

Loreto Di Nucci, *La democrazia distributiva. Saggio sul sistema político dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2016, 225 págs.

DOI: <https://doi.org/10.24197/ihemc.38.2018.588-594>

El profesor Loreto Di Nucci, gran especialista en la historia política de la Italia contemporánea, nos ofrece en esta ocasión un análisis sobre el sistema político que se construyó en Italia justamente tras el fin de la 2ª Guerra Mundial y el paso de un régimen monárquico a otro republicano. Es de ahí, justamente, de la apertura de un proceso constituyente que diseñó las líneas maestras del nuevo régimen republicano de donde arranca el libro, y llega hasta las postrimerías de la primera década de del siglo XXI para registrar los considerables cambios en la dinámica política del país inducidos por lo que denomina “guerra civil entre los poderes del Estado” que conmovió profundamente al sistema en los años 1990.

El libro contiene, como señalamos, un análisis agudo del sistema político republicano, de sus virtudes y flaquezas, de su singularidad en el contexto europeo, pero, al propio tiempo ofrece una perspectiva inteligente de la historia política de Italia desde el final de la 2ª Guerra Mundial hasta prácticamente nuestros días en el que se brindan claves imprescindibles para entender la evolución de un país tan interesante en el que se han fraguado algunos de los experimentos políticos más originales en el periodo considerado, una creatividad política que durante mucho tiempo tuvo un carácter positivo pero que en la etapa más reciente, la que llega hasta los momentos presentes (de los Berlusconi, Bossi, Salvini, *grillini*, etc.) cabría valorar más bien como negativa.

El libro parte de la incierta situación política sobrevenida en el país transalpino tras la destitución de Mussolini en julio de 1943, de las fuerzas y líderes políticos que militaban en el campo del antifascismo, de su posición frente a una monarquía que se había comprometido tanto con el antiguo dictador pero con la que llegaron provisionalmente a una coexistencia –gobierno Badoglio, luego, el de I. Bonomi- en la que los seis partidos que habían formado el Comité de Liberación nacional consiguieron ir despejando el panorama y obligar a la monarquía –representada ahora por el príncipe Umberto, lugarteniente de su padre, Víctor Manuel III- a aceptar que se realizara una consulta al país sobre la forma de gobierno y a la

apertura de un proceso constituyente que desembocó en la proclamación de la república, en 1946, bajo la forma de una democracia de partidos, de un régimen partitocrático lo cual no dejaba de estar relacionado con la opción de la asamblea constituyente por una legislación electoral que establecía una representación proporcional. El autor no deja de subrayar la trascendencia de todas estas opciones de cara al futuro de la Italia republicana, singularmente, el protagonismo otorgado a los partidos.

Los cuales inicialmente y bajo la presidencia de De Gasperi compartieron el gobierno en una “cohabitación forzada” que facilitó abordar unidos las muy difíciles circunstancias de la posguerra y la firma del tratado de paz, al tiempo que superar la herencia del fascismo. Pero una cohabitación obligada, como decimos porque, si bien, en el diseño de la constitución se procuró dar voz a las varias culturas políticas en que se reconocían los distintos partidos, por otro lado, la concepción de la democracia de unos y otros era muy distinta por no decir antitética: para el democristiano De Gasperi, la democracia era, en sustancia la antirrevolución en tanto que para dirigentes de izquierda como Togliatti, como Pertini, la constituyente debía de ser la plataforma para la revolución italiana que condujera al socialismo.

Estas diferencias de calado no imposibilitaron, a pesar de todo, el que los partidos llegaran a un acuerdo sobre la nueva constitución que pergeñaba una forma de democracia muy avanzada ya que reconocía una serie de derechos sociales fundamentales expresando así la confluencia de lo que Togliatti denominó “due solidarismi”, de impulsos solidarios católicos y de idealismos de origen socialista y que remitían al carácter central de la persona humana. Se ha dicho que con ello se evitó la guerra civil pura y dura y se hizo habitable el clima de la guerra fría. En cualquier modo lo que salió fue una constitución marcadamente social. Pero que no aseguró, sin embargo la estabilidad del ejecutivo, pecando de demasiado garantista lo que se ha atribuido a un miedo excesivo a los comunistas por parte de los democristianos y a la inversa.

La primacía de los partidos (*primacy of politics*, al decir de Stuart Wolf), no obstante, no vino acompañada de una racionalización del sistema parlamentario. Una primacía que en cierto modo representaba una continuidad con el lugar central que el Partido nacional fascista había tenido en la sociedad italiana, si bien aquella se declinó de un modo distinto en la Democracia cristiana y en el PCI, un partido de lucha, con ciertos rasgos antisistema, incluso, pero también de integración social sobre el cual y sobre su líder, Togliatti, el autor efectúa consideraciones muy interesantes (así su

agudeza al darse cuenta de que el fascismo había venido a satisfacer una demanda típica de la sociedad de masas, la de protección).

Pero una primacía, al propio tiempo, que no dio lugar a una alternancia, entre otras razones por que la DC siguió una línea constante de excluir a los partidos que representaban a la clase obrera, empujándolos a los márgenes de la legalidad. Bien es verdad (aunque esto no suponga justificar esa voluntad excluyente) que el PCI y Togliatti seguían muy aferrados al mito soviético con vistas a afirmar la hegemonía comunista dentro de la izquierda italiana.

Fanfani sucedió a De Gasperi (fallecido en 1954) en el liderazgo de la DC mostrando una inclinación más decidida a explotar sistemáticamente el amplio aparato paraestatal, en parte heredado del fascismo, para uso partidista (precisamente para contrapesar al *pequeño Leviatán* en que se había convertido el PCI) y, sobre todo, puso en marcha una política de “estatalismo social”, lo que requería de una mayor intervención pública. Ambos aspectos, obviamente, iban de la mano y recibieron críticas por ello de algunos dirigentes democristianos como las expresadas por Luigi Sturzo. Todo ello no quita para que Fanfani y los gobiernos de *centrosinistra* que inauguró, se nos presenten con un cariz auténticamente reformador imprimiendo a la política italiana un sesgo diferente al del modelo diseñado por De Gasperi.

Es justamente de ese impulso reformador, positivo, de potenciación de un *Welfare State* a la italiana, como medio de enfrentar las tensiones sociales animadas por la izquierda comunista de lo que se ocupa ampliamente Di Nucci en el capítulo tercero de su libro pero no sin dejar de subrayar que el nuevo modelo de estado social tuvo un carácter distributivo, antes que redistributivo, hallándose aquí una de las claves interpretativas de esta obra. En el haber de lo realizado por los gobiernos entre finales de los años 1950 y comienzos de los ochenta estarían un tratamiento muy favorable de las pensiones, la generalización de la sanidad, el estatuto de los trabajadores... todo lo cual implicó un incremento descomunal del gasto público que fue financiado no mediante un aumento de la carga fiscal sino recurriendo al endeudamiento y en ello la responsabilidad principal recayó en la DC y sus socios (como el socialista Pietro Nenni, quien tuvo importantes puestos en los gobiernos de aquellos años). Sería entonces cuando se inventó el *déficit spending* que se asocia al ministro Ugo La Malfa para quien este expediente financiero iba vinculado a un modelo de democracia social. El resultado de todo ello sería un modelo de estado del bienestar muy diferente, en cuanto a sus cimientos, de los desarrollados en otros países de Europa occidental.

Esta democracia distributiva entró en crisis a finales de los años 1980, saliendo a relucir muchas de sus debilidades, como la concesión de pensiones a personas que no tenían derecho a ellas, de subsidios ingentes a empresas estatales deficitarias, a entidades territoriales receptoras de fondos públicos sin tener la responsabilidad de imponer los tributos correspondientes... Sin hablar de la corrupción concomitante a un sistema tan penetrado por partidos que se confundían con el Estado. En todo caso el año decisivo en el que se puso en evidencia que si se continuaba por esa línea se iba a la quiebra de las finanzas públicas fue 1992 con el Tratado de Maastricht, cuya firma implicaba el atenerse a unas reglas de funcionamiento en la política económica mucho más estrictas por parte de los estados que lo suscribieron. Sin embargo el giro hacia una mayor recaudación y un saneamiento de las finanzas que consecuentemente imprimió el gobierno de Giuliano Amato en 1992 resultó muy impopular ya que empezó a vincularse a una clase política que aparecía más y más deslegitimada y corrupta. Fue entonces cuando salió a la luz esa guerra civil entre los poderes del Estado a que antes se ha hecho alusión y que fue desencadenada por la ofensiva de la magistratura que llevó en el plazo de pocos años a la desaparición tanto de la DC como del Partido Socialista.

Pero también influía en el cambio radical de la situación italiana el contexto internacional, con la caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética. Los comunistas italianos, pese a desaparecer la referencia fundamental que había supuesto la URSS se ilusionaron durante un breve tiempo con que la salida de escena de la Democracia Cristiana y su aliado socialista les iba a beneficiar en razón de la imagen positiva y hasta ejemplar que habían proyectado, pero se equivocaron y la opinión pública lo pudo entender bien cuando el magnate Silvio Berlusconi decidió entrar en el juego político debiéndose su éxito en parte a su capacidad para explotar el miedo que muchos electores sentían hacia los comunistas que al dejar de estar discriminados parecían tener posibilidades de entrar en el gobierno. El autor, no obstante, objeta el análisis que su máximo dirigente hasta su fallecimiento en 1984, Enrico Berlinguer, había hecho de la situación del país poniendo en el centro de la misma la *questione morale* (con lo que se refería a la degeneración de los partidos, a su “ocupación del Estado”, lo cual a su vez estaría íntimamente conectado con la exclusión de los comunistas) pero sin poner a punto al mismo tiempo una estrategia viable (su *compromesso storico*, que debía de abrir una alternativa democrática revelaría en realidad un vacío estratégico por parte del PCI).

Aunque no es menos cierto que, al poner sobre la mesa la cuestión moral, el dirigente comunista lanzaba una consigna capaz de movilizar a todos aquellos italianos que se tenían por honestos y que identificaban a B. Craxi como el paradigma de todas las corruptelas y como un mito negativo. Lo que no quita para reconocer la perspicacia de este dirigente socialista que se dio cuenta de la oportunidad que se le brindaba para convertirse en la pieza clave de la gobernabilidad del país (llegó a la presidencia del consejo de ministros en 1983) y para meter presión al PCI, vencéndole en algunas escaramuzas parlamentarias. No se percató, sin embargo, de la difícilísima situación financiera de Italia. Para incrementar su poder, además, recurrió sistemáticamente al cohecho (*tangente*), sin darse cuenta de que las apelaciones a la moralización de la vida política habían hecho mella en muchos italianos.

Todo lo que ocurrió desde entonces es conocido: la entrada en escena de partidos antisistema, empezando por la Legha Nord, el estallido de lo que se llamó “Tangentopoli”, con los procesamientos de numerosos políticos (en una marea que alcanzaría al propio Craxi quien reconocería en el parlamento la financiación ilegal de los partidos) por parte de la magistratura de Milán que se puso en pie de guerra contra un proyecto de decreto que despenalizaba la financiación ilegal valorada por los fiscales como el origen de la corrupción del sistema político (el autor, no obstante, enjuicia críticamente la actuación, o sobreactuación del poder judicial y muestra cierta comprensión hacia la figura de Craxi). Todo ello llevó a la celebración de un referéndum, en 1993 que arrojó una mayoría aplastante a favor de poner fin a la financiación pública de los partidos y de la reforma del sistema electoral. Y esto equivaldría a poner fin al modelo de partido-estado heredado del fascismo.

La nueva ley electoral favorecía la decantación del electorado hacia dos grandes polos y ahí Berlusconi, que forjó una alianza con los postfascistas de Fini y la Liga de Bossi supo explotar el miedo de muchos italianos hacia una izquierda –el otro polo- muy lastrada aún por su pasado comunista pero que no se decidía tampoco a dar el paso hacia la socialdemocracia. En todo caso, Berlusconi hizo del anticomunismo –cuando ya no lo había en Europa- el núcleo de su discurso y logró un gran éxito en las elecciones de marzo de 1994 pese a que ese triunfo reposaba sobre una coalición de futuro incierto debido a la disparidad de los aliados.

A partir de ahí y hasta los años en que este libro termina su análisis, el sistema bipolar funcionó más o menos regularmente, si bien las debilidades internas en cada uno de los dos componentes malograrían su permanencia en

el poder como se vio rápidamente en el caso de Berlusconi –él mismo, una anomalía absoluta, según el autor- y como se advertiría más tarde con Romano Prodi, su antagonista, sometido a vetos e imposiciones por parte de las diversas corrientes del *Partido democrático di sinistra* o de la coalición que recibió el nombre de *l'Ulivo*. Por todo lo cual el agudo politólogo Giovanni Sartori consideraba que no de daban en realidad las condiciones en Italia para que funcionara normalmente un sistema bipolar.

Pero sí cabe identificar un auténtico punto de gravedad en la situación política del país que determinó –o siguió determinando el programa político de unos y de otros- es el de la centralidad del Estado Social, su sostenibilidad, sus prestaciones, menguantes o crecientes según el lado del sistema político al que dirigamos nuestra mirada. Un carácter central en la política italiana que se advierte con toda claridad en el caso de Prodi, preocupado por racionalizar y modernizar todo el conjunto de prestaciones sociales, pero haciéndolo compatible con un saneamiento de las finanzas públicas, lo que le llevaría a tensiones con Refundación Comunista. Pero también en el caso de D'Alema, que le desplazó del cargo de presidente del consejo y que chocó con los sindicatos a la hora de intentar sacar adelante su pacto social para el desarrollo y el empleo.

Dichas tensiones, los intentos de reducir el gasto público tocando las pensiones y las dificultades de la izquierda para definir claramente por qué modelo de partido optaban confluyeron en el 2001 en su derrota en las elecciones de mayo en las que, en cambio, Berlusconi, que había lanzado un demagógico “Contrato con los italianos”, venció con claridad, si bien ello no ocultaba la fragmentación de la coalición en que se sustentaba o la ausencia de una opción definitivamente liberal en el área económica (tipo Thatcher o Reagan). Por ello su éxito se debía a su liderazgo carismático y al miedo persistente de muchos electores a la izquierda en cuyo seno se procuró en los años sucesivos por parte de Prodi –cuyo liderazgo pareció reforzarse en el referéndum de 2005- el construir una alternativa unitaria naciendo la *Federazione dell'Ulivo*. Que pareció concretarse en la formación de la lista de la “Unión” que logró la victoria, por muy escaso margen de votos sobre la “Casa delle libertà” (Berlusconi) en las elecciones de mayo de 2006. Unas elecciones, conviene precisar que se llevaron a cabo tras una reforma del sistema electoral: la Ley Calderoli, que indujo ciertos cambios en el bipolarismo y que volvía a poner en el centro de gravedad a los partidos políticos.

Mas la victoria del centro-izquierda se sustentaba sobre una coalición frágil en que sus diversos componentes mantenían diferencias sensibles en

diferentes ámbitos que provocarían lo que Di Nucci califica de “conflicto distributivo” por el bloqueo a ciertas medidas de política económica con el que la izquierda más radical amenazaba dentro de la coalición gobernante. En cualquier caso, es sobre la problemática trayectoria del gobierno Prodi, hasta su renuncia en enero de 2008 sobre lo que versa principalmente el último capítulo de este libro pero, más aún, sobre las dificultades para mantener unida a una coalición de centroizquierda en donde confluían culturas y tradiciones políticas muy distintas, cuando no contrapuestas. Lo cual supuso un estímulo para la creación del Partido Democrático en 2007 teniendo como líder a Walter Veltroni rompiendo vínculos con los sectores más a la izquierda (una clarificación semejante a favor de la construcción de un partido de carácter más moderado tuvo lugar en la coalición berlusconiana).

Tales vicisitudes de la izquierda y, también, las de la derecha pues Berlusconi, no obstante su nuevo triunfo en 2008 y su reeditada popularidad, sobre todo en los primeros meses de su gestión, se sustentaba también sobre una amalgama bastante frágil acaecían en un contexto en el que el malestar con la política iba en aumento debido en gran medida a la situación de impasse en que se hallaba el sistema por la incapacidad para afrontar seriamente la situación de la economía y por la dificultad para reconstruir un diálogo sincero entre los partidos.

Rafael SERRANO GARCÍA
Instituto Universitario de Historia Simancas (Univ. de Valladolid)
rafael.serrano@uva.es