



LORETO DI NUCCI

La democracia distributiva

Ensayo sobre
el sistema político
de la Italia republicana



PRENSAS DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

LA DEMOCRACIA DISTRIBUTIVA
Ensayo sobre el sistema político
de la Italia republicana

Loreto Di Nucci

Traducción de Rafael Serrano García
Prefacio a la edición española de Javier Muñoz Soro

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

- © Loreto Di Nucci
- © 2016 by Società editrice Il Mulino, Bolonia
- © De la traducción, Rafael Serrano García
- © Del prefacio a la edición española, Javier Muñoz Soro
- © De la presente edición, Prensas de la Universidad de Zaragoza (Vicerrectorado de Cultura y Proyección Social)
1.ª edición, 2021

Edición original: *La democrazia distributiva. Saggio sul sistema politico dell'Italia repubblicana*, Bolonia, Il Mulino, 2016

Colección Ciencias Sociales, n.º 153
Director de la colección: Pedro Rújula López

Prensas de la Universidad de Zaragoza. Edificio de Ciencias Geológicas, c/ Pedro Cerbuna, 12
50009 Zaragoza, España. Tel.: 976 761 330.
puz@unizar.es <http://puz.unizar.es>

La colección Ciencias Sociales de Prensas de la Universidad de Zaragoza está acreditada con el sello de calidad en ediciones académicas CEA-APQ, promovido por la Unión de Editoriales Universitarias Españolas y avalado por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT).

ISBN: 978-84-1340-275-8

Impreso en España

Imprime: Servicio de Publicaciones. Universidad de Zaragoza

D. L.: Z 829-2021

PREFACIO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA

Hace dos décadas el sistema político español se veía como un modelo de éxito en Italia. Una transición no menos modélica había permitido el paso de una dictadura, superviviente de la época de ascenso de los fascismos, a una democracia liberal que cumplía, contra todo pronóstico, con los requisitos para ser considerada al mismo nivel de otras europeas mucho más veteranas. La inicial desconfianza de la opinión pública italiana hacia un franquismo sin Franco o una pseudodemocracia vigilada por el ejército se había mudado en los años ochenta y noventa en franca admiración hacia un país que había sabido conjurar la amenaza golpista, integrarse en Europa y transformarse gracias a un sostenido crecimiento económico. El terrorismo de ETA empañaba esa imagen, pero su legitimación política había caído en picado y solo sectores muy minoritarios de la izquierda italiana seguían solidarizándose en cierta medida con su causa.

Más que un modelo, España llegó a erigirse en contramodelo del «fracaso» y la «anomalía» italiana, un relato de largo recorrido, con profundas raíces culturales y de amplia difusión, desde el campo académico a los medios de comunicación, tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político. La estabilidad y la alternancia en el poder de la joven democracia española, gracias a un sistema esencialmente bipartidista, se contraponía a la inestabilidad crónica de los Gobiernos italianos y a una «democracia bloqueada» por la exclusión durante cinco décadas del Partido Comunista Ita-

liano (PCI). La institución monárquica, en general poco apreciada por los italianos, había lavado su pecado original —la continuidad con el franquismo— gracias a su actuación en el 23-F de 1981 y la insidiosa cuestión territorial parecía definitivamente superada mediante la «geometría variable» del sistema autonómico, como habían mostrado al mundo los fastos olímpicos y conmemorativos de 1992. En suma, el sistema español se mostraba más estable y eficaz, lo que había possibilitado su convergencia económica con Italia, algo impensable poco tiempo antes, y hasta los triunfos del fútbol «tiquitaca» despertaban la envidia de los *tifosi* transalpinos.

Viene todo esto a recordar la importancia de que un sistema político logre o no responder a las demandas cambiantes de la sociedad, así como la sorprendente rapidez con la cual unas instituciones pueden perder su legitimidad a los ojos de esa misma sociedad que poco antes las valoraba positivamente. Este libro de Loreto di Nucci permite al lector español, gracias a una excelente traducción de Rafael Serrano García, reflexionar sobre la historia de dos países cercanos tanto geográfica como culturalmente, con trayectorias políticas que comparten algunas características, pero también con profundas divergencias. Estamos ante un manual muy documentado sobre la historia de la Italia republicana entre el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945 y la victoria del centro derecha liderado por Silvio Berlusconi en 2008, y al mismo tiempo ante un ensayo que despliega una tesis, siguiendo las huellas del gran historiador que fue Luciano Cafagna.

Esta tesis, que el autor resume en el sintagma de la «democracia distributiva», parte de dos evidencias: el protagonismo de los partidos políticos en el origen del régimen republicano y la importancia que tuvo lo social en este proceso, con la vinculación de la democracia liberal a la construcción de un *welfare state* o Estado del bienestar. En realidad, ambos fueron elementos centrales en la reconstrucción de la Europa devastada por la guerra y el fascismo, la diferencia residió solo en algunas de las características que asumieron en el caso italiano, donde los partidos extendieron su poder en detrimento de las instituciones del Estado. El poder ejecutivo quedó debilitado hasta el punto de que, en los setenta años que van de 1945 a 2015, Italia tuvo 65 Gobiernos y 41 primeros ministros (frente a los 24 Gobiernos y nueve cancilleres que, por ejemplo, tuvo Alemania en el mismo periodo), algunos tan breves como Amintore Fanfani, quien ocupó el cargo apenas 21 días en 1954. Es lo que el jurista Giuseppe Maranini definió, a

finales de los años cuarenta, con el término de «partidocracia», una patología que politólogos como Lorenzo Caborara señalaron como la principal culpable de la anomalía italiana.

Esos partidos se convirtieron en iglesias paralelas, como reflejan las novelas de Giovannino Guareschi y su trasposición al cine con las divertidas disputas entre el cura Don Camilo y el alcalde comunista Pepón, además de los únicos mediadores entre la sociedad civil y un Estado dispensador de recursos cada vez más abundantes. Entre 1960 y 1983 el gasto público italiano se duplicó, pasando del 31,2 al 62,5 % del PIB. El problema reside en que no se registró, durante ese mismo periodo, un aumento equiparable de la presión fiscal, que pasó del 26 a solo el 41,3 %, lo que significa que se echó mano del déficit para cubrir el crecimiento del gasto. Es decir, a diferencia de los otros modelos europeos, el *welfare* a la italiana no fue el resultado de una operación de «redistribución», de unos colectivos sociales a otros, sino de «distribución» de unos recursos sin asumir los costes políticos. Su financiación quedaba aplazada y, por tanto, se dejó como herencia a las próximas generaciones a través de un endeudamiento cuyos intereses suponían el 25 % del PIB en 1994.

La explicación de cómo esto fue posible pasa necesariamente por otro elemento fundamental del sistema político italiano de la posguerra: una «democracia bloqueada» por la imposibilidad de alternancia en el poder. De esta quedó excluido (de ahí el latinajo *conventio ad excludendum*) el principal partido de la oposición, el PCI, a causa de su vinculación a la potencia enemiga, la URSS, en medio de una Guerra Fría en la que Italia, península situada entre el Mediterráneo occidental y oriental, miembro fundacional de la OTAN en 1949 y de la CEE en 1957, constituía un peón de especial importancia geoestratégica. A pesar de su contribución decisiva al nacimiento de la República, del creciente distanciamiento de los dictados de Moscú a partir de 1956, del «compromiso histórico» desde principios de los años setenta para dar apoyo externo a las coaliciones de gobierno lideradas por la Democracia Cristiana (CD), y del «eurocomunismo» a finales de esa misma década, que no dejaba de ser una conversión tardía al reformismo democrático, los comunistas nunca participaron en el Gobierno de la nación hasta la elección de Massimo D'Alema en 1998. Pero ya entonces bajo otras siglas, las del Partido Democrático de Izquierda (PDS en italiano).

La «democracia consociativa», es decir, regulada por un gran acuerdo no explícito ni escrito, posibilitó su funcionamiento día a día a pesar del bloqueo. En el reparto de tareas, la DC garantizó aquella demanda de protección que todas las sociedades europeas expresaron antes incluso del trauma bélico, y a las que había tratado de dar respuesta el fascismo como una pieza fundamental en su construcción de consenso. El *welfare state*, plasmado en el famoso plan Beveridge de 1942 en oposición al *warfare* o «Estado de guerra», se extendió a ámbitos que iban desde la lucha contra el paro estructural a las pensiones, de la sanidad o la educación a la vivienda, de los agricultores a las amas de casa. Mientras tanto el PCI, gracias a una buena gestión del poder en los ayuntamientos (y regiones desde 1970) y desde una oposición permanente desde fuera de las instituciones nacionales, a través de la movilización en la calle y de sindicatos como la poderosa CGIL, competía con la DC en la extensión de esos derechos sociales.

Sus consecuencias sobre la salud del régimen político italiano se pueden imaginar fácilmente. Ambos partidos tejieron amplias redes clientelares en la distribución de los crecientes recursos estatales para la construcción de sus respectivos consensos, lo cual condujo inevitablemente al despilfarro y a prácticas corruptas, favorecidas por un sistema bloqueado que no exigía la rendición de cuentas, eso que hoy llamamos *accountability*. Pero este sistema empezó a hacer agua desde finales de los años sesenta, cuando terminó la fase sostenida de crecimiento de la posguerra, y a principios de los setenta con la llamada «crisis del petróleo», una nueva coyuntura a la que se trató de dar respuesta con mejoras salariales y derechos sindicales (Estatuto de los Trabajadores de 1970) que llevarían, a su vez, a aumentar el gasto público. El régimen no quebró entonces y logró remontar unos años marcados por el desafío de la violencia contra y en parte dentro del propio Estado. Fueron los conocidos como «años de plomo», del terrorismo de extrema derecha y extrema izquierda, de la red ilegal y golpista de la Logia P2 (Propaganda due) o la «operación Gladio».

Pero ya se estaba formando la tormenta perfecta que pondría en cuestión todo el sistema. La caída del muro de Berlín y el final de la Guerra Fría no solo condujeron a un cuestionamiento de los fundamentos ideológicos y las fidelidades que amalgamaban las respectivas culturas políticas, la democristiana y la comunista, sino que cerraron el grifo de las ayudas económicas que habían mantenido durante años el caro entramado de los parti-

dos. El agotamiento de esas fuentes de financiación externas llevó a buscar otras dentro de los mecanismos de gestión de los recursos estatales a través de los «pellizcos» o *tangenti* en la adjudicación de obras o servicios públicos, un escenario de corrupción generalizado que se hizo visible con la acusación contra Bettino Craxi, líder del Partido Socialista Italiano (PSI) y primer ministro entre 1983 y 1987, quien acabaría refugiándose en Túnez para escapar de la justicia.

La operación *Mani pulite* ('Manos limpias'), como se conoce a una larga serie de causas judiciales incoadas contra la corrupción y la confusión entre política y negocios a principios de los años noventa, daría protagonismo público a jueces y fiscales, entre ellos Antonio di Pietro, fundador en 1998 de un nuevo partido, Italia de los Valores. Porque la moral y los valores ocuparon el lugar predominante que la política había ocupado en el espacio público, en una sociedad hiperpolitizada. El desafío de la mafia, con los espectaculares asesinatos de los jueces Borsellino y Falcone en 1992, no hizo sino profundizar el descrédito de unos políticos siempre sospechosos de connivencia con los mafiosos y, en su reverso simétrico, elevar el prestigio de una justicia que llegó a erigirse, a ojos de muchos italianos, en el único poder, junto a la presidencia de la República, capaz de llevar a cabo la necesaria regeneración. Una regeneración moral antes que política. Los partidos históricos quedaron tocados —el PCI se vio obligado a cambiar de nombre en 1991, al igual que el neofascista Movimiento Social Italiano (MSI), convertido en Alianza Nacional en 1995— o hundidos: la DC se desintegró en 1993, y con ella pereció la Primera República.

Del naufragio de los grandes partidos surgieron otros nuevos, pero fue la política como tal la que quedó irremediadamente desacreditada, y con ella la tradicional «clase política», que alguno bautizaría años después como «la casta». La Liga Norte, impulsada inicialmente por la rebelión fiscal del norte contra las transferencias al sur más pobre (institucionalizadas en los años cincuenta con la Cassa del Mezzogiorno), se situó frente a la política romana al grito de «Roma ladrona», mientras que el magnate Silvio Berlusconi encarnó los nuevos (no)valores de la antipolítica. Luego llegarían el populismo xenófobo de Matteo Salvini y la «democracia virtual» del Movimiento 5 Stelle, alimentados por el descontento social que provocaron las políticas de austeridad y contención del gasto público que exigía la en-

trada en el euro en 2002. Con excepción de los Gobiernos de Berlusconi, correspondería a los de la izquierda reformista (Romano Prodi, Massimo D'Alema, Paolo Gentiloni) o técnicos (Giuliano Amato, Azeglio Ciampi, Lamberto Dini, Mario Monti) aplicar la «medicina» europea.

Italia mantenía, así, su condición de laboratorio político, algo que quizás solo han agradecido los politólogos y otros científicos sociales. Sin embargo, visto desde una España sojuzgada durante casi cuarenta años de dictadura, el balance histórico de la Italia republicana no parece tan negativo como a los propios italianos. A partir de las ruinas del fascismo logró establecer un sistema político que, si bien sometido a graves tensiones, supo garantizar las libertades democráticas, con un extraordinario fermento cultural que se expresó en la universidad y a través de la literatura, el arte o el cine, mientras propiciaba un rápido desarrollo económico y levantaba uno de los más avanzados modelos de protección social de Europa. También es verdad que la ruptura institucional con el régimen fascista no supuso una equivalente des-fascistización de los aparatos del Estado ni una petición de responsabilidades por lo ocurrido dentro de Italia con las masacres nazifascistas o en las guerras de agresión conducidas en los años treinta y cuarenta en Etiopía, España, Grecia o los Balcanes. Pero sobre el compromiso moral del antifascismo se levantó la defensa de la democracia contra las amenazas de involución en los años sesenta y setenta, años que vieron además difíciles (en una sociedad muy católica y conservadora) avances en los derechos de las mujeres.

Por aquellos años la propaganda franquista contraponía la inestabilidad política y la «partidocracia» italiana con el orden y el desarrollo de España. Pero aquí el gasto sanitario suponía el 0,9 % del PIB en 1960, mientras que en Italia ascendía al 3; ese mismo año el gasto público era el 14,8 % del PIB español frente a un promedio del 26,3 en los países miembros de la OCDE. En 1982 esos porcentajes habían subido al 37,8 y el 47 %, respectivamente. La tarea de extender el Estado del bienestar, las pensiones y un sistema asistencial realmente universal y progresivo quedó aplazada en España hasta la llegada de la democracia. Y esta tuvo que llevarla a cabo en circunstancias muy diferentes de las italianas treinta años antes, en medio de una crisis económica, en plena reconversión del capitalismo industrial y con un ojo siempre puesto en los equilibrios presupuestarios.

Javier MUÑOZ SORO
Universidad Complutense de Madrid

ABREVIATURAS

AC: Azione cattolica
AN: Alleanza nazionale
BOT: Buono ordinario del tesoro
CCD: Centro cristiano democratico
CCLN: Comitato centrale di liberazione nazionale
CGIL: Confederazione generale italiana del lavoro
CIG: Cassa integrazione guadagni
CIGO: Cassa integrazione guadagni ordinaria
CIGS: Cassa integrazione guadagni straordinaria
CISL: Confederazione italiana sindacati lavoratori
CL: Comunione e liberazione
CLN: Comitato di liberazione nazionale
CNEL: Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro
Coldiretti: Confederazione nazionale dei coltivatori diretti
DC: Democrazia cristiana
DICO: Diritti e doveri delle persone stabilmente conviventi
DPEF: Documento di programmazione economico-finanziaria
DS: Democratici di sinistra
ENEL: Ente nazionale per l'energia elettrica
FIAS: Fondo d'integrazione per le assicurazioni sociali
FSS: Fondo di solidarietà sociale
ICI: Imposta comunale sugli immobili

IDV: Italia dei valori
INA: Istituto nazionale delle assicurazioni
IRI: Istituto per la ricostruzione industriale
IVA: Imposta sul valore aggiunto
MSI: Movimento sociale italiano
PCI: Partito comunista italiano
PD: Partito democratico
PdA: Partito d'azione
PDCI: Partito dei comunisti italiani
PDL: Partito democratico del lavoro
PDS: Partito democratico della sinistra
PLI: Partito liberale italiano
PNF: Partito nazionale fascista
PPI: Partito popolare italiano
PRC: Partito della rifondazione comunista
PRI: Partito repubblicano italiano
PSDI: Partito socialista democratico italiano
RAI: Radio audizioni Italia, habitualmente Radio televisione italiana
SDI: Socialisti e democratici italiani
SSN: Servizio sanitario nazionale
TFR: Trattamento di fine rapporto
UDC: Unione dei democratici cristiani e di centro (2002)
UDC: Unione di centro (1994)
Udeur: Unione democratici per l'Europa

PRÓLOGO

La historia política de la Italia republicana ha sido reconstruida recurriendo a distintas categorías interpretativas. Baste recordar tres célebres claves de análisis: «partitocracia» de Giuseppe Maranini, «bipartidismo imperfecto» de Giorgio Galli y «pluralismo polarizado» de Giovanni Sartori. En este libro se utiliza la fórmula «democracia distributiva» que a quien esto escribe le ha parecido la más adecuada para entender cómo es que la democracia italiana no logró, a lo largo de medio siglo, convertirse en *normal*; esto es, estable, capaz de poner en marcha el mecanismo de la alternancia, y virtuosa: a saber, con sus cuentas públicas en regla. Las causas por las que esto no ha ocurrido son múltiples y tienen su origen en la fase liminar de la democracia republicana. Desde los años de la transición al nuevo régimen democrático, los partidos antifascistas se decantaron por un sistema proporcional, ya que no tenían idea de su robustez electoral. El país se hallaba, además, dominado por el miedo a un «nuevo Duce» y no debe sorprender por ello que la Asamblea Constituyente sobrevalorara el problema de la gobernabilidad y otorgara al Parlamento la función de clave de bóveda del proyecto institucional en su conjunto.

Entre los caracteres originarios del sistema político republicano conviene destacar el relieve concedido al Estado social que, ciertamente, se explica por el «ansia de socialidad» que impregnaba a la República pero que tiene que ver, además, con el estrecho vínculo entre ese rasgo y el siste-

ma político; un sistema político bloqueado que no permitía la alternancia debido a la relación que el PCI, el partido mayor de la oposición, mantenía con la superpotencia del bloque rival. Los partidos que han gobernado Italia justificaban sus propios comportamientos más imprudentes en materia de políticas sociales por el «factor K»; en otras palabras, por el riesgo de que los comunistas se hicieran con el poder, aunque la oposición comunista no está exenta de responsabilidad. El PCI alimentaba las tensiones en el seno de la sociedad, ejercía su fuerza parlamentaria para lograr concesiones en favor de su electorado y se desinteresaba del todo por las modalidades con las que el Gobierno obtenía los recursos.

Este mecanismo consociativo ha funcionado durante décadas porque los costes del *welfare* no recaían sobre los hombros de ninguna categoría de contribuyentes. Los recursos que se necesitaban eran obtenidos por medio de la deuda pública, pero, cuando se entendió que no se podía seguir por ese camino, ya que habría llevado a la quiebra al país, el sistema político reventó finalmente a comienzos de los años noventa. En que esta implosión ocurriera intervinieron dos factores, uno de orden internacional y el otro interno: el derrumbamiento del Muro de Berlín y el descubrimiento de Tangentopoli. La desaparición del miedo al comunismo causó un deshielo en los comportamientos electorales de los italianos, que en las áreas más productivas del país dejaron de sentirse obligados a dar su voto al bando mayoritario, otorgándose en cambio, en una medida significativa, a la Liga Norte, que ponía en cuestión la misma unidad de Italia. La revuelta capitaneada por la Liga fue inicialmente la expresión de un estado latente de protesta fiscal, ya que muchos en las regiones septentrionales, como ha escrito Luciano Cafagna, «veían a diario que sobre el Sur llovía dinero público pero que de aquella tierra solo nacía criminalidad mafiosa o casi». Con posterioridad, el éxito de este actor político antisistema se vio potenciado por el descubrimiento de que los partidos habían edificado sobre los recursos públicos una trama corrupta con la que financiarse. Este hallazgo produjo una identificación simbólica entre deuda pública y pillaje por parte de los políticos, del que se benefició la Liga, que se demostró capaz de dirigir tanto la revuelta fiscal como la política.

La Liga sirvió de avanzadilla a Silvio Berlusconi, que entró en la política en el momento en el que tuvo lugar el paso de la democracia proporcional a la mayoritaria. Burlando los pronósticos, Berlusconi consiguió un

éxito rotundo en las elecciones de 1994, al aparecer a los ojos de la mayoría como un «no político», de por sí riquísimo y, por ello, verosímelmente no interesado en servirse de la política como una fuente ulterior de enriquecimiento. Con su voto, además, los italianos demostraron que tenían miedo de la alternativa progresista, ya que la izquierda excomunista no tuvo la valentía de presentarse con la faz tranquilizadora de un partido socialdemócrata o laborista de tipo europeo. Muchos se persuadieron, por último, de que Berlusconi podía de verdad llevar a cabo, por usar sus propias palabras, un «nuevo milagro italiano», esto es, una Italia «más justa» y «más generosa» respecto de quienes vivían en la pobreza.

Que en esta fase de la historia del país el *welfare* seguía siendo el centro de gravedad del sistema político se confirmó cuando Romano Prodi, candidato de la coalición de centroizquierda, ganó las elecciones de 1996. Desde su investidura, Prodi dijo que el «Estado social era la conquista mayor del siglo xx», pero que había que replantearlo. También Fausto Bertinotti, líder de Refundación Comunista, consideraba que la discusión sobre el Estado social representaba la «madre de todas las reformas» y era en torno a este terreno sobre el que se jugaba la eficacia del Gobierno Prodi, su cohesión y su duración. La «nueva máquina voladora de Leonardo» despegaría solamente si se elaboraban las estrategias adecuadas para dar un nuevo impulso al *welfare*. Pero las «dos izquierdas» sustentaban estrategias muy diferentes, de manera que, en 1998, Prodi cayó, fue sustituido por Massimo D'Alema y, en 2001, Berlusconi ganó otra vez las elecciones. Al presentar el programa de su segundo Gobierno, Berlusconi se comprometió a elevar la renta de los más necesitados y de aquellos que se habían quedado rezagados, ya que las circunstancias de su vida y edad los habían vuelto más débiles. De este modo, se perseguía el bien común, «el bien de una Italia más moderna y más justa, más activa y más solidaria»; es decir, «la Italia de los padres y de los hijos».

Prodi volvió al Gobierno en 2006. En el discurso con el que pidió el voto de confianza al Senado, el presidente del Consejo habló de la cohesión social en términos de un patrimonio que incrementar desde una nueva óptica. En concreto, esto significaría que el conjunto de los servicios sociales, la sanidad, la escuela, la previsión y la misma política de rentas dejarían de ser considerados como el resultado de las políticas de redistribución para convertirse, en cambio, en parte integrante de un progreso

más general de desarrollo económico, civil y social del país. La filosofía del Gobierno, como habría reconocido Bertinotti, estaba «cubierta por el cielo estrellado de los valores», pero también esta vez Refundación había sido víctima del «síndrome del 98». A su juicio, esto sucedió porque sobre el Gobierno de la Unión «se había concentrado una gran expectativa colectiva», pero la «política de los dos tiempos», que era la «política de todo conservadurismo de cuño reformista que pone por delante el ajuste a la reforma social», se había revelado como «el vicio absurdo del centroizquierda, la clave del primero igual que del segundo Gobierno Prodi». Y, si el primero contaba con una «parcial justificación» por su objetivo de «llevar a Italia al área del euro, el segundo no tenía ninguna» y esta era la razón por la que había caído.

Con una izquierda tan dividida era natural que Berlusconi volviera a ganar las elecciones de 2008. En los primeros compases de su Gobierno, Berlusconi se les apareció a muchos italianos como el hombre de la providencia y se le llegó incluso a parangonar con De Gasperi, el presidente de la reconstrucción, pero, como es fácil de comprender, el emparejamiento era completamente impropio. Una vez fuera de escena Berlusconi, el Estado social o, mejor, su reforma han permanecido en el centro de la agenda política de Italia, ya sea durante el ministerio «técnico» de Mario Monti (2011-2013), como en los encabezados por Enrico Letta, Matteo Renzi y Paolo Gentiloni (2013-2018). Y ha vuelto más tarde a una plena actualidad con el Gobierno formado por el Movimiento 5 Estrellas y la Liga de Matteo Salvini, presidido por Giuseppe Conte desde junio de 2018, que ha puesto en marcha dos reformas de alto contenido simbólico: «cuota 100», para jubilarse anticipadamente, y la «renta de ciudadanía».

INTRODUCCIÓN

«Los partidos son la gran democracia que se organiza. Los grandes partidos de masas son la democracia que se afirma, que conquista posiciones decisivas, las cuales no se perderán ya nunca más». Con estas palabras, Palmiro Togliatti describía, en el curso de una intervención en la Asamblea Constituyente del 24 de julio de 1946, la fase inaugural de la democracia republicana. El líder comunista daba en el clavo y era capaz de lanzar una mirada de largo alcance sobre el futuro cuando observaba que los partidos conquistarían posiciones de una relevancia cada vez mayor. Erraba, sin embargo, cuando manifestaba su convicción sobre que dichas posiciones no se perderían nunca.¹

Las elecciones políticas del 24 y 25 de febrero de 2013 han provocado, de hecho, un verdadero y auténtico terremoto, por cuanto desaparecieron muchas de las culturas, de las familias políticas y de los partidos de la Italia republicana. Desaparecieron los herederos de la tradición democristiana, los posfascistas, los republicanos, los socialistas, los verdes o los epígonos de la izquierda radical y justicialista. El veredicto de las urnas, que vio la

1 El pasaje de la intervención de Togliatti se encuentra en L. Gruppi, «Introduzione», en P. Togliatti, *Opere*, v: 1944-1955, ed. de L. Gruppi, Roma, Editori Riuniti, 1984, p. LIII.

afirmación del Movimiento 5 Estrellas, puede ser considerado como el indicador de una desesperación por parte de los electores y, al propio tiempo, el rechazo de una entera clase política, un acto de rebelión contra la «democracia de los partidos».

A primera vista, una expresión como «democracia de los partidos» puede parecer incomprensible puesto que, en toda democracia, existen partidos, pero se revela luego como apropiada si se considera, como ha observado Angelo Panebianco, la excepcionalidad del caso italiano.² Inmediatamente después de la caída del fascismo fueron, en realidad, los partidos los que guiaron la transición hacia la democracia que se construyó sobre dos pilares: el sistema proporcional y el parlamentarismo. Que ello sucediera así estaba hasta cierto punto en la lógica de las cosas, teniendo en cuenta que el país se hallaba todavía preso de la «angustia mussoliniana».³ Dándolo por descontado queda, aun así, el hecho de que los constituyentes no abordaron, de una manera adecuada, la cuestión de la estabilidad del Ejecutivo, cometiendo lo que se definió como su pecado original. Las razones por las que tal cosa ocurrió son múltiples, pero no cabe duda de que pesaron las incertidumbres sobre el mañana. Significativamente, tras las elecciones para la Constituyente,⁴ De Gasperi descartó la posibilidad de un

2 Un cuidadoso análisis de los resultados electorales cabe hallarlo en R. D'Alimonte, A. Di Virgilio y N. Maggini, «I risultati elettorali: bipolarismo addio?», en ITANES, *Voto amaro. Disincanto e crisi economica nelle elezioni del 2013*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 17-32. Acerca de las raíces históricas de la democracia de los partidos y sobre la diferencia entre partitocracia y Estado de los partidos, véase P. Pombeni, *La ragione e la passione. Le forme della politica nell'Europa contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 537-538 y 310; M. Calise, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 125-127; A. Panebianco, «Non più un principe ma un utile sherpa», *Corriere della Sera*, 16 de abril de 2012. Cfr. también G. Quagliariello, «I liberali e l'idea di partito nella stagione costituente», en C. Franceschini, S. Guerrieri y G. Monina (eds.), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997, pp. 268-288; A. Panebianco, «Prólogo» a G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Milán, Corbaccio, 1995 (1.ª ed., 1967), p. II.

3 R. De Felice, *Rosso e Nero*, ed. de P. Chiesa, Milán, Baldini & Castoldi, 1995, p. 108. Acerca del tema de la transición, véase G. Formigoni y D. Saresella (eds.), *1945. La transizione del dopoguerra*, Roma, Viella, 2017; en especial, la *Introduzione* de los editores, en las pp. 7-13.

4 *Costituente* quiere decir Asamblea Constituyente, encargada de redactar una Constitución. En Italia, las elecciones para elegir a los diputados a la Asamblea Constituyente se celebraron el 2 de junio de 1946. El 28 de junio de ese mismo año la Asamblea

Ejecutivo fuerte, pues temía que un día las izquierdas pudieran ganar las elecciones.⁵

En el momento en el que tomó forma, la democracia italiana, nacida del antifascismo, que fue el lugar de encuentro natural entre los distintos partidos, es cierto que interpretado de acuerdo con ideales y valores diferentes, no contaba aún con un dispositivo institucional que asegurara la gobernabilidad. No hay duda de que la debilidad del Ejecutivo constituyó uno de sus rasgos originales, al que se hace preciso sumarle al menos otros dos. El primero vino dado por la imposibilidad de la alternancia y el segundo por la centralidad atribuida al Estado social. Desde diciembre de 1942, el «Comité de las democracias», que comprendía a las «democracias unidas (cristiana, del trabajo, liberal, socialista)» y que luego daría vida al Comité de Liberación Nacional, se propuso constituir, después del derrumbe del fascismo, que consideraba algo inevitable, un gobierno que no solo se comprometiera «a promover una renovación profunda y radical en las instituciones constitucionales», sino que pusiera en marcha también una «política renovadora de justicia social». En definitiva, como lo ha escrito Giovanni Sabbatucci, fue en aquella «fase auroral» de la democracia italiana

eligió a Enrico De Nicola jefe del Estado provisional. En su seno se constituyó la «Comisión de los 75», designada por los distintos partidos políticos, de manera que se respetara su peso respectivo, con la tarea de elaborar la Constitución. La «Comisión de los 75» se dividió, a su vez, en siete subcomisiones, competentes cada una de ellas en cuanto a elaborar una parte del proyecto: *Derechos y deberes de los ciudadanos*, *Organización constitucional del Estado* y *Relaciones económicas y sociales*. Después de unos diez meses de trabajo, la Asamblea Constituyente aprobó la Constitución en su sesión del 22 de diciembre de 1947, con 453 votos a favor y 62 en contra. Fue promulgada luego por el jefe provisional del Estado el posterior día 27 y entró en vigor el 1 de enero de 1948. El texto de la Constitución italiana, como ha escrito el historiador Raffaele Romanelli, «puede ser considerado junto a la Constitución de Weimar uno de los más significativos del constitucionalismo democrático del siglo xx». R. Romanelli, *Novecento. Lezioni di storia contemporanea*, Bolonia, Il Mulino, 2014, p. 328; P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bolonia, Il Mulino, 2016, pp. 88-120.

⁵ L. Cafagna, *La grande slavina. L'Italia verso la crisi della democrazia*, prólogo de M. Salvati, Venecia, Marsilio, 2012 (1.ª ed., 1993), p. 125; L. Elia y P. Scoppola, *A colloquio con Dossetti e Lazzati. Intervista di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola (19 novembre 1984)*, Bolonia, Il Mulino, 2003, pp. 63-65. Cfr. también G. Formigoni, «Alcide De Gasperi 1943-1948. Il politico vincente alla guida della transizione», en A. De Gasperi, *Scritti e discorsi politici*, vol. III, t. 1: *Alcide De Gasperi e la fondazione della democrazia italiana, 1943-1948*, ed. de V. Capperucci y S. Lorenzini, Bolonia, Il Mulino, 2008, p. 108.

donde se fijaron «de manera irrevocable algunos de [sus] caracteres de fondo».⁶

En la prosecución del objetivo del crecimiento civil de los italianos, los dos partidos de masas, la DC y el PCI, desarrollaron su presencia organizativa en la sociedad bajo formas que les permitían encajar en la línea trazada por el PNF. En tanto la DC heredó las expectativas asistenciales en sentido estricto y el papel de intermediario entre el Estado y los ciudadanos, el PCI heredó a su vez la disponibilidad que existía dentro de la sociedad italiana a las manifestaciones en la calle, a las militancias y a la movilización permanente. Los comunistas, además, parecían poseer virtudes de las que otros carecían, como la organización, la seriedad o la disciplina cívica; de manera que se puede afirmar, como lo ha hecho Luciano Cafagna, que la partidocracia, con las formas y degeneraciones que ha presentado en Italia, nació también del «desafío por parte del talento comunista a las otras fuerzas políticas».⁷ Paolo Emilio Taviani, por otra parte, lo admitía sin fingimientos hacia 1955, cuando observaba que las «críticas a la partidocracia [eran] fáciles», pero no se adivinaba de qué modo hubiera podido funcionar la democracia, dada la «maciza presencia de los comunistas» en el caso de haberse aflojado «el vínculo de los partidos».⁸ Para hacer frente al PCI y oponerse a la *bravura* comunista, la DC decidió prepararse, con Fanfani, según métodos organizativos que eran los propios del partido de masas. De manera gradual, además, adquirió las características de «partido del Estado», en el sentido de que empezó a movilizar recursos públicos con la mira puesta en la obtención del consenso.

El problema del consenso remite al tema del Estado social que devino, ya a continuación del 2 de junio de 1946, el *centro de gravedad* de la vida política italiana de la época republicana.⁹ En palabras de De Gasperi,

6 G. Fanello Marcucci, *Ivanoe Bonomi dal fascismo alla Repubblica. Documenti del Comitato Centrale di Liberazione Nazionale (dicembre 1942-giugno 1944)*, introducción de G. Sabbatucci, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2005, pp. 83 y 12.

7 Cafagna, *La grande slavina. L'Italia verso la crisi della democrazia*, p. 77.

8 V. Capperucci, *Il partito dei cattolici. Dall'Italia degasperiana alle correnti democristiane*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, p. 651.

9 Sobre el carácter central del Estado social en las dinámicas políticas europeas ha llamado repetidamente la atención Luciano Cafagna. Véase L. Cafagna, «La sinistra e la politica della "antipolitica"», *Mondoperaio*, enero-febrero de 2001, p. 2.

a comienzos de 1947, la República no era simplemente un «régimen» sino, «en su fondo, sustancia social, sustancia de reformas sociales, de justicia social».¹⁰ En efecto, una verdadera y auténtica «ansia de socialidad» penetra en aquel delicado trance histórico a todos los partidos y halla su forma de configuración unitaria en la Constitución, que contempla, según Togliatti, la confluencia de *dos solidarismos*: el comunista, humano y social, y el de inspiración cristiana.¹¹ La Constitución tiene su horizonte de valores de referencia en la «democracia de los trabajadores», pero, tras su entrada en vigor, no fue en absoluto fácil garantizar el derecho al trabajo. Los desempleados ascendían a más de dos millones, a los que había que sumar otro millón de temporeros en el sector agrícola y de subempleados. Este constituye un dato histórico de enorme importancia por cuanto condicionó el modelo de Estado social que tomó forma en Italia y que se encuentra en el origen de la patología financiera del país.

La democracia republicana y su búsqueda del consenso se vieron así condicionadas, desde sus orígenes, por este factor de desempleo estructural. Para abordar el desempleo, se aprobó en 1949 una ley que reviste una importancia fundamental y cuyo alcance se capta de inmediato si se tiene en cuenta que se ha erigido hasta 2012 en un modelo de referencia en materia de seguro contra el riesgo de permanecer sin trabajo. La ley buscaba una finalidad inclusiva, ya que se proponía dar respuestas a la «esperanza de la gente humilde», pero el voto conjunto del texto por parte de la Democracia Cristiana y del Partido Comunista no eran la expresión de una aceptación compartida de los principios que lo habían inspirado y ni siquiera de las medidas que contemplaba para proteger a los parados.¹² El

10 A. De Gasperi, «Intervento all'Assemblea Costituente», Roma, 7 de marzo de 1947, en De Gasperi, *Scritti e discorsi politici*, vol. III, t. 1: *Alcide De Gasperi e la fondazione della democrazia italiana, 1943-1948*, p. 361. Sobre la cuestión cfr. también "Documento delle «democrazie unite», diciembre de 1942 (fecha probable). Puede verse en Fanello Marcucci, *Ivano Bonomi dal fascismo alla Repubblica. Documenti del Comitato Centrale di Liberazione Nazionale (dicembre 1942-giugno 1944)*, p. 83.

11 «Intervento al V Congresso nazionale della Democrazia cristiana», Nápoles, 26 de junio de 1954, en A. De Gasperi, *Scritti e discorsi politici*, vol. IV, t. 2: *Alcide De Gasperi e la stabilizzazione della Repubblica, 1948-1954*, ed. de S. Lorenzini y B. Taverni, con un estudio introductorio de P. L. Ballini, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 2112.

12 P. Roggi, *I cattolici e la piena occupazione. L'attesa della povera gente di Giorgio La Pira*, Milán, Giuffrè, 2004.

acuerdo *in extremis* entre mayoría y oposición fue el resultado de un enfrentamiento durísimo que se prolongó a lo largo de más de veinticinco sesiones entre Cámara y Senado.

Una dialéctica de tal naturaleza se desplegó en el curso de los años cincuenta, revelando la particular fisonomía que empezó a asumir el *welfare state* a la italiana; una fisonomía que presentó rasgos peculiares y bien reconocibles en el curso de la etapa del centroizquierda y, más tarde, con los gobiernos de unidad nacional. En un clima de fuerte conflictividad social, alimentada por el PCI y por la CGIL, el primer Gobierno de centroizquierda, que se benefició del apoyo externo de los socialistas, puso en marcha algunas reformas importantes. Las más significativas de entre ellas fueron, sin duda, la institución de la enseñanza media obligatoria, la introducción de la programación económica, la concesión gratuita de libros a las escuelas primarias, la reducción del servicio militar, la suavización de la censura en los espectáculos además de, y sobre todo, la nacionalización de la energía eléctrica y el gravamen del impuesto sustitutivo sobre las acciones. Estas dos últimas medidas revestían un fuerte significado simbólico para los socialistas, que demostraban con ello ser capaces de poder rivalizar con el PCI en el terreno de las reformas de las estructuras arrancando medidas legislativas que iban «*contra* los intereses capitalistas». El primer Gobierno de centroizquierda orgánico llevó a cabo una importante reforma de las pensiones, pero fue solo después de la derrota electoral de 1968 cuando se decidió abandonar el terreno de las llamadas iniciativas «ilustradas» para satisfacer las demandas sociales provenientes del país. En el bienio 1969-1970 se aprobó el Estatuto de los Trabajadores y se crearon las regiones. En 1978, por último, durante el segundo Gobierno de solidaridad nacional, presidido por Andreotti y apoyado incluso por el PCI, se creó el Servicio Sanitario Nacional.¹³

Las medidas mencionadas configuran un modelo particular de Estado social que se caracteriza por no ser el fruto de un proyecto orgánico, estar privado de un sistema de financiación y ser fiscalmente oneroso. Desentendiéndose de llevar las cuentas en orden, la DC y el PCI competían en sede parlamentaria para hacer que el Estado social fuera cada vez más generoso.

13 L. Cafagna, «Il recupero di un sogno», *Mondoperaio*, n.º 9, 2009, pp. 101 y 103.

En la votación final, el PCI votaba contra las medidas del Gobierno, pero logrando hacer aprobar enmiendas a favor de territorios, categorías y grupos sociales que conformaban su bloque social de referencia. Esta dinámica competitiva era posible porque no se veía contenida o, cuando menos, controlada, por el mecanismo de la alternancia. Desde el momento en que la democracia italiana era una democracia bloqueada debido a la *conventio ad excludendum*,¹⁴ ni la mayoría ni la oposición se apercebían de la necesidad de rendir cuentas de sus medidas, de modo que la «irresponsabilidad política» terminaba por convertirse en «irresponsabilidad financiera». Muchas decisiones tomadas en aquellos años en el ámbito de las políticas sociales no tuvieron debidamente en cuenta las compatibilidades económicas, lo que quiere decir que se sembraron «semillas de irresponsabilidad financiera» que germinarían en los decenios siguientes.¹⁵

La democracia republicana se caracterizó, pues, desde el principio, por ser una democracia de los partidos y, en los años de su difícil consolidación, por ser una democracia distributiva. Cuidado, *distributiva*, que no redistributiva. El mecanismo regulador del Estado social funcionó en realidad porque los recursos, en lo inmediato, no se cargaron en la cuenta de categoría alguna de ciudadanos, no le fueron sustraídos concretamente a nadie. Entre 1960 y 1983 el gasto público se duplicó, puesto que saltó del

14 Expresión latina que se traduce en italiano como «acuerdo para excluir». La fórmula fue usada por primera vez por Leopoldo Elia para señalar una de las peculiaridades del sistema político italiano de la segunda posguerra. La expresión entró en el lenguaje político común, pero, como ha subrayado Pietro Scoppola, en su obra *La repubblica dei partiti*, la «*conventio ad excludendum* no es una fórmula que equivalga a una realidad». No ha habido, de hecho, ningún período de la historia italiana en el que se haya llegado a un pacto semejante. Se trata, pues, de una fórmula «que reconoce o describe una situación real que el mismo Partido comunista, con sus tomas de posición ideológicas y políticas pero, sobre todo, con su ubicación internacional ha contribuido a crear». En resumen, la fórmula «fotografía una condición real del sistema político italiano en la que una parte de la representación política, aquella propiamente comunista o vinculada a ella, resulta excluida de la posibilidad de gobernar, de manera que el juego democrático se restringe dentro de un área bastante más reducida». P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 37 y 207. Sobre la importancia de la fórmula ha reflexionado también Cafagna, *La grande slavina. L'Italia verso la crisi della democrazia*, pp. 126-127.

15 M. Ferrera, V. Fargion y M. Jessoula, *Alle radici del Welfare all'italiana. Origini e sviluppo di un modello sociale squilibrato*, Venecia, Marsilio, 2012, p. 153.

31,2 al 62,5 % del producto interior bruto. En aquel mismo período, sin embargo, no se registró un aumento paralelo de la presión fiscal, que pasó del 26 al 41,3 %. Lo que significa que, para cubrir el crecimiento del gasto, se echó mano del déficit. A diferencia de los otros modelos europeos, el *welfare state* a la italiana no fue, por tanto, el resultado de una operación de redistribución, sino el fruto de un endeudamiento.¹⁶

Un Estado social cuyos costes recaerían en el futuro sobre «terceros pagadores ajenos» representa una grave anomalía, debido a las patologías financieras que provoca.¹⁷ Pero el problema reside en que no se trata de la única anomalía, ya que los partidos no han empleado los recursos públicos solo para crear consenso, sino que han construido sobre los mismos un sistema de comisiones ilegales para financiarse. Este sistema, al final, implosionó merced a un doble cortocircuito: interno e internacional. Por un lado, la caída del Muro de Berlín, con la desaparición de lo que Cafagna ha definido como el «factor agregador repulsivo», constituido por el anticomunismo y la consiguiente desestructuración del mercado electoral.¹⁸ Por el otro, el descubrimiento, por parte de los magistrados, de un extendido y arraigado sistema de corrupción.

Hasta aquel momento, la magistratura había sido históricamente subalterna, cuando no cautiva de la política. Mas la victoria electoral de la Lega Nord (Liga Norte), en las elecciones de abril de 1992, le proporcionó el espacio de maniobra que necesitaba. Sostenida por la opinión pública, la fiscalía de Milán se sintió libre para actuar, con mayor razón porque los asesinatos de Falcone y Borsellino constituyeron un potente factor legitimador de la magistratura, y de deslegitimación de la clase política. El poder judicial se dejó de vacilaciones y «declaró la guerra» al poder político. *Mani pulite*¹⁹ significó un suceso de gran alcance y, según Paolo Flores d'Arcais,

16 Cafagna, *La grande slavina. L'Italia verso la crisi della democrazia*. Los datos sobre el gasto público se encuentran en p. 44.

17 Ferrera, Fargion y Jessoula, *Alle radici del Welfare all'italiana. Origini e sviluppo di un modello sociale squilibrato*, p. 147.

18 Cafagna, *La grande slavina. L'Italia verso la crisi della democrazia*, p. 22.

19 «Manos limpias», expresión empleada en el lenguaje periodístico en referencia a una serie de pesquisas que, a comienzos de los años noventa, sacaron a la luz en Italia episodios de corrupción y de connivencia entre el mundo financiero y el político. Ha escrito sobre ello Gherardo Colombo, un magistrado que, por usar sus palabras, ha forma-

fue «también la ocasión extraordinaria e imprevista de recuperar el déficit histórico de retraso civil en un país que no [había] conocido ni Reforma religiosa ni Revolución burguesa pero que parecía, con un empuje unánime poner la *Grundnorm*²⁰ de la legalidad tomada en serio en el lugar de la triste antropología del familismo amorale». ²¹ Uno no puede sino quedarse atónito por la superficialidad de una tal valoración, dado que resulta difícilmente creíble que una indagación judicial pudiera curar milagrosamente todos los males históricos de Italia. Pero es cierto que los magistrados, como ha escrito Luciano Violante, se sintieron investidos de la «misión de liberar a Italia de la corrupción». Y esto ocurrió mientras el país se veía en la tesitura de tener que afrontar una emergencia económica. ²²

Durante casi medio siglo los partidos, aunque desde posiciones diversas, puesto que no daba igual que estuvieran en el Gobierno o en la oposición, habían rivalizado en promover políticas expansivas, sin preocuparse demasiado de las cuentas públicas. Pero, cuando la envergadura del desequilibrio financiero se reveló en toda su dramática evidencia, la democracia distributiva entró en crisis. La primera manifestación de la misma se tuvo en 1992 cuando el Gobierno Amato aprobó medidas para poner en orden las cuentas que trajeron consigo, de forma inevitable, el recorte de las expectativas. Dicho recorte no dejó de tener consecuencias por cuanto en las regiones del nordeste un electorado del que en el curso de los años se había

do parte «sobre todo junto a Antonio Di Pietro y Piercamillo Davigo [...] de aquel grupo de la fiscalía de Milán que ha desenmascarado un sistema criminal y corrupto, invasivo y poderoso que comprendía a [...] todo el arco político parlamentario de la época, además de a empresarios, representantes de las fuerzas del orden, miembros de la magistratura». Según Colombo, «las investigaciones de Manos Limpias, que han sacado a la luz aquel verdadero y auténtico “sistema de la corrupción” llamado Tangentopoli, han marcado un período muy significativo de nuestra historia más reciente [...]». El término Manos Limpias, que ha sido inventado sobre la marcha por la prensa, imprime un sello a una serie de investigaciones y procesos que se han seguido». G. Colombo, *Lettera a un figlio su Mani pulite*, Milán, Garzanti, 2015, pp. 10-11.

²⁰ Norma básica, expresión alemana que procede de la teoría del derecho de Hans Kelsen. H. Kelsen, *Dottrina generale dello Stato*, Milán, Giuffrè, 2013, pp. 97-102; U. Bindreiter, *Why Grundnorm? A Treatise on the Implications of Kelsen's Doctrine*, La Haya-Londres-Nueva York, Kluwer Law International, 2002, pp. 15-19.

²¹ P. Flores d'Arcais, «La rivoluzione liberale di Mani Pulite», en *MicroMega/I classici*, Mani Pulite 1992/2012, Roma, 2012, pp. 9-10.

²² L. Violante, *Magistrati*, Turín, Einaudi, 2009, p. 105.

logrado su fidelidad, usando la palanca del presupuesto, empezó a rebelarse, mediante el instrumento del voto en la medida en que poco a poco la distribución del dinero público se iba progresivamente reduciendo.

En la aceleración de la crisis y, más tarde, el final de aquel modelo de democracia concurren tres acontecimientos: los referendos sobre la ley electoral en el Senado y sobre la financiación pública de los partidos de abril de 1993, la reforma electoral de agosto del mismo año y las elecciones del 27 de marzo de 1994. A la cabeza del movimiento plebiscitario triunfante se situó Mario Segni, el cual saludó la victoria como el advenimiento de la República de los ciudadanos. En la etapa del referéndum Segni, fue capaz de identificarse plenamente con la causa por la que se combatía, logrando de ese modo ponerse en plena sintonía con los ciudadanos. Con sus luchas demostró que era posible conquistar el liderazgo político sobre el terreno, sin llevar a sus espaldas a los partidos, prescindiendo de ellos y hasta alineándose abiertamente en contra suya. El movimiento referendario, por una parte, y la elección directa de los alcaldes, por otra, ayudaron a crear en la opinión pública un estado de ánimo favorable o, cuando menos, no hostil, al proceso de una progresivamente mayor personalización de la política. La parábola de Segni se terminó rápidamente pero de algún modo y, es seguro que contra su voluntad, le sirvió de *pionero* a Berlusconi.

Al término de dos años dramáticos en los que la «guillotina judicial» había funcionado sin descanso golpeando especialmente a los partidos del área gubernamental, el electorado italiano parecía en gran medida confuso.²³ Altamente desorientados se hallaban los electores moderados que temían que la izquierda triunfara por retirada del adversario. Por ello se aplicaron a buscar una coalición en la que reconocerse y la encontraron al final en la que encabezaba Silvio Berlusconi, que los había llevado a la victoria. Sobre las razones por las que el *Cavaliere nero*²⁴ había escogido entrar en política se han aventurado varias hipótesis, si bien no hay duda de que en el origen de su decisión hubo una razón de naturaleza sistémica. Berlusconi

23 S. Vertone, «Vertone: la Fiamma come tutti», *Corriere della Sera*, 2 de abril de 1994.

24 Sobrenombre aplicado con frecuencia a Silvio Berlusconi. Entre los primeros periódicos que emplearon esta expresión estuvo el «diario comunista» *Il manifesto*, que el 24 de noviembre de 1993 titulaba su primera página: «Il Cavaliere nero. Berlusconi presenta il suo partito: odia la sinistra e vota Fini».

intuyó antes que los demás que la nueva ley electoral no permitía que se produjera un vacío coincidente con los dos polos en los que, obligadamente, se estructuraría el sistema político. En virtud de esta intuición se fijó como objetivo ocupar el espacio político del centro, pero, dado que esto no habría bastado para representar a todos los moderados, que potencialmente eran mayoritarios, decidió eliminar el veto respecto de los posfascistas y dar acogida sin ninguna incomodidad a los propósitos secesionistas de la Liga Norte formando una coalición que era la suma de dos alianzas.

Fue esta una jugada importante que le permitió derrotar a la «alegre máquina de guerra» de Achille Occhetto, mas la constitución de una coalición no sería suficiente, por sí misma, para garantizarle la victoria.²⁵ Venció en las elecciones gracias a la combinación de tres factores: la *política de la antipolítica*, el *miedo* y la *esperanza*. A la mayoría Berlusconi se les apareció como un *no político*, que había labrado su propia fortuna, que estaría en condiciones de hacer tabla rasa de la política de los partidos, invasiva, derrochadora de los recursos públicos y extorsionadora. Además, los italianos tuvieron miedo de la alternativa progresista, ya que no tenía la fisonomía tranquilizadora de un partido laborista o socialdemócrata de tipo europeo. Como confirmación, por último, del predominio del *welfare* en la democracia italiana como, por otro lado, en las democracias europeas, incluso en sus versiones enmendadas, muchos se convencieron de que Berlusconi verdaderamente podía realizar un «nuevo milagro italiano», lo que equivalía a poner punto final al asistencialismo, a deshacerse de, por usar sus palabras, «un simulacro ineficiente y engañoso de solidaridad social», para garantizar realmente una ayuda a los más débiles, a las personas menos protegidas y a los marginados que tenían que afrontar a diario el dolor de la pobreza.²⁶

Con Berlusconi tiene lugar el tránsito de la democracia basada en un sistema proporcional a la democracia mayoritaria, pero esto no conduce a la afirmación, en Italia, de un modelo Westminster. El mecanismo electo-

25 A. Occhetto, *La gioiosa macchina da guerra. Veleni, sogni e speranze della sinistra*, Roma, Editori Internazionali Riuniti, 2013.

26 S. Berlusconi, «Discurso per la “discesa in campo”», 26 de enero de 1994, y «Dichiarazione programmatica del primo governo Berlusconi», *Camera dei deputati*, 10 de mayo de 1994, en *Discorsi per la libertà*, Milán, Mondadori, 2013, pp. 6 y 23.

ral adoptado se caracterizaba, de hecho, por producir una competencia binaria y por garantizar al polo que hubiese obtenido un solo voto más, el hacerse con todo. Pero el problema era que los dos polos se configuraron, en la práctica, como dos grandes contenedores políticos. Se trataba de agregados que no llevarían, a medio plazo, a la desaparición de partidos pequeños, ni prefigurarían la formación de dos grandes partidos, sino a apiñamientos, alianzas electorales; una coalición que iba desde la Refundación Comunista hasta los republicanos no garantizaba, por sí misma, el ejercicio del poder. Lo mismo valía, por otro lado, para el polo opuesto a la izquierda, construido por Berlusconi. Debido a la heterogeneidad de las coaliciones, el diseño bipolar de la Segunda República, por tanto, no garantizaría, en cuanto tal, la alternancia ni, tampoco, la estabilidad.

Que las cosas estuvieran así se notó en dos momentos clave: en dar la sacudida inicial la responsable fue la Liga Norte, que puso fin al primer Gobierno Berlusconi; el segundo momento crítico fue cuando Refundación Comunista hizo caer al Ejecutivo encabezado por Romano Prodi. Bertinotti había convertido la defensa del Estado social, de un particular modelo de Estado social en el que no existe una gran preocupación por los recursos o, en cualquier caso, se piensa en conseguirlos gravando a los «ricos», en una batalla campal, porque era útil a la estrategia que él mismo había elaborado de las «dos izquierdas».²⁷ Prodi trató de dar respuesta a las demandas de los neocomunistas, comprometiéndose a salvaguardar las pensiones de jubilación, a establecer formas de exención del copago sanitario para los grupos sociales más débiles y a reducir, aunque no de inmediato, el horario laboral a 35 horas. La primera crisis de la etapa del Olivo fue superada, pero algunos meses después cayó Prodi.

Prodi fue sustituido por Massimo D'Alema, que llegó al Palazzo Chigi como consecuencia de una operación clásica de transformismo parlamentario. Ciertamente, el hecho de que los poscomunistas hicieran su entrada en la sala de mandos representaba una novedad política relevante, ya que cancelaba la ya cincuentenaria *conventio ad excludendum* al respecto de un partido heredero de la tradición comunista. Pero el modo en el que se

27 F. Bertinotti y A. Gianni, *Le due sinistre*, Milán, Sperling & Kupfer, 1997, pp. xvii-xviii.

formó la nueva mayoría representó un paso atrás en el proceso de consolidación del sistema bipolar. En las elecciones de 2001, el mecanismo de la alternancia funcionó de un modo regular, ya que una nueva mayoría reemplazó a la que estaba en funciones después del veredicto de las urnas. Con vistas a aquella convocatoria electoral, Berlusconi presentó un «Contrato con los italianos» de cinco puntos, dos de los cuales se referían a la reforma del *welfare*, o sea, la subida de las pensiones mínimas a, por lo menos, un millón (de liras) al mes y la reducción a la mitad del desempleo, con la creación de millón y medio de puestos de trabajo. Tras ganar las elecciones, confirmó tales compromisos en el discurso programático de su Gobierno, explicando que de esta manera se perseguía el bien de una Italia más justa y solidaria, la Italia de los padres y de los hijos. En aquella tesitura habló, además, de cultivar un imperativo moral que guiaría sus actos, a saber, que la política debía proponerse como objetivo «más libertad y más solidaridad».²⁸ No obstante, y pese a estas nobles intenciones, la etapa del diálogo se convirtió en un verdadero y auténtico veranillo de San Martín, dado que en el curso de la legislatura 2001-2006 el país estuvo más dividido que nunca. Contando con una amplia mayoría, Berlusconi la utilizó para hacer aprobar medidas sobre conflictos de intereses, información y justicia que no estaban libres de la sospecha de que le servían para protegerse a sí mismo. Esta manera de ejercer el poder tuvo unos efectos devastadores. Por un lado, provocó un cortocircuito político-judicial y, por otro, volvió a dar impulso a las alas extremas de ambas coaliciones. En el lado del centroizquierda se reprodujo, por enésima vez, el histórico *duelo en la izquierda*, esto es, el duelo entre maximalistas y reformistas. En el del centroderecha, en cambio, se consolidó definitivamente un modelo de partido carismático-personal. Berlusconi no fue capaz de integrar a las muchas derechas presentes en su coalición. No era, desde luego, una operación sencilla ya que se trataba de mantener unidas a la derecha posfascista, con rasgos nacionalistas, estatistas y fuertemente antiliberales y la derecha liguista, antinacional y localista, proteccionista en agricultura y liberalizante en otros ámbitos de la vida económica. Y estaba, además, la derecha vinculada a la Iglesia y a la tradición católica del país, junto con la derecha berlusconiana; una derecha, esta última, que fluctuaba entre la teorización del

28 Berlusconi, «Dichiarazione programmatica del primo governo Berlusconi», p. 106.

liberalismo económico y la defensa en la práctica de intereses corporativos presentes en todo el territorio nacional.

En las elecciones del 9-10 de abril de 2006 la Unión, la nueva alianza del centroizquierda liderada por Prodi, ganó por los pelos. Sostenido por una coalición como mínimo variopinta, ya que se habían visto obligados a cohabitar bajo un mismo techo, soportándose malamente, democráticos de izquierda, expopulares, comunistas, antiglobalización, exbanqueros, monárquicos, notables meridionales o justicialistas, Prodi no logró mantener unida a su mayoría. La empresa, por otro lado, era todo menos fácil ya que, en el ámbito del centroizquierda, había cuestiones en relación con las cuales los márgenes de negociación eran muy estrechos. Estas se referían, en especial, a los posicionamientos en política internacional, a los temas sensibles desde un punto de vista ético y al Estado social. La reforma social habría debido erigirse para Refundación Comunista en la razón de ser de la coalición, pero, según Fausto Bertinotti, desde el momento en el que el Gobierno había tomado posesión, había adoptado la política de los dos tiempos, que era la política de todo «conservadurismo de cuño reformista», es decir, «primero el ajuste y luego la reforma social».²⁹ A partir de las primeras declaraciones programáticas, Prodi, efectivamente, anunció medidas para restablecer un equilibrio entre las disponibilidades presupuestarias y la responsabilidad de las coberturas. Pero Refundación Comunista hizo saber, de inmediato, que formaba parte del Gobierno, aunque también de los movimientos. En eso consistía su anomalía y, según su secretario, era con esa anomalía con la que sus aliados debían aprender a convivir.

La izquierda era, en efecto, una y ambas, gubernamental y antigubernamental, de modo que no erraba el líder de Refundación Comunista cuando afirmaba que existían «dos izquierdas». Mientras que un componente en modo alguno minoritario de la izquierda consideraba al mercado, debidamente reglamentado, como un instrumento que podía favorecer el crecimiento, incrementar la renta y reducir las desigualdades sociales, la izquierda antagonista permanecía prisionera de un enfoque clasista tradicional. Ligada a los movimientos, esta izquierda no tenía en cuenta en la

29 F. Bertinotti, «Prólogo» a F. Giordano, *Nessun Dio ci salverà. Riflessioni sulla sinistra italiana tra sconfitta e speranza*, Roma, Donzelli, 2009, p. xvi.

realidad el problema de la obtención de los recursos que distribuir y seguía teniendo una visión estatalista de la gestión de la economía. Empezó por ello a invocar su poder de veto, ya en el curso de la elaboración del presupuesto de 2007. El proceso que llevó a la aprobación del mismo resultó particularmente accidentado y sacó a la luz los enormes problemas que el Gobierno tenía en su relación con el país. En el ámbito público, no había sector que no se considerase infrafinanciado y no solicitase más recursos. En el lado privado, análogamente, no había categoría que no aspirara a una reducción de la presión fiscal y recortes de gastos en lugar de intervenciones sobre los ingresos.

Italia, como destacaba Giorgio Tonini, no se hallaba en condiciones de permitirse un «conflicto distributivo tradicional», porque nadie podía pensar en aliviar las dificultades propias empeorando las de los demás.³⁰ Y, aun así, dicho conflicto explotó, en el país y en las cámaras parlamentarias y se combatió en dos frentes. En el primero se posicionaron mayoría y oposición; en el segundo, izquierda moderada e izquierda radical. La Casa de las Libertades acusaba al Gobierno de haber elaborado un presupuesto bajo el signo del antagonismo entre las clases sociales, haciendo uso de la palanca fiscal y de la lucha contra la evasión para criminalizar el trabajo autónomo y las profesiones liberales. Más grave aún era, luego, el hecho de que no se veían afectados aquellos que eran verdaderamente ricos, sino los artesanos, comerciantes, pequeños empresarios. Quizá es impropio utilizar la expresión: «presupuesto de clase o justiciero», pero es cierto también que Bertinotti lo calificó de bueno y que otra exponente de primer nivel de Refundación Comunista, Rina Gagliardi lo encontró incluso óptimo. No casualmente, por lo demás, los demócratas de izquierda y la Margarita³¹

30 Senato della Repubblica, XV Legislatura, 89.^a Seduta, Assemblea, 15 de diciembre de 2006, p. 71.

31 Partido político italiano fundado en 2002. Para hacerse una idea de este partido, se puede citar lo que sobre él dice Piero Ignazi: «en Parma, los días 22 a 24 de marzo de 2002 se celebró el congreso constituyente de la Margherita, cuyo nombre oficial, oportunamente nunca utilizado, quiere decir “Democracia y libertad”. El manifiesto programático refleja las diversas almas que lo componen, desde el “populismo” [de Partito popolare italiano] a la tradición liberal democrática incluyendo al ecologismo, tributo postrero al historial político del presidente del nuevo partido, Francesco Rutelli, proclamado a la presidencia por el conjunto de los congresistas [...]. La Margherita representa una novedad, tal vez no demasiado marcada en vista de su corta duración, dentro del panorama

lo juzgaron conservador y reclamaron una segunda fase en la acción del Gobierno.

Como era inevitable, el conflicto distributivo produjo una serie de reacciones en cadena. Una mayoría dividida, por no decir desgarrada y que tenía que depender de los senadores vitalicios, debilitaba al Gobierno, dado que el riesgo concreto era que se fuera a elecciones. En vista de esta posibilidad, los dos partidos mayores acordaron imprimir un acelerón al proceso de construcción del Partido Democrático y designaron a Veltroni su líder. Esta aceleración no dejó de tener consecuencias, puesto que la fundación del PD provocó un dualismo de poder entre el secretario del partido y el presidente del Consejo y una rivalidad entre el equipo gubernamental y el principal partido de su mayoría.

Veltroni presentó al Partido Democrático como una novedad absoluta en la historia italiana por cuanto era, a un mismo tiempo nacional, interclasista y ligero; un partido que debía romper el esquema de las coaliciones «atrápalo todo» y cultivar al máximo su vocación mayoritaria. Pero un partido semejante, con una identidad todavía incierta, terminó por debilitar a Prodi, cuyo Gobierno se mantenía a duras penas en pie merced al sostén, continuamente regateado, de la izquierda radical. Tras la caída de Prodi, Veltroni anunció que el PD se presentaría en solitario a las elecciones, aunque luego cambió de idea y optó por aliarse con Di Pietro. La maniobra de Veltroni tuvo consecuencias en el campo del centroderecha, por cuanto Berlusconi logró convencer a Fini, al principio reticente por no decir decididamente hostil a los beneficios políticos que derivarían de la presentación de una sola lista, federada con la Liga Norte, bajo el símbolo del Pueblo de la Libertad.

De este modo, y aunque, es cierto, no sin contradicciones e imperfecciones, el sistema político tendió a adoptar un diseño bipartidista, antes que bipolar. En las elecciones de 13-14 de abril de 2008, la victoria del centroderecha fue aplastante. En los primeros meses de su Gobierno, Ber-

político-cultural italiano: en ella confluyen por vez primera componentes de variado origen y experiencia, laicos y católicos, socialistas y liberales [...] lo que equivale a la realización de una nueva síntesis, de un “nuevo reformismo”. P. Ignazi, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, Bolonia, Il Mulino, 2019, pp. 93-94.

lusconi apareció a los ojos de muchos italianos como el hombre providencial, ya que fue capaz de resolver la crisis de la basura en Nápoles y de afrontar la emergencia del terremoto de L'Aquila. Las expectativas sobre su capacidad de gobierno crecieron a ojos vistas, incluso entre aquellos que no le habían votado, pero esas esperanzas, con el paso del tiempo, se tornaron en decepción.

Muy pronto, además, los reagrupamientos que habían nacido de la crisis de los partidos históricos del siglo xx empezaron a mostrar sus debilidades estructurales. Así, por un lado, estaba el Partido Democrático, que se presentaba como una «tardía encarnación, incluso monopartidista, del sueño berlingueriano³² del *compromiso histórico*» y, por otra, «un gran partido unitario que, de partido no [tenía] en verdad nada, tampoco de unidad, salvo su líder». En resumidas cuentas, se estaba en presencia de dos «agregados provisionales de informes unidades menores que costaba trabajo reconocer, aun con toda buena voluntad». ³³ A agravar este cuadro contribuyó también el hecho de que la crisis económica volvía cada vez más arduo garantizar los derechos sociales. Reconocerlos era sagrado, pero asegurarlos concretamente era más complicado, ya que requería tener las cuentas en orden. La mayor dificultad para los dos bandos residía en explicarles a los italianos las razones por las cuales el ajuste financiero imponía la reforma del Estado social; una reforma que no cabía posponer para salvar sus paredes maestras y para desplazar los recursos a favor de los jóvenes. Pero la condición previa para que esto sucediera era restablecer un diálogo político entre los partidos para reavivar una idea elevada de la política y para reconquistar la confianza de un electorado cansado, confuso y desconfiado. Siempre que no fuera demasiado tarde. ³⁴

32 Adjetivo derivado del apellido del histórico dirigente del PCI, Enrico Berlinguer (1922-1984). Sobre Berlinguer véase S. Pons, *Berlinguer e la fine del comunismo*, Turín, Einaudi, 2006, pp. xii-xiii; F. Barbagallo, *Enrico Berlinguer*, Roma, Carocci, 2014, pp. 469-471.

33 L. Cafagna, «Il territorio e la nazione», *Mondoperaio*, n.º 3, marzo de 2010, p. 11.

34 L. Cafagna, «Pallavolo», *Mondoperaio*, n.º 6, septiembre de 2009, pp. 2-4.

ÍNDICE

PREFACIO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA.....	9
ABREVIATURAS.....	15
PRÓLOGO	17
INTRODUCCIÓN.....	21
CAPÍTULO PRIMERO	
DOS SOLIDARISMOS	39
1. «Un puente sobre el abismo entre dos épocas»	43
2. La Constitución provisional	54
3. Democracia y antirrevolución.....	58
4. Dos solidarismos y dos garantismos	65
CAPÍTULO SEGUNDO	
LA PRIMACÍA DE LOS PARTIDOS.....	77
1. El arte de la organización comunista	81
2. El partido italiano.....	88
3. «Bravura» comunista y partitocracia.....	94
CAPÍTULO TERCERO	
EL ANSIA DE SOCIALIDAD	101
1. Una democracia social.....	103
2. La esperanza de la gente pobre	108
3. Protección social e irresponsabilidad política.....	117

CAPÍTULO CUARTO

CRISIS DE LA DEMOCRACIA Y ANTIPOLÍTICA	135
1. La política invisible y la cuestión moral	139
2. El conflicto entre los poderes del Estado	144
3. Un fascismo en jersey de cachemir	156

CAPÍTULO QUINTO

EL BIPOLARISMO ITALIANO.....	167
1. El sueño berlusconiano.....	170
2. «El Ferruccio Parri de la nueva resistencia no armada»	176
3. Bipolarismo y fragmentación de los partidos	198

CAPÍTULO SEXTO

UN CONFLICTO DISTRIBUTIVO	215
1. Un país a pacificar	219
2. Un solo líder para partido y gobierno	238
3. Más allá de De Gasperi	251

EPÍLOGO.....	255
--------------	-----

*Este libro se terminó de imprimir
en los talleres del Servicio de Publicaciones
de la Universidad de Zaragoza
en abril de 2021*



LA DEMOCRACIA REPUBLICANA EN ITALIA SE CARACTERIZA desde sus orígenes por su impronta social y se convierte luego, en los años de su asentamiento, en una democracia distributiva. Los grandes partidos de masas compiten en promover políticas sociales muy generosas, pero no consideran de forma adecuada las compatibilidades financieras. El Estado social no es, así, el resultado de una operación de redistribución, sino el fruto de un endeudamiento. El mecanismo que lo regula funciona porque los recursos no se detraen a nadie en concreto y se obtienen por medio de la deuda pública. La gravedad del desequilibrio financiero se manifiesta a comienzos de los años noventa, pero el Welfare State sigue siendo el centro de gravedad del sistema político incluso cuando tiene lugar el tránsito de la democracia proporcional a la mayoritaria.



LORETO DI NUCCI

es catedrático de Historia

**Contemporánea en la Università
degli Studi di Perugia.**

Entre sus libros figuran

Fascismo e spazio urbano (1992),

Nel cantiere dello Stato fascista (2008),

Lo Stato-partito del fascismo (2009,

2010) y *Due nazioni* (2003),

del que ha sido editor junto con

Ernesto Galli della Loggia.