

Ampliar su autoridad, haciéndose autorizar por el parlamento para determinar por decreto los poderes del presidente del consejo o para imponer tributos por decreto, no significaba resolver el problema del régimen; significaba solamente acentuar aquellas características arbitrarias que habían constituido desde siempre su profunda debilidad.

Significaba el anuncio de toda su política constitucional, si así se pudiera llamar.

Cavour había buscado en la mayoría parlamentaria la fuerza para detener la influencia real. Crispi, fue obligado a buscar en el apoyo dinástico la fuerza para dominar al parlamento, para mostrarle un abierto desprecio, para tergiversar aquel principio del gobierno parlamentario, del que, desgraciadamente, conocemos la inconsistencia y la irrealidad en la vida italiana, pero, que, de cualquier modo, había constituido la base histórica de la experiencia liberal y del cual era imprudente renegar sin saber cómo poderlo superar. Su peligrosa convicción de que Italia debería desarrollar una política de potencia, y su inclinación a supeditar a esta política cualquier otro problema, le facilitó las relaciones con la dinastía, que ya comenzaba a alarmarse por la agitación social y que estaba buscando a su hombre fuerte. El rey Umberto envidiaba a Prusia, con su canciller de hierro, y colocaba muchas esperanzas en la consolidación de las alianzas con las potencias centrales, fundamento de la estabilidad dinástica. Había un evidente punto de coincidencia entre sus esperanzas y las aspiraciones de Crispi. La irreflexiva guerra aduanal contra Francia, desencadenada por Crispi, que rompía todo el equilibrio posible de la política exterior italiana, parecía al rey y a sus fuerzas reaccionarias una triple garantía, mientras se soslayaban las graves consecuencias sociales, ligadas a la desesperada crisis económica a la que se había empujado al sur. Como también no eran previstas las consecuentes dificultades crediticias que definitivamente no se podían eludir con los dobleces de la mala administración bancaria.

A principios de 1891, Crispi, después de tres años y medio de gobierno, lleno de desilusión y de resentimiento, decidió retirarse sin esperar un voto de desconfianza. Un efímero gobierno de su adversario, el marqués Di Rudini, sirvió sólo para allanar el camino al primer gobierno Giolitti (mayo 1892-noviembre 1893).

Este hábil burócrata sin prejuicios, muy honesto en su vida privada, había intuido con lucidez la necesidad de llevar a cabo una gran política que rompiese el aislamiento del régimen en la sociedad italiana, cada vez más restringido y peligroso, y que pudiese reestablecer el contacto entre el país real y el país legal, que eliminara de las reivindicaciones proletarias el potencial revolucionario, que pudiese incorporar en la ciudad política a las masas de la revolución liberal que habían quedado fuera: las controladas por la protesta católica y las controladas por las surgientes organizaciones sindicales y socialistas. Si bien, él también pudo buscar apoyo en la corte, sabía, sin embargo, que los

resultados no se podían conseguir con una política basada en la dinastía y que era necesario conquistar la necesaria libertad de movimiento restaurando el prestigio de la fórmula parlamentaria.

La autoridad suprema debía regresar a la cámara, para ser ejercida por ella a través de un gobierno que actuara con base en formas parlamentarias adecuadas. Y, había que tener paciencia, ya que para crear y organizar a la mayoría era necesario recurrir a la manipulación electoral y a la corrupción parlamentaria en medidas que antes, tal vez, no se habían aplicado. Éste era su sentir.

A finales de 1893, Giolitti disolvió la cámara, por la que no se sentía suficientemente apoyado, para dar un primer ejemplo claro de cómo concebía el arte de "hacer las elecciones". Cuarenta y nueve prefectos de sesenta y nueve fueron cambiados de lugar, varios consejeros comunales fueron disueltos, comprados notables políticos. De quinientos ocho diputados, trescientos ochenta fueron elegidos con la ayuda de su maquinaria electoral. El éxito inicial parecía imponente, pero le faltó tiempo a Giolitti para desarrollar su política y consolidarse. Tal vez no tenía, todavía, la suficiente experiencia en la técnica de formación de las combinaciones parlamentarias y, sobre todo, no había podido todavía mostrar su capacidad para premiar o castigar políticamente, según la mayor o menor fidelidad que se le tributara. La única forma usada por él, fue sumar la heterogénea mayoría obtenida para hacer la mayoría del presidente del consejo.

Por otra parte, quedaba por superar el escollo inicial de las aparentes contradicciones de su política. Llegado a la presidencia del consejo con el apoyo de una facción de la corte, pretendía desarrollar una política "democrática" abierta hacia las nuevas fuerzas sociales, y como instrumento de tal política, miraba hacia una revolución del parlamento "cavouriano". Es decir, tendía a inclinar con decisión, la balanza del poder hacia la esfera parlamentaria. Promotor de una política de izquierda debía, para tener vía libre eliminar el autoritarismo crispino, al que muchos hombres de izquierda miraban todavía fascinados.

Tareas que no estaban por encima de sus fuerzas, como se vio más tarde. Pero, en un principio, tal vez no había dado suficiente espacio a las derechas en su recién integrado gabinete, lo que suscitó en algunos ambientes insatisfacción y alarma muy pronto aumentados por una fuerte hornada de senadores, entre los cuales muchos no tenían otro título que el de su favor y el de los servicios prestados a él, como es el caso del banquero aventurero Tanlongo. Como quiera que sea, no tuvo tiempo para desarrollar su acción y dar arraigo a su poder, pues el estallido de los escándalos bancarios generó tal enredo y pánico que

Giolitti, habiendo perdido mientras tanto todo el apoyo de la corte, no estaba en condiciones de dominar. La dimisión sin voto de desconfianza del parlamento no era insólita, más bien, entraba dentro de las reglas del juego, pero, por las circunstancias en que la presentó y por el hecho de su precipitado viaje a Berlín, pareció que trataba de huir.

La Corona, sin convicción, le dio el encargo a Zanardelli, hombre de izquierda moderada, cuya integridad era conocida por todos y que en muchas partes era señalado como la persona más competente para restaurar las relaciones entre gobierno y parlamento. Pero Zanardelli quería como ministro de la guerra al triestino general Baratieri, que el rey rechazó por una deferencia a Viena.

Ante la insistencia de Zanardelli, el rey felizmente renunció a sus servicios y ofreció el cargo a Crispi. El hombre fuerte tenía vía libre. El 15 de diciembre de 1893 regresó al poder en mal momento, malo como consecuencia paradójica de los escándalos bancarios que habían hecho bajar, como nunca, el prestigio del parlamento y arrastrado a Giolitti, y en los que Crispi mismo estaba involucrado en gran medida, como todos intuían y muchos sabían. Para distraer la atención del país sobre las investigaciones de los bancos, las nuevas rebeliones sicilianas ofrecían un óptimo pretexto.

Crispi hizo saber que tenía la promesa del rey para poder disolver la cámara; afirmaba la existencia de una situación de urgencia que exigía la posposición de cualquier polémica, es decir, del silencio de sus adversarios. Pero los acontecimientos sicilianos no bastaban para justificar su programa autoritario. Crispi envidiaba a Cavour, que había podido presentarse ante la cámara exigiéndole un *bill* de indemnización: nada menos que la unificación de la península. El desarrollo victorioso de una guerra contra Estados africanos, que se creía sería más fácil que la empresa "cavouriana", era lo que se necesitaba para ir al encuentro de los sentimientos de una parte de los italianos, frustrados y desilusionados por la mediocridad inevitable de los inicios del nuevo reino. Triplealiancismo, militarismo y colonialismo surgieron como parte integrante del programa crispino, junto con la represión social y la destrucción del "peligro" socialista.

Desde el punto de vista de la historia constitucional, el acontecimiento crispino puso en evidencia hasta qué punto eran frágiles las garantías liberales, sobre todo por la magnitud del poder de la policía, de la ausencia de un poder judicial independiente y de la consecuente facilidad con la que la virtual dictadura parlamentaria podía, mediante el fraude y la violencia, ser convertida en dictadura personal si la Corona colaboraba prorrogando oportunamente el trabajo parlamentario,

clausurando las sesiones y disolviendo en ocasiones la cámara. Muy pronto fue claro que, aunque lo hubiese querido Crispi —y no lo quería— no estaba en condiciones para restituir el poder usurpado, pues había roto las reglas fundamentales del juego, había suscitado el odio y el desprecio más de uno de los sectores políticos; había sembrado odio y desprecio también en aquellos que creían en el régimen parlamentario, y creado alarma profunda y adversión solidaria en aquellos que se habían interesado en el régimen seudoparlamentario. Retirarse, quedando con honor en el juego político, era imposible para él. Su poder arbitrario no tenía el carácter de la dictadura de la antigua Roma (espontánea y temporal entrega del poder supremo en el cuadro de un ordenamiento libre, no ofendido ni renegado, al que se le deben restituir tranquilamente las consignas, una vez pasada la situación de urgencia); anticipaba, más bien, el carácter de las “dictaduras” que aparecerían más tarde en Europa, nacidas de la caída de los regímenes, decididas a no restituir el poder, aunque incapaces también para restituirlo, porque son incapaces para crear un nuevo sistema de libertad, es decir, de orden sustancial como sus mecanismos, a favor del cual opere la restitución sin dar vía libre a las venganzas. Y aquí está uno de los más destacados caracteres de la política de Giolitti, tan capaz para cambiar al sistema y para dominarlo, pero, tan cuidadoso para no golpearlo ni arrollarlo, para no comprometer la más preciosa libertad de un hombre de gobierno, que es precisamente la libertad de retirarse en el momento que a su juicio sea el oportuno.

La represión siciliana —ante el silencio de un parlamento espantado— fue la negación total conjunta de toda racionalidad política y de todo respeto a las garantías constitucionales. Ley marcial, jurisdicciones militares aplicadas retroactivamente, deportación en vasta escala (mil sicilianos fueron concentrados en las colonias penales), encarcelamientos y severas condenas con base en acusaciones ridículas, inconsistentes sospechas, violaciones de la misma inmunidad parlamentaria.⁷ A los tribunales militares se agregaron directamente los tribunales ordinarios, demostrando una desconcertante docilidad. Injustas condenas contra los adversarios de Crispi, hicieron resaltar siniestramente las absoluciones de los culpables de los escándalos bancarios, de los cuales alguno confesó públicamente. El parlamento otorgó poderes excepcionales. Crispi se valió de ellos para mandar bajo arresto domiciliario a los sospechosos, con el fin de disolver el partido socialista y para limitar la libertad de prensa. Una revisión de las listas electorales quitó el derecho de voto a cien mil electores.

Giolitti, que al retirarse del gobierno había sustraído de los archivos

documentos que probaban la complicidad de Crispi en los fraudes bancarios, en diciembre de 1894 tuvo el valor de desafiar al jefe del gobierno y presentó los documentos ante la cámara, cuya sesión había sido cerrada el 23 de julio de 1894, con un decreto que la convocaba nuevamente para el 3 de diciembre.

Crispi respondió, obteniendo del rey el 15 de diciembre de 1894 un decreto de prórroga, que anunciaba el final de la legislatura. La docilidad de gran parte de la aterrorizada cámara no bastaba ya al primer ministro. Clausuró la sesión por decreto de 13 de enero de 1895, el cual no preveía la fecha de una nueva convocatoria. El 8 de mayo, la cámara quedaba disuelta. La nueva cámara sería convocada para el 10 de junio.

En 1889, el 28 de febrero, Crispi ya había minimizado al parlamento, afirmando que se retiraba "para no comprometer con un voto parlamentario los grandes intereses del Estado". Pero, luego, la crisis se resolvería con un limitado cambio de ministros. Desde ese momento, el parlamento, para no comprometer los intereses del Estado, era silenciado, mientras se ponía en movimiento la acostumbrada maquinaria electoral, con lo que se lograba llevar a la nueva cámara 350 diputados ministeriales, aunque no logró liberarse de la presión de una oposición exasperada. Entraron veinte diputados socialistas en lugar de los cinco de la disuelta cámara. Todos los jefes de la oposición habían regresado a la cámara: Cavallotti, Colajanni, De Felice, Costa, Imbriani.

En el curso de casi un año —entre el 23 de julio de 1894, cuando había sido cerrada la sesión, y el 10 de junio de 1895, fecha en que se convocaba nuevamente al parlamento— las cámaras habían podido trabajar sólo 11 días. Crispi había gobernado sin parlamento, en forma del todo personal, acordando tal vez con el rey las disposiciones más graves y, con frecuencia, sin informar ni siquiera a su gabinete como era su costumbre. En este periodo también los impuestos fueron autorizados por decreto real.⁸ Por otra parte, en la última fase de la guerra contra Etiopía, Crispi no tuvo escrúpulos para autorizar gastos militares sin consultar al parlamento y sin cumplir siquiera con la formalidad del decreto real.

La experiencia crispina había demostrado la fragilidad del sistema pseudoparlamentario y lo había llevado al borde de su liquidación. Se había podido experimentar y conocer cuáles reservas de arbitrio quedaban anidadas en la ambigüedad, no tanto del Estatuto Albertino sino de su integración legislativa y de su interpretación parlamentaria. Se había constatado, sobre todo, la ineficacia completa de las garantías judiciales y, en consecuencia, de las demás garantías. La manipu-

lación electoral había sido, desde siempre, una mancha y al mismo tiempo una necesidad del sistema, pero aparecía bajo una nueva luz más alarmante ahora que era empleada por el gobierno no con el fin de construir ante la Corona un régimen seudoparlamentario, sino, más bien, con el fin opuesto, de desautorizar al parlamento con el apoyo de la Corona.

Al mismo tiempo parecía claro que, con todos sus defectos, el sistema parlamentario no tenía otra alternativa posible, ya que gozaba todavía en el país de alguna autoridad, que descendía todavía del gran experimento "cavouriano".

Los acontecimientos que se iniciaron con la caída de Crispi, que no fue sostenido con firmeza por la Corona, hasta la inauguración de la nueva experiencia del parlamentarismo "giolittiano", son muy interesantes y significativos desde el punto de vista de la historia de las instituciones.

Con la caída de Crispi, en marzo de 1896 y después del desastre colonialista de Adua, se puso fin a la aventura africana, con lo que fue posible reducir los desastrosos gastos militares. Pero el reestablecimiento de la normalidad constitucional encontró grandes dificultades y, no obstante las buenas intenciones de los sucesores, pareció que el régimen de excepción después de una tregua ilusoria y breve estuviera destinado a renovarse hasta el epílogo del trágico regicidio, que señaló un cambio decisivo en la historia política. Y, en cierta medida, un cambio también en la historia constitucional italiana que daba vía libre al experimento "giolittiano". Ante los ojos serenos del historiador de las instituciones, de entre los acontecimientos que siguieron a la caída de Crispi conviene subrayar algunos aspectos que podrían ser también invocados con parcial justificación a causa de la impulsiva y tempestuosa actividad de gobierno. Lo cierto es que el régimen cuasi parlamentario creado por Cavour había venido decayendo progresivamente y perdiendo vitalidad y prestigio después de la muerte de su gran promotor. Una moderada manipulación electoral, una hábil manipulación parlamentaria y, sobre todo, una serie exitosa de realizaciones y sucesos habían permitido a Cavour conferir al sistema un prestigio y una autoridad destinados a desgastar sólo gradualmente después de su muerte. No obstante los acontecimientos y dificultades verdaderamente extraordinarias de su actividad política, a pesar de la guerra y del problema espinoso de la reabsorción dinástica y unitaria de la revolución nacional, no obstante el conflicto con el Vaticano, Cavour había respetado y acostumbrado a los italianos a ver respetadas las libertades fundamentales, lo que había adquirido notable consistencia en las cos-

tumbres, aun cuando fuera débil la limitación jurídica. Y había logrado, aunque honrándola, vaciar a la monarquía de su poder en forma sustancial, en beneficio del poder de la cámara que en vida de él tan fácilmente se traducía en poder del primer ministro.

Este sistema de gobierno paternal, aunque sinceramente liberal y al mismo tiempo prestigiado, concentrado, coherente, eficiente, se iría deteriorando después. Las intrigas del rey y del partido de la corte, controladas vigorosamente durante el gran periodo "cavouriano", habían encontrado formas fáciles de prosperar con sus sucesores. Ricasoli hubiera querido impedirlo, pero le hacía falta la habilidad parlamentaria, la inspiración, la fantasía, la audacia de Cavour, aunque poseía un carácter semejante al del gran ministro.

Caído Ricasoli, debido en gran parte a la aversión del rey, el deterioro se había manifestado inmediatamente. No había nadie capaz de crear la unidad necesaria para activar la mayoría parlamentaria, y la debilidad de los aún notables jefes, que permanecían en la arena parlamentaria, no permitía a ninguno de ellos prescindir totalmente del apoyo o al menos de la neutralidad de la corte. Es durante el reinado de Umberto cuando la gran autoridad del rey sobre los ministros militares y sobre la política exterior, antes contrastada y frenada vigorosamente, se estabiliza y encuentra consagración en una verdadera costumbre constitucional que en cierta medida continuará, hasta la caída del sistema liberal y de la misma monarquía.

Lo que en el tiempo de Cavour había sido verdaderamente el gobierno del primer ministro, fundado sobre el consenso de la cámara elegida y sobre la tolerancia del senado, estaba transformándose, después de Ricasoli, en un malhecho y, con frecuencia, incoherente gobierno de coalición, sin estar comandado por una personalidad superior, a menudo agitado y paralizado por profundos contrastes internos.⁹ De esta forma se había venido desarrollando cada vez más aquella práctica que consistía en la emisión de turbios votos parlamentarios y retirarse antes de que la coalición se deshiciera, con el fin de dejar al primer ministro saliente —sobre todo si era apoyado por el rey— mayor radio de acción y armas más eficaces de seducción y también de intimidación.

Este procedimiento se había venido aplicando cada vez más, en la medida en que se presentaban problemas difíciles de resolver. Bastaría recordar los tristes acontecimientos de la cuestión romana, las ambigüedades de Rattazzi, la convención de septiembre, la transferencia de la capital a Florencia, la trágica farsa del Aspromonte y la desgraciada guerra de 1866.

Los mejores hombres de la vieja derecha, y después de ellos aquellos de la izquierda, y luego juntos los unos y los otros, en el largo y relativamente feliz paréntesis del transformismo de Depretis, habían mantenido viva la ficción del gobierno parlamentario con creciente dificultad y malestar.¹⁰ El odio clerical contra el joven reino no cesaba y era motivo de inquietud, no tanto por la monótona insistencia de la violentísima protesta pontificia, sino por la creciente eficacia y el creciente empeño de las organizaciones políticas sobre el pleno de la lucha política, no obstante el *non expedit*. En el otro extremo del horizonte político, nebuloso y todavía indescifrable, y quizá por eso alarmaba aún más, había aparecido la organización socialista cuya inclinación revolucionaria encontraba terreno fértil en la mala distribución de la riqueza y en la pobreza extrema de gran parte de los trabajadores industriales y agrícolas.

La ampliación del sufragio, concedida en 1882, consecuencia de los progresos habidos por la instrucción obligatoria, llamaba a las urnas, automáticamente, a un electorado cada vez más vasto y socialmente heterogéneo. Aun cuando los clericales no habían llevado todavía sus candidatos al parlamento,¹¹ su influencia era ya grande y cada vez más creciente en muchas administraciones locales. En cambio, los socialistas entraban altaneros al parlamento, como portadores de una protesta nueva que encontraba gran resonancia incluso al interior de la clase política burguesa.

En suma, el régimen seudoparlamentario creado por Cavour era un régimen que podía funcionar solamente como régimen de notables, con una ley electoral que hacía de la burguesía liberal (es decir, de una exigua minoría de los italianos) el soberano. La situación llegaba a ser cada vez menos favorable cuando la creciente intervención clerical comenzaba a crear problemas al interior de la misma ciudad burguesa, en tanto que los proletarios, primero sin voz política, comenzaban a tener sus electores y sus elegidos, su doctrina, sus organizaciones económicas y políticas. En estas condiciones objetivas de creciente dificultad, no sorprende que también los hombres honestísimos en lo personal fueran obligados a recurrir cada vez más a la manipulación electoral —a la que, por otra parte, el electorado ampliado ofrecía mayores posibilidades— y a la corrupción de los diputados, con el resultado de una pérdida progresiva del prestigio de todo el sistema.

Crispi —el historiador lo debe reconocer— se había encontrado en presencia de una situación desagradable, efectiva y grave, no creada por él. No tenía suficiente imaginación, habilidad, ni juventud¹² para poder reimplantar la fórmula seudoparlamentaria sobre una operación

transformista de dimensiones hasta entonces inconcebibles, adaptando las características de un régimen de notables burgueses a aquello que debía llegar a ser un régimen de partidos dentro de un sistema de sufragio amplio, mejor dicho, dentro de un sistema de sufragio universal. También, la pesada hipoteca real sobre la política exterior y militar no había sido creada por él, se había ya desarrollado desde antes, y constituía una última dificultad para el funcionamiento del régimen según los esquemas "cavourianos". La verdad es que al momento de la muerte de Depretis, el régimen estaba ya virtualmente en crisis, y Crispi, con su actitud impulsiva y, bajo muchos aspectos, de ingenua impaciencia no había hecho más que desencadenar y agravar la crisis.

Sin un planteamiento nuevo y en substancia revolucionario, como aquel que después dio el éxito a Giolitti, la crisis no podía ser superada; Crispi, sin embargo, permanecía dentro de los viejos esquemas: de aquellos que no aceptaban la construcción del "resurgimiento" como se venía manifestando en la historia; eran enemigos a los que se debía golpear y separar, no eran italianos católicos o socialistas que en uso de su derecho querían entrar también a la ciudad política. No quedaba entonces más recurso que la represión, pero debido a que ésta chocaba contra la conciencia liberal de la mayor parte de la burguesía y del mismo parlamento, el jefe de gobierno, invirtiendo lo que había sido el esfuerzo de Cavour, había buscado el apoyo real para dominar o silenciar el parlamento. A las manipulaciones electorales y transformistas se había agregado la violencia abierta que inevitablemente, por carecer de cualquier legitimidad no sólo democrática sino también seudodemocrática, estaba destinada a descubrir y comprometer a la Corona aún fuera de sus responsabilidades y propósitos efectivos. De aquí la gran "distracción africana" y el abandono final de ella por la Corona que había creído encontrar en Crispi su hombre, pero, que no creía necesario legitimar completamente su arbitrariedad, y peor aún, su fracaso.

Todo ello apareció muy claro en el breve y dramático periodo poscrispino en el que Giolitti tuvo la habilidad para no asumir la responsabilidad sino como opositor. Es muy significativo el hecho de que hombres menos impetuosos y ambiciosos que Crispi, deseosos, ante todo, de conducir al país a alguna normalidad, y que no estaban ligados a la "aventura africana" y más bien la habían liquidado, se encontraron dispuestos a recorrer la parábola de Crispi.

La disgregación parlamentaria había ya quitado al parlamento toda

influencia en la designación del primer ministro. El régimen pseudo-parlamentario, por este solo hecho, oscilaba peligrosamente sin centro de gravedad. Las intervenciones reales eran decisivas, y al mismo tiempo —atención— parciales y marginales. El rey imponía su voluntad en ciertas materias, ejercía presiones en otras, pero no tenía una política organizada y general. Escogía a los primeros ministros y condicionaba su voluntad, pero estaba muy lejos de asumir la responsabilidad general de la política del gobierno. En un régimen constitucional puro la política del gobierno es la del rey, y aunque el rey no es jurídicamente responsable ella se realiza a través de ministros jurídicamente responsables. En aquel tiempo en Italia no había ya un régimen ni siquiera pseudoparlamentario y tampoco había aquel régimen “constitucional” en el que Sonnino y otros pensaban.¹³ Faltaba cualquier posibilidad de línea política coherente, ya que no era claro el sitio en la que debía determinarse y manifestarse la línea política: no era en el parlamento sino en la mayoría parlamentaria reunida detrás del *leadership* del primer ministro, como en un régimen parlamentario, no en el primer ministro, como en el régimen pseudoparlamentario que Italia había conocido; y, en fin, ni en el rey, quien sin tener la responsabilidad general de la dirección política, corría el peligro, sin embargo, de quedar al descubierto. Las instituciones atravesaban por la etapa de desorden más peligrosa desde la concesión del Estatuto.

El rey no se dirigió a un jefe de la derecha ni a uno de la izquierda; encargó la formación del gobierno a un militar responsable, al general Ricotti quien prefirió ceder la presidencia a un civil, al marqués Di Rudinì, y asumir el ministerio de la guerra, del que se retiró después de pocos meses, cuando el rey puso el veto a la reducción del ejército de doce a ocho cuerpos de armada. Pero el rey no se opuso al hecho posterior a 1897, cuando fue llamado a formar parte del gabinete uno de los más autorizados y equilibrados jefes de la izquierda, Zanardelli. Se creó así, un ministerio de coalición que comprendía cinco miembros de la derecha y seis de la izquierda.

Aun entonces, en un momento tan grave, la Corona consideraba mejores las viejas conveniencias transformistas y buscaba una salida de compromiso, sin saber identificar la causa de las persistentes inquietudes y revueltas, y sin permitir que a través de una drástica reducción de los gastos militares se encontrarían los medios si bien no para seguir una política social (de la que todavía no se tenía idea), al menos sí para eliminar el motivo más inmediato de descontento, es decir, el precio del pan sostenido por una desproporcionada política

fiscal que reducía al hambre a ciertas zonas del proletariado rural y también urbano, con ventajas para pocos privilegiados.

Al incrementarse los tumultos, el gabinete —incierto y paralítico, como todo gabinete de coalición que es dominado por la personalidad superior de un ministro de excepción— no logró instrumentar alguna política orgánica. El anticlericalismo de Zanardelli obligó al conservador Visconti Venosta a retirarse, pero, luego, también Zanardelli tuvo que hacer lo mismo cuando se precipitaron los hechos, para no aceptar la corresponsabilidad de la ley marcial. Mientras tanto, graves desórdenes ocurrían en muchas ciudades italianas, y en Roma misma, la tropa era utilizada para reprimir, inclusive se tuvo que llamar a los conscriptos. Al final, como el presidente del consejo lo había temido, fue un general quien perdió la cabeza. En mayo de 1898, el general Bava-Beccaris, aterrorizado, mandó disparar cañones y morteros contra aglomeraciones inermes. Ochenta personas perdieron la vida, muchas otras fueron heridas, la violencia y las escaramuzas continuaron por cuatro días.

A su vez, el gabinete perdió la razón: el general Bava-Beccaris fue condecorado; todas las garantías constitucionales fueron suspendidas prácticamente, comenzando por la libertad de prensa; los tribunales militares y los ordinarios se pusieron en movimiento con feroz severidad; las inmunidades parlamentarias fueron violadas; fueron disueltas organizaciones socialistas y católicas; jefes de la izquierda y jefes católicos fueron hechos prisioneros.¹⁴ El Estado liberal reaccionaba no sólo contra los verdaderos o supuestos responsables de los desórdenes, sino que, confesando su debilidad, realizaba en conjunto una vasta represión persecutoria de todas las fuerzas que no había sido capaz de asimilar. La represión crispina palidecía ante la actual; al menos Crispi defendía su política de megalomanía y desventura, mientras que en el gobierno del marqués Di Rudini era sólo la expresión de una impotencia sustancial, de una desorientación política y, sobre todo, de un pánico social.

Sin duda, los precedentes crispinos habían multiplicado en el país los motivos de la inquietud, acrecentado el disgusto de los pobres, y difundido en la clase dirigente un pánico irracional. Pero, la repetición del acontecimiento por obra de aquellos que se habían propuesto una acción pacífica sirve, sin embargo, para indicar cómo los acontecimientos del periodo crispino no se agravaron sólo por el temperamento y los errores del primer ministro sino que tuvieron raíces muy profundas en la crisis del régimen seudoparlamentario.

Así como ocurrió con Crispi, el rey no dio apoyo total a Di Rudini, ya que hubiera podido disolver la cámara, autorizar la recaudación

de los tributos por decreto real y utilizar al ejército para la represión. El rey sentía, probablemente, que se le pedía adoptar una decisión muy grave, es decir, el repudio virtual hacia la fórmula seudoparlamentaria, o sea, la asunción completa de la monarquía de la responsabilidad de gobierno. Probablemente el rey era, al menos en forma no muy clara, culpable de la ineficacia de una política radicalmente represiva sin que ello significara cambiar la fórmula constitucional; al mismo tiempo sentía que no tenía el apoyo suficiente para intentar la instauración de un sistema de "puro" gobierno "constitucional". Lo que no había sido posible en los tiempos de Carlo Alberto y de Vittorio Emanuele era menos posible aún en ese momento. El pacto entre la dinastía y la nación estaba ya fundada sobre la fórmula seudoparlamentaria. Teóricos y políticos sin responsabilidad institucional podían criticar también aquella fórmula, pero, ni el rey ni sus consejeros de la derecha liberal veían cómo pudiese ser superada esta fórmula sin despertar en el país la sensación de violencia y de ilegitimidad.

Di Rudini no obtuvo la disolución de la cámara y se dimitió según el uso, sin esperar el voto.

Se tuvo así una "segunda verificación" de la situación, no menos significativa que la primera. Para expresar sus intenciones moderadoras y conciliatorias, el rey dio el encargo al general Stefano Pelloux, considerado como un liberal y conocido por haberse negado en aquel mismo año, a proclamar el estado de sitio en Puglia, a donde había sido mandado con poderes excepcionales para restablecer el orden. En aquella ocasión, el general había comprendido que los desórdenes no eran el resultado de una conjura política sino solamente del hambre. Constituido el habitual gabinete, Pelloux se puso a trabajar con los mejores propósitos; pero, al cabo de pocos meses terminó por convencerse de la imposibilidad de gobernar al país, sin restringir radicalmente las libertades. Si Pelloux y el rey hubieren querido hacerlo, sin lugar a dudas, habrían tenido que disolver el parlamento, gobernar por decreto durante algún tiempo y regir al país por la fuerza. Pero con ánimo diferente, cada uno a su manera, se resistían a romper completamente con la tradición, lo cual ocurriría al aceptar un poder que en el fondo sentían como ilegítimo; de un poder del que, en consecuencia, hubieran quedado prisioneros.

El proyecto de ley presentado por el gobierno ante el parlamento, en febrero de 1899, tendía a reforzar al poder ejecutivo, cosa muy necesaria. Pero, en realidad, iba encaminado a demoler las garantías de libertad, lo que no significa reforzar al ejecutivo. La debilidad del ejecutivo no deriva de las garantías de libertad —muy incompletas y

frágiles— sino de la inconsistencia política del ejecutivo, mismo que no lograba encontrar su centro de gravedad en la autoridad de la cámara de diputados; ejecutivo al que la dinastía no podía, ni quería, tal vez, ofrecer un centro de gravedad diferente al aplicar a la letra el Estatuto Albertino. ¿Para qué servía amordazar la prensa, poner en prisión a los opositores, dar todavía más vastos poderes a la policía, si después no se lograba reconstruir una voluntad política coherente expresada por un órgano constitucional estable, que operase con base en una fórmula de legitimación amplia, mejor dicho, ampliamente aceptada? Podía ayudar a la superación momentánea de dificultades, pero la dificultad de fondo, la crisis del régimen, quedaba del todo sin resolver. Este funesto error volvería a florecer varias veces en la vida constitucional italiana, no sólo antes del fascismo y durante el fascismo, sino también después del fascismo. Es decir, la ilusión de poder sustituir la deficiente fuerza política del ejecutivo con la concesión de amplio margen de fuerza arbitraria.

La extrema izquierda se aferró al “obstruccionismo”. Entonces Pelloux hizo emanar las medidas restrictivas de la libertad por decreto real, pero la contaduría general del Estado aprobó el decreto con reserva; el tribunal de casación declaró la nulidad. La magistratura ordinaria no ejercía ninguna censura sobre la constitucionalidad sustancial de actos que tenían fuerza de ley. Pero el tribunal de casación se fundó en un motivo de naturaleza formal: el decreto de Pelloux, según la casación, era en realidad un simple proyecto de ley en espera de la aprobación por parte del parlamento.¹⁵

Estalló de nuevo la batalla parlamentaria. Pelloux se esforzó en vano por obtener una modificación del reglamento de la cámara que le permitiera acusarla de “obstruccionismo”. Al final, la extrema izquierda abandonó el aula, afirmando que no quería con su presencia ser cómplice de un golpe de Estado. Zanardelli con el grupo de centro-izquierda terminó por solidarizarse con los secesionistas. Todavía Pelloux no quiso forzar la aprobación de la modificación al reglamento y ni siquiera pensó aplicar igualmente el decreto sancionado por la casación. No era un hombre con la personalidad suficiente como para fracturar al régimen, sino que el régimen vacilaba peligrosamente por sí mismo. Tenía la esperanza que en las elecciones ya cercanas el país le daría la razón, pero el país no se la dio. La mayoría gubernamental resultó peligrosamente reducida. El candidato del gobierno a la presencia de la cámara obtuvo sólo veintiocho votos de mayoría. Pelloux se retiró y el rey puso en su lugar a un viejo parlamentario piamontés sin re-

lieve político, al senador Saracco. El regicidio cerró trágicamente este capítulo de nuestra historia constitucional.

Por tercera vez la experiencia había confirmado que las dificultades para gobernar eran ya de tal magnitud que empujaban hacia crisis violentas y al empleo de medidas de excepción. Pero también se había visto cómo, aunque desordenado e impotente, el régimen seudoparlamentario revelaba una vitalidad inesperada. Aun sin ser popular el parlamento —y no ameritaba serlo—, el país, en donde ya fermentaba el “estallido vital” que se reveló tan impetuoso en el primer decenio del novecientos, había sentido que en realidad no se le había ofrecido otra alternativa social. La reforma constitucional, el “sonniniano” regreso al Estatuto, había sido propuesto al país en términos solamente ausentes de liberalismo, insultantemente reaccionarios.¹⁶ La extrema izquierda, que el parlamento siempre había despreciado, se había visto obligada a librar, para su defensa, una valiente, noble y victoriosa batalla. Y tal vez sólo por esto, la batalla no había sido inútil. Su enseñanza fue recogida por Giolitti. Tal vez la fórmula parlamentaria era todavía utilizable y su crisis podía ser vencida o al menos pospuesta, atrayendo hacia el juego (político) a las fuerzas que habían atacado a Crispi y a sus sucesores.

El teórico de la reforma constitucional, el consejero Sonnino, escuchado tal vez por Pelloux y por el rey, había escrito:

La cámara elegida será tanto más independiente y retomará tanto más seria y eficazmente su función legislativa y el ejercicio del control financiero, cuanto más pronto renuncie a pretender que los ministros sean una emanación suya y, deban ser designados efectivamente por ella y los considere como ministros del príncipe, es decir, como órganos responsables de la voluntad y de la acción del soberano, escogidos y nombrados sólo por él.

Con eso se lesionará un poco al gobierno llamado de gabinete, pero se creará una seria división de poderes en los ordenamientos representativos, y se dará a la opinión pública y a la voluntad nacional una mayor libertad de movimiento y de acción para determinar la línea de la legislación y censurar los actos del gobierno. Hoy la cámara está obligada muchas veces, con base en la cuestión llamada política y de confianza que se pone a cada instante, a dejar pasar sin revisar disposiciones legislativas que ella, en su íntima conciencia, desaprueba totalmente o en parte.

Cancelada la directiva y fatal dependencia del ministerio respecto del apoyo continuo de la mayoría de la cámara, ésta quedaría más

libre de preocupaciones de otro orden para manifestarse con su juicio objetivo tanto sobre cada una de las propuestas en materia legislativa como sobre cada uno de los actos del gobierno, por lo que cada desaprobación o llamada de atención de la cámara no significaría necesaria y fatalmente la muerte política de un ministro o de un gabinete; no sonaría como un retiro de la confianza del mandante sobre el mandatario. Hoy, la constante preocupación política, y el temor de comprometer en una cuestión especial la suerte del gabinete y el equilibrio general de los partidos y de los grupos parlamentarios, empuja con mucha frecuencia a la cámara a olvidar el concienzudo desempeño de la función legislativa. La mayoría de los diputados, al tener como primer interés y como primera preocupación la salvación de su ministerio, se muestra hoy muchas veces dispuesta a dejar incluso que se dañen los derechos y las prerrogativas del parlamento en lugar de que, con un voto contrario, se ponga en riesgo la vida del gabinete y el propio predominio del gobierno. Y ello explica la gran facilidad con la que las mayorías se someten repetidamente ante los decretos-ley, aunque éstos comprometan, en tiempos y en condiciones normales, las cuestiones de alta importancia constitucional, económica y financiera.

Pero, conducida la acción de la cámara dentro del límite de sus legítimas competencias, la mayoría siempre se mostrará, no menos que la minoría, celosa de mantener incólumes los derechos colectivos del instituto al que pertenece.¹⁷

Pero los aspectos negativos de la concepción de Sonnino, habían sido puestos en evidencia con mucha claridad por Mosca,¹⁸ en su estudio sobre las constituciones modernas, publicado en 1887. Él admitía que la manera más simple y práctica para conducir y cumplir con la separación entre el poder “moderador” y el del poder ejecutivo, podría significar, a primera vista, “separar netamente los poderes del gabinete y del parlamento de aquéllos de la Corona” y “dejar ejercer exclusivamente a ésta, la facultad de disolver la cámara baja, crear y hacer renunciar a los ministros y nombrar a los miembros de la cámara alta”. Pero este medio le parecía ilusorio e inaplicable.

No es sin una profunda razón —él escribía— que la soberanía ha perdido, en los países latinos, gran parte de su prestigio y casi todo poder efectivo. Este hecho es demasiado frecuente como para tener causas accidentales, se vincula con aquel racionalismo político que ahora prevalece en toda la Europa, marcadamente en las naciones dirigidas por gobiernos parlamentarios y hace ver como ilegítimo y ficticio cualquier poder que no tiene una base “natural”, que no se funda ni sobre un mérito personal universalmente reconocido ni sobre una verdadera y presupuesta soberanía popular.

Buscando una salida, Mosca llegaba a una propuesta genial por su simplicidad, pero irrealizable sobre el plano de la política común. Pensaba en la creación de un consejo privado del soberano, ampliamente representativo, no tanto por virtud de formales designaciones electorales sino por la alta autoridad de los hombres que deberían ser llamados para integrarlo, según criterios objetivos: este consejo tendría que llegar a ser en la realidad el que detentara el poder ejecutivo, pero en la formalidad ser únicamente el consejero de la prerrogativa real; la aceptación de este pacto permitiría restablecer la prerrogativa real junto a la separación de poderes, sin descubrir políticamente a la Corona y dar a la reforma constitucional un reaccionario color específico. En otros términos, aquella pérdida de la prerrogativa (real) que en Inglaterra había tenido lugar por la fuerza espontánea del distrito uninominal de *mayoría relativa* y por sus consecuencias parlamentarias (todavía poco estudiadas), hubiera podido ocurrir en Italia a través del consejo privado y de tal manera que el ejecutivo hubiera podido ser rescatado de la dependencia parlamentaria, sin regresarlo a una anacrónica discrepancia real. Una propuesta tal, bien realizada, habría podido salvar tal vez al régimen. Pero sólo un científico de la política podía formularla ya que nadie tenía interés en sostenerla sobre el plano de la política práctica. De hecho, tanto las facciones parlamentarias como el partido de corte no podían no ver disminuido su poder con tal solución.

Queda como hecho importante que ninguna de las reformas propuestas conducía a una reforma electoral idónea para hacer más coherente el juego de los partidos y acercarlo al del modelo inglés. Tal vez, todavía, hacia finales del siglo, esa solución hubiera sido no sólo eficaz, sino posible, en cuanto no hubiera afectado muchos intereses, ya que no habían surgido todavía partidos jerarquizados y burocratizados. Pero nadie pensó en ello, aunque sí con frecuencia, deplorando el confuso sistema político, se invocaba a un bipartidismo utópico, el cual no se fundaría sobre la dinámica espontánea de la ley electoral sino que sería enviado por el cielo o realizado por una imposible aunque iluminada voluntad de los políticos. Ni siquiera se había pensado en tantos remedios y substitutos realmente dudosos, propuestos en nuestro tiempo para dar alguna autoridad y estabilidad al gabinete, independientemente de la ley electoral, de la situación de los partidos y de su número. Por ejemplo, un término fijado por disposición oficial, o un mecanismo de disolución automática de la cámara como consecuencia del inicio de cada crisis provocada por el voto de desconfianza; o por el voto de desconfianza "constructivo" adoptado entonces por los alemanes, es decir,

la posibilidad dejada a la cámara para destituir a un jefe de gobierno y elegir a uno nuevo.

Los remedios propuestos por Sonnino no buscaban reforzar al ejecutivo para con ello, establecer un contacto más directo con el país e incorporarlo de manera inmediata en el ámbito de la democracia. Hombre de su tiempo y ligado a las condiciones de su época, Sonnino se replegaba hacia la monarquía, quería llevar al ejecutivo hacia el interior de la esfera real. Solución que parecía la única posible, pues según la ley fundamental "sólo al rey" pertenecía el poder ejecutivo. Y si esta identificación del ejecutivo con el rey podía ser llevada a cabo por el régimen parlamentario o el seudoparlamentario parecía muy difícil a su vez, o directamente imposible, dar al ejecutivo un nuevo y diferente sistema prescindiendo del rey, cuya posición había sido siempre fuerte y había llegado a ser más fuerte aún al irse exterminando el parlamentarismo. Pero hacer autónomo al ejecutivo restituyendo al rey su pleno ejercicio en un momento difícil y crítico de la vida nacional, como había previsto Mosca, adquiriría un indudable significado político conservador. Los acontecimientos ocurridos durante los gobiernos de Crispi, de Di Rudini, de Pelloux en ese tiempo habían —dando provechosas lecciones de hechos— abierto los ojos al país, o al menos de su parte más moderna y políticamente combativa. Y de esta manera, no obstante los diagnósticos tan justos formulados por Sonnino y por Mosca sobre la disfuncionalidad del sistema, la profecía de su caída no debía cumplirse tan rápido.

Precisamente la perspectiva de solución indicada por Sonnino (y el modo en que la solución había tratado de imponerse) había agrupado alrededor de la desierta y humillada bandera parlamentaria, nuevas y generosas fuerzas; por un momento había florecido con motivos ideales la enferma y desacreditada asamblea de Montecitorio, convirtiéndose rápidamente ante los ojos de muchos italianos (aunque muchos italianos ayer la hubieran desdeñado y ofendido) en el paladín de la libertad.

El régimen seudoparlamentario salía entonces de una larga, confusa y áspera batalla, reforzado momentáneamente, aunque las causas de su decaimiento aún no habían sido eliminadas. Sacar algo de aquel régimen, renovarlo sin renegar de él, con la posibilidad de crear de nuevo gobiernos estables, coherentes, autorizados pero sin autoritarismo (aunque paternalistas) y, como fuere, capaces de atender en forma válida, las necesidades del naciente desarrollo del país. Éste era el difícil problema que debía enfrentar el genio político de Giolitti.

¹ Cfr., el perfil del "barón de hierro" trazado por Spadolini, *Figure del pensiero e dell'azione liberale in Italia*, Roma, RAI, 1954, p. 16 y ss.

² Ofrecen un ejemplo las circulares de los prefectos publicadas por Spadolini en la citada *Firenze capitale* en p. 212 y ss., redactadas para recomendar la neutralidad de la administración pública entre los candidatos de los diferentes partidos políticos; ordenando solamente la intervención contra los candidatos de los partidos, diríamos hoy, no del régimen, sobre todo los clericales.

³ Escribía A. De Viti de Marco (*Un trentennio di lotte politiche [1894-1922]* Roma, 1929): "Durante las luchas del 'resurgimiento', las divisiones políticas derivaban de la cuestión de la independencia nacional y de la forma —federativa, republicana o monárquica— que se quería dar al nuevo Estado. Los problemas de política interna y exterior, que el nuevo Estado se preparaba para enfrentar, parecían todavía lejanas y de importancia secundaria. El hombre que en verdad tuvo la visión integral y precisa fue el conde de Cavour; pero, su programa nació y murió con él. Igualmente, con la unidad conseguida, se agotó la función histórica y la vitalidad política de los viejos partidos. Quedaron, más bien, las viejas agrupaciones de personas ligadas con vínculos de convivencia tradicional y se manifestó inmediatamente, al interior de cada una de ellas, la más grande confusión de ideas y métodos. En cada una se encontraban autores y adversarios de las más disparatadas líneas de gobierno en materia de política exterior e interna, de política económica y financiera. En cada grupo se encontraban los defensores y los adversarios de las políticas de expansión territorial y colonial, de la reducción y el aumento de los gastos militares, de la intervención estatal y de la libre iniciativa individual. En cada grupo estaban los concentradores y los descentradores; los partidarios y los adversarios de la ampliación y de la restricción de la libertad de prensa, de asociación, del sufragio universal y del sufragio restringido. Aquellos que propugnaban acuerdos con el Vaticano y aquellos que propugnaban la más completa separación entre el Estado y la iglesia. Había liberales y proteccionistas, autores y adversarios de la legislación social. En donde se tuvo la plaga del "transformismo" que confundió a las personas de los viejos partidos, sin aclarar las ideas de las nuevas líneas. Más allá de la confusión, una sola idea heredada del viejo régimen prevalecía en cada grupo: la idea del privilegio de clase. Las nuevas libertades —concedidas tal vez más por espíritu doctrinario que no por demanda del pueblo— sirvieron de hecho a los nuevos llegados para organizarse en defensa de sus propios intereses y su propio derecho; pero, esta defensa no consistía en combatir los privilegios de otros para lograr un trato igual para todos sobre la base común, sino en reclamar nuevos privilegios para sí mismos. Cada nuevo privilegio era reclamado a título de trato igualitario. Así, ocurrió en Italia que el progreso de la idea liberal y democrática ha consistido en el gradual y creciente otorgamiento de los favores legislativos, que pasó de los grupos mayores a los menores, de los grupos de vieja formación a los de nueva formación, de los latifundistas a los industriales, a los funcionarios de Estado, a las cooperativas de trabajadores, a las organizaciones proletarias. Se generó la jerarquía de los grandes, de los

medianos y de los pequeños privilegios. El parlamento llegó a ser, lógicamente, el mercado en donde se negociaban los grandes y pequeños favores del Estado, que eran subvencionados por la gran masa de consumidores y contribuyentes. Los intereses de estos últimos era desterrada de la arena parlamentaria. Cada elector en lo personal empujaba al diputado individual sobre esta vía y lo explotaba para conseguir intereses particulares. Pero la masa anónima de ciudadanos había terminado por despreciar al instituto parlamentario.

Contra las organizaciones políticas del privilegio, que desangraban a las fuerzas productivas del país pobre, surgieron movimientos populares esporádicos, determinados por la agudización de los sufrimientos económicos que la exageración del sistema ha producido algunas veces, no por la acción consciente de masas electorales de las que habría podido nacer el partido, ni del pensamiento activo de un partido o de un grupo trabajador con el fin de iluminar, educar y organizar políticamente a las masas...

⁴ De manera muy clara Zanichelli explica cómo en el Piamonte saboyano, con el Estatuto Albertino interpretado en sentido parlamentario, todavía se pudiera manifestar un régimen relativamente sano y coherente, y que con la unidad (italiana) las promesas morales y sociológicas de tal régimen se irían rápidamente descifrando. (Cfr., Zanichelli, Domenico, *Studi di storia costituzionale e politica del Risorgimento d'Italia*, Bologna, 1900, p. 143 y ss.

⁵ La reforma electoral de Depretis fue organizada sobre dos leyes. La primera, del 22 de enero de 1882, facilita el acceso al derecho de voto. Pero, las facilidades tuvieron para la época un efecto limitado, en cuanto a la ampliación del sufragio, ya que el 62% de la población todavía estaba compuesta por analfabetos. En 1882 los que tenían derecho al voto no superaban los 2 millones y en porcentaje el cuerpo electoral pasó del 2.18% al 6.7%.

La segunda ley electoral de Depretis (7 de mayo de 1882) además de asignar un número diferente de diputados a algunas provincias (Avellino, Brescia, Caserta, Foggia, Girgenti, Montova y Siracusa), redujo el número de distritos electorales de 508 a 135, después de la adopción del distrito uninominal con escrutinio de lista, y modificó en consecuencia, radicalmente, las circunscripciones.

⁶ Giustino Fortunato criticó con vehemencia el proyecto de ley en la cámara, el 25 de marzo de 1881, y declaró al escrutinio de lista como "la más manifiesta, la más odiosa, la más injusta, la más peligrosa confiscación del voto popular". —Y agregaba— "...la elección es la selección de un hombre, no de un partido o de una bandera...". La opinión política, decía Fortunato "*es un criterio de selección, no el único...* con el escrutinio de lista no se pone atención a las cualidades personales, no se pone atención al ingenio, a la probidad, a las virtudes, a todas las otras ciudades que pueden hacer a un hombre apto para ir al parlamento. Porque no es posible para un elector conocer todos los candidatos, el juicio será dado por uno o dos nombres célebres que sirven de pasaporte a los otros nombres de la lista". Estas celebridades no son, en el pintoresco lenguaje de Fortunato, sino "verdaderas boletas de encargo que hacen pasar la aduana a las mercancías dañadas". Fortunato citaba a De Zerbi que había escrito a este propósito: "El de más confianza será propuesto en la lista de candidatos con preferencia del más independiente, porque aquél es un burro y éste un cerebro; el más intrigoso y el servidor antiguo del partido serán los que encabezan la lista." Desde aquella época, entonces, a los espíritus más lúcidos parecían claras las consecuencias "partidocráticas" del escrutinio de lista, es decir, la selección al revés y la expropiación de la representación parlamentaria en favor de los hacedores y burócratas de partido.

⁷ Según el cálculo hecho por Colajanni, el número de los muertos entre los manifestantes, durante las numerosas manifestaciones y agitaciones en Sicilia, entre el 10 de diciembre de 1893 y el 5 de enero de 1894, ascendió a 92 personas contra un solo caído entre las tropas, muerto a consecuencia de una pedrada. Ver Romano, Salvatore, *Storia dei fasci siciliani*, Bari, Laterza, 1959, pp. 442-468. Consúltase dicha obra para conocer también los acontecimientos relativos a las violaciones de las inmunidades parlamentarias del diputado siciliano De Felice (pp. 494-498).

⁸ Cfr., Plebano, A., *Storia della finanza italiana*, Torino-Roma, Roux y Viarengo, 1902, vol. III, pp. 438-439; Cilibrizzi, S., *St. parl. pol. e dipl. d'It.*, cit., vol. II, pp. 536-537.

⁹ Analizando con objetividad las situaciones parlamentarias que condujeron a la caída de la derecha, Domenico Zanichelli (*ult. op. cit.*) subraya con razón la heterogeneidad y falta de agregación política y de recíproca caracterización tanto de la "derecha" como de la "izquierda". Dice Zanichelli "...este pretendido partido moderado, que dirigió la cosa pública hasta el 18 de marzo de 1876, salvando muchas veces y haciendo grandísimos servicios al país... no fue otro que la unión de aquellos hombres políticos que habían seguido al conde Cavour, y que trataban de mantenerse en líneas generales dentro de la vía que él había señalado; una amalgama un tanto heterogénea de grupos que, aun teniendo ideas diferentes en todas o en casi todos los asuntos del Estado, se preocupaba principalmente de la necesidad por cumplir el programa nacional... y que principalmente la mayoría de la cámara se preocupaba por cumplir el programa nacional en el modo señalado por el conde de Cavour, pero sin poner en peligro al nuevo Estado, y que sólo este pensamiento la tuviese unida, aparece claro, si se piensa que inmediatamente después de la ocupación de Roma y de la votación de la ley de las garantías comenzó aquel trabajo de desintegración con el que las diferentes partes de ella, cumplida la obra común, anunciaban para retomar su independencia...; impotente para conquistar el poder por fuerza propia, la oposición subió al poder cuando la mayoría de los adversarios, disgregándose y dividiéndose, se lo cedieron; lo tuvo para daño del país cuando, queriendo hacerse pasar por partido, no logró sino mostrar los defectos y los vicios, aunque no la calidad de los gobiernos que se fundaron sobre una sola parte política, con daño menor cuando sus actos fueron útiles y ventajosos, cuando sus principales hombres supieron abandonar la actitud parcial y aceptar, inspirándose sólo en los supremos intereses de la patria, la ayuda de todos los hombres de buena voluntad para tutelarlos o defenderlos. De tal manera, que aquellos mismos que con tal de instalarse en el gobierno habían declarado con grandilocuencia que formaban una mayoría orgánica y compacta semejante a la de los partidos ingleses clásicos, tuvieron que plegarse para regir al Estado apoyándose principalmente sobre los grupos centrales más afines a las asambleas, confirmando así aquello que a nosotros nos parece natural y congénito al sistema representativo en Italia, o tal vez, también, a la Europa moderna, y desconociendo y declarando falsa a aquella doctrina de la necesidad de los partidos que alguien todavía alega". (Pp. 131-135.)

Zanichelli en estas páginas notables, pone en evidencia cómo en Italia el gobierno podría sólo fundarse sobre el transformismo y la coalición, dada la inexistencia de partidos capaces para expresar una mayoría parlamentaria. El considera "falsa la necesidad de los partidos", pero aquí está en un error. El sistema parlamentario presupone, como sabemos, una mayoría parlamentaria segura, que sea expresión de un partido organizado en el país y en el parlamento, como resultado de una ley electoral idónea. Zanichelli tiene razón cuando teje casi el elogio del transformismo como el único medio de gobierno adecuado a dirigir Italia, y cuando subraya que al persistir aquella situación (de la que él no sospecha que el origen

se encuentra en la ley electoral) cada intento de fundar el gobierno sobre un grupo homogéneo y una ideología definida está destinada a dar frutos todavía peores. Este autor concluye —y estamos a final de siglo— “vuelven tiempos tristes para el gobierno representativo, tanto como para no prever si el sistema podrá retractarse de su actual abyección”; y ello, depende precisamente del hecho que el sistema no logra fundarse sobre un adecuado juego de partidos. El sistema representativo también puede prescindir de un juego de partidos coherente ahí donde el ejecutivo (Estados Unidos y Suiza) tenga su institucional autoridad y estabilidad. Pero, si el régimen debe ser *parlamentario*, es decir, si el ejecutivo debe fundarse sobre la confianza del parlamento, son una necesidad absoluta los partidos capaces de expresar una mayoría parlamentaria y su ausencia conduce a la “abyección” señalada.

¹⁰ En el discurso del 4 de mayo de 1886 Zanardelli decía a Depretis: “Por no saber lo que sois, es inevitable que en las leyes, aún en las de orden económico, financiero y administrativo, las que no pueden sustentarse en los principios que dividen a los partidos, acabaréis por no tener contentos a todos” y lamentaba que *la estabilidad del gobierno fuera realizada precisamente sobre la máxima inestabilidad en el trabajo legislativo*, en cuanto a que se salió de cada riel de claridad pragmática (Ondei, G. E., *Zanardelli*, Brescia, Imp. Pavoniana, 1954, p. 83). Diagnóstico todavía hoy vigente de un antiguo mal, del que no han sido cambiadas las razones.

¹¹ Spadolini, G., *L'opposizione cattolica*, Firenze, Vallecchi, 1955.

¹² Había nacido en 1818. Hacia 1893, a principios del último gabinete tenía, entonces, 75 años.

¹³ Un diagnóstico negativo del sistema parlamentario italiano había sido ya hecho por Sonnino en 1881, cuando ante la cámara denunciaba la carencia del ejecutivo, las injusticias sociales, la separación del país real. Pero, con un salto lógico e histórico Sonnino veía el remedio sólo en el sufragio universal, aunque fuese con distrito uninominal, sin pensar siquiera al problema de la mayoría relativa o calificada, del único o del doble turno de elección; y ni siquiera en el problema de la eficacia de las instituciones escolásticas, y en general de la madurez de las masas electorales. “Nuestro gobierno es débil —dice Sonnino— (y no hablo de éste o de aquel gabinete sino del ente gobierno en sí mismo) y por eso mismo cumple mal su misión. Es débil porque, pasado el arrebato del sentimiento nacional que sacudió en sus fibras íntimas a toda la nación, toda nuestra vida política ha llegado a ser superficial. La gran mayoría de la población, más del 90%, se siente extraña a nuestras instituciones. Se ve sujeta al Estado y obligada a servirlo con la sangre y con los dineros, pero no siente que constituye una parte viva y orgánica, y no toma interés alguno a su existencia y a su desarrollo. Considera con sospecha y con desconfianza a todos nuestros ordenamientos, y un espíritu de descontento y desánimo invade al país, desde los Alpes hasta la punta extrema de Sicilia. Si la forma de gobierno cambiase repentinamente por un golpe de mayo o por cualquier crisis, *quod did omen avertant*; si se sustituyen el actual régimen liberal por el despotismo más ciego o por la monarquía más descabellada, la gran masa de la población permanecería indiferente al anuncio, como si se tratara de una cosa que no la tocase... o también crédula y ávida de novedades saludaría el cambio con esperanza. En una palabra, nuestro Estado no se apoya sobre aquella sola base, sólida y segura, que es el consenso de todos sus ciudadanos. Éste está constituido sobre el derecho de poco más del dos por ciento de la población y, en la realidad, de menos del uno por ciento. Y este privilegio, con-

cedido a un estrechísimo orden de ciudadanos para regir el Estado, ha creado un gobierno de clase, un gobierno sin ideales, mezquino, ávido y doctrinario; y la legislación que ha salido es una legislación parcial, que ha elevado a interés general el interés de una clase, que de los principios liberales se preocupa únicamente en cuanto tocan la vida y la suerte de las clases privilegiadas y ha aplicado un sistema tributario que grava desproporcionadamente sobre el trabajo y sobre las clases más pobres. En tanto que, sobre aquella masa políticamente inerte de la población, los revolucionarios de todo color, negros o rojos, revolucionarios clericales o republicanos, van alimentando el descontento o fomentando los gérmenes y alienando siempre más los ánimos de nuestro estado, y buscan la novedad y esperan lo mejor de la revolución y del desorden más bien que del pacífico desarrollo de los órdenes actuales. Es por ello que nacen y crecen los espíritus sectario, clerical o anárquico. La oscura y confundida conciencia de ello, y haber sentido que está siempre apolillándose cada vez más la base misma del Estado, es lo que ha empujado a todos nosotros a invocar una reforma electoral y a insistir sobre su urgencia. Mientras nosotros confiándonos en la doctrina vacía, esperábamos que las diversas clases de ciudadanos vinieran, una después de otra por orden de dignidad, a pedir la franquicia electoral que tendríamos nosotros entonces graciosamente concedida, nos dimos cuenta espantados que ninguna clase venía a reclamar sus derechos y que, a pesar del descontento creciente, necesitaba darse un gran movimiento artificial agitando de arriba hacia abajo para obtener que al menos alguien con reuniones o peticiones pidiese este gran premio que nosotros teníamos reservado para los más capaces y más buenos. Es notable que las demandas de franquicia hubieran sido hechas siempre por aquellos que la mayoría de la cámara estaba menos dispuesta a reconocer como los más dignos. Y este hecho, de segregar de nuestra vida política a la grandísima mayoría de ciudadanos nos demuestra en forma absoluta la urgente necesidad de recobrar el Estado, de reanimar esta vida política haciendo participar a todo cuanto ahí hay de activo y de trabajador en la nación, familiarizando todos los órdenes de la sociedad y obligando, diría, a que todos los italianos se sintieran solidarios con los destinos políticos del país y a considerarse verdaderamente como ciudadanos, como *cives* de una Italia libre y única. Es ésta la razón por la que nosotros, con nuestro orden del día, nos proponemos deliberar sobre el sufragio universal directo y con voto uninominal ya "que el dominio es solamente duradero cuando es voluntario" (con palabras de Maquiavelo). No hay gobierno seguro y estable si no representa a la nación entera, si no tiene el consenso de todos, de arriba y de abajo. En un Estado nuevo de cualquier tradición histórica, en un Estado nacional, cuyo orden se funda sobre la expresa voluntad del pueblo y que ha puesto como base normal de su gobierno el principio de elección, no tendrá plena representación del país, no podrá haber otro modo de verificar la aprobación del sufragio universal que acompañe la sucesión de administraciones y de gobiernos sino mediante la elección de la cámara de diputados por parte de la ciudadanía entera... La cámara elegida debe ser el espejo fiel de las fuerzas sociales de cualquier clase existente en el país, en donde al estado verdadero de las cosas corresponda, en lo posible, el ordenamiento legal de ellas y en donde el progresivo trabajo legislativo y de gobierno coincidan, por así decir, día con día en el desarrollo natural de los organismos y de las fuerzas que se explican en el Estado y que constituyen sus elementos vitales. En estos tiempos, el único medio que tenemos para traducir, constante y pacíficamente, la fuerza social en fuerza política, es la elección, ya que el mismo principio electoral se apoya sobre el presupuesto científico de que todo hombre, toda asociación, toda clase, toda comunidad de intereses tiene mejor conciencia de otros, por lo que conviene, a la larga, para su propio desarrollo y para su propia ventaja. Pero ¿cómo se medirá la fuerza social, para darle a cambio la debida parte de influencia política? Nosotros respondemos que no es con criterios arbitrarios, de clase, de

censo o de cultura, sino mediante el número. Toda fuerza, todo medio de influencia como la cultura, el dinero, la inteligencia, la tradición, el carácter, representan un valor social y tienen verdadera importancia política en la medida que se traducen directa o indirectamente en influencia sobre un número de voluntades que actúan. El rico, egoísta y holgazán que tenga encerrados en la caja fuerte todos sus dineros, el docto que guarde para sí mismo todos los resultados de sus estudios, no tienen importancia social y no deben tenerla ni siquiera en política. El mejor medio, nos parece a nosotros, para dejar cualquier interés social en la parte que justamente le espera y para obtener una completa representación política que corresponda fielmente a las condiciones, diría, casi dinámicas de la nación, es dejar libre la acción de todas las influencias legítimas sobre todos los órdenes de ciudadanos, sin excluir o paralizar aquellos que se ejercen de preferencia sobre clases inferiores, sean ellas urbanas o rurales." (*atti parlamentari*, sesión del 30 de marzo de 1881.) Puede surgir también la sospecha de que este planteamiento de Sonnino deba interpretarse en el sentido de un reforzamiento esperado de las *élites* activas del país en función de su más acentuada influencia sobre la mayoría amorfa y pasiva. Pensamiento que tendría no sólo una clara implicación conservadora, sino directamente reaccionaria. De otra manera el pensamiento de Sonnino habría sido muy superficial e ingenuo. ¿Había él leído y meditado las consideraciones desarrolladas por Tocqueville, sobre los efectos del sufragio universal de su genial obra *De la démocratie en Amérique*? Yo lo dudo. Por otra parte, no sabría si las hubiere meditado, más tarde, el mismo Croce (*cfr.*, más adelante, p. 255, núm. 10).

¹⁴ Sobre las represiones en Milán del noventa y ocho, y particularmente sobre las persecuciones que fueron víctimas los católicos —se recuerde el episodio significativo de don Albertario— ofrece importante documentación y aguda interpretación Spadolini, G., *L'opposizione cattolica*, Firenze Vallecchi, 1955, pp. 463 y ss.

¹⁵ He aquí el texto del decreto real del 22 de junio de 1899 número 227 precedido por la información al rey: "¡Señor! La cámara de diputados reconoció solemnemente el 4 de marzo pasado la necesidad de nuevas disposiciones para la defensa del orden público y de las instituciones al aprobar, con grandísima mayoría de votos, los conceptos informadores del proyecto de ley que le había sido presentado por el gobierno. Iniciada el 1º de junio la segunda lectura de este proyecto, deliberada y abiertamente una pequeña minoría se propuso impedir en la cámara conducir a término el examen de las disposiciones presentadas. Para remediar esto fueron propuestas oportunas modificaciones en los procedimientos reglamentarios, pero también contra tales modificaciones fue opuesto el mismo sistema de deliberado obstruccionismo. La situación creada por estas condiciones impone al gobierno el deber de procurar que la voluntad y el derecho de la mayoría puedan, según el espíritu de las órdenes constitucionales, obtener su legítima superioridad. No se puede permitir que una exigua minoría impida a la cámara de diputados el ejercicio de sus funciones. Por eso, el consejo de ministros, con unánime deliberación, no duda en proponer a vuestra majestad que las disposiciones más esenciales de aquel proyecto de ley, reunidas en un texto, que es conforme a aquél deliberado definitivamente por la comisión parlamentaria elegida para examinarlo, sean sancionados con un decreto real que tenga efecto ejecutivo el próximo 20 de julio, y sea rápidamente presentado al parlamento para convertirlo en ley. De tal modo, queda incorporada a las dos ramas del parlamento la potestad para discutir y deliberar sobre las disposiciones del decreto antes de que ellas sean aplicadas. Por lo tanto, para tutela del mismo crédito y de la autoridad del parlamento, sometemos a vuestra majestad el siguiente decreto.

Visto el decreto real del 30 de junio de 1889, número 6144, serie 3ª; visto el

edicto real del 26 de marzo de 1848; sobre la propuesta etc.; después de la deliberación del consejo de ministros; hemos decretado y decretamos:

Art. 1. La autoridad de seguridad pública puede prohibir, por razones de orden público, las juntas y las reuniones políticas, y los violadores de la prohibición serán castigados en los términos del artículo 434 del código penal.

Art. 2. No se podrán portar, ni exponer en público banderas, estandartes o emblemas sediciosos; los violadores serán castigados con el arresto hasta por un mes y con multa hasta de trescientas liras.

Art. 3. Además de las asociaciones políticas castigadas por el código penal, el ministro del interior podrá disolver, con decreto razonado, *todas* aquellas otras que estén dirigidas a subvertir, en la vía de los hechos, los ordenamientos sociales o la Constitución del Estado. Contra el decreto de disolución está admitido el recurso en la sección IV del consejo de Estado en los términos del artículo 24 de la ley del 2 de junio de 1889 número 6166. Este recurso no tendrá efecto suspensivo fuera del que se refiera al patrimonio de las asociaciones disueltas. En caso de que las asociaciones disueltas se volvieren a constituir, aunque bajo otro nombre, los promotores y los jefes de las mismas serán castigados con el arresto de hasta tres meses o con la multa de hasta mil liras.

Art. 4. Los empleados, agentes y obreros adscritos a los ferrocarriles, al correo, a los telégrafos, a la iluminación pública con gas o con energía eléctrica, aun cuando tales servicios sean ejercidos por medio de un empresario privado, que en número de tres o más, previo acuerdo, abandonen su propio trabajo o encargo u omitan cumplir el regular funcionamiento del servicio público, serán castigados, en caso de que el hecho no constituya un delito más grave, con el arresto hasta de tres meses o con multa hasta de mil liras además de las penas señaladas por el artículo 181 del código penal, cuando se trate de oficiales públicos. Los promotores y los jefes serán castigados con arresto hasta de seis meses y con multa hasta de tres mil liras.

Art. 5. Todas las disposiciones penales relativas a las infracciones de las leyes sobre la prensa y a los delitos cometidos por medio de la prensa son aplicables: 1) al gerente del diario o periódico; 2) a los autores y cooperadores de las publicaciones incriminadas. Cuando el autor o los cooperadores de las publicaciones sean condenados y residan dentro del reino, se exonerará de la pena al gerente.

Art. 6. El propietario del diario o del periódico y el propietario de la tipografía en el que sea imprimido, serán siempre civil y solidariamente responsables de las publicaciones habidas en el mismo diario o periódico. La responsabilidad civil comprenderá, además del resarcimiento de daños, el pago de los gastos del procedimiento, el pago de las penas penales a las que haya sido condenado el gerente del diario o periódico y de las del autor de la publicación.

Art. 7. En el caso de que los responsables de los delitos de difamación cometidos por medio de la prensa, antes de la presentación de la querrela se hayan retractado públicamente por medio de la prensa, la pena podrá ser la detención por no más de seis meses o de la multa de no más de dos mil liras.

Art. 8. Está prohibida la publicación, por medio de la prensa, de los actos de la instrucción penal y de la rendición de cuenta o resumen de los debates de los juicios de difamación, bajo la pena de enmienda de cien o quinientas liras, además de la abolición de lo impreso. No se aplica tal prohibición a los juicios previstos por el número 1 del artículo 394 del código penal y para aquellos en los cuales la persona ofendida sea miembro del parlamento por causa de sus funciones.

Art. 9. En los artículos 56 del edicto sobre la prensa, 124 y 400, último párrafo del código penal, que están abrogados, se constituyen con la siguiente disposición: para los delitos previstos por el artículo 122 del código penal no se procede sino previa autorización del ministro de justicia. En el caso de ofensa contra los soberanos o contra los jefes de gobierno extranjeros, la acción penal no será ejercitada sino

después de petición hecha por parte de los soberanos o de los jefes de los mismos gobiernos, quedando firme la disposición de la ley del 26 de febrero de 1852. En el caso de la ofensa contra los enviados y contra los agentes diplomáticos extranjeros acreditados ante el gobierno del rey, la acción no será ejercitada sino después de la querella presentada por la persona que se reputa ofendida.

Art. 10. El presente decreto tendrá ejecución el 20 de julio próximo. Será presentado inmediatamente al parlamento para su conversión en ley."

La casación de Roma con la famosa sentencia del 20 de febrero de 1900, consideraba las siguientes máximas: "El decreto ley del 22 de junio de 1889 era en realidad un simple proyecto de ley para ser discutido por las dos ramas del parlamento, con la sola limitación que las disposiciones del decreto convertido en ley debían entrar en vigor el 20 de julio de 1899. Habiendo sido cerrada la sesión parlamentaria del 30 de junio de 1889, dos días después de la presentación del mencionado decreto parlamentario y antes de que el parlamento pudiese entrar en su discusión, ése como cualquier otro proyecto de ley había caído en la nada y venía a menos también la disposición relativa a la fecha de su actuación. Por eso, y no habiendo sido emanado en sesión cerrada un nuevo decreto relativo a las disposiciones contenidas en el invalidarlo, no era legítima la aplicación del mismo en época sucesiva. Cuando un decreto-ley sea existente y en vigor, bajo la responsabilidad política del gobierno frente al parlamento, el poder judicial no tiene facultad para censurar el ejercicio del poder ejecutivo en lo que se refiere a la necesidad del Estado."

En sustancia, la casación, consciente del despliegue imponente de la opinión pública y todavía no inclinado a declarar la inconstitucional del principio de los decretos-ley, disimulaba la censura al gobierno y el contenido político de su decisión, razonándola con una preciosa y sutil —aunque si discutible— "distinción" jurídica. No decreto-ley, sino proyecto de ley, el documento caía en la nada por el cierre de la sesión.

Sobre el argumento de los decretos-ley, también ver a Tittoni, T., "I rapporti tra il parlamento e il governo durante la guerra", en *Nuova Antologia*, febrero, 1918, pp. 234-235.

¹⁶ Es interesante observar cómo, mucho más tarde, un apasionado y batallador hombre de izquierda, Salvemini, advirtiera toda la gravedad de la erosión del control del parlamento causada por la confusión de los poderes, e inclinarse casi, acercándose a ciertas posiciones de Sonnino, a aceptar también gobiernos no fundados sobre el voto de confianza del parlamento, siempre que regresara efectivo el control parlamentario: "Las crisis ministeriales son la forma más clara de la miseria a la que se han reducido las instituciones ministeriales... Pero, después de todo, se puede dar un sistema representativo, en el que los ministros sean escogidos por el jefe del Estado independientemente de la designación parlamentaria, pero en el que el control de la cámara elegida sobre las actuaciones del gobierno funcione de manera eficaz. Aquí está el gusano mayor del régimen giolittiano: *La abolición de cualquier control parlamentario serio...*" (*Op. cit.* p. 394.)

¹⁷ Sonnino, S., "Torniamo allo Statuto", en *Nuova Antologia*, I, 1, 1897, p. 9 y ss.

¹⁸ Mosca, G., *Le costituzioni moderne*, Palermo, Amenta, 1887, p. 56.