



REVISTA DE

# Estudios Políticos

## ITALIA 2008-2018: ¿FIN DE LA SEGUNDA REPÚBLICA?

Jorge del Palacio Martín (coord.)

**GIANFRANCO PASQUINO**

Los sistemas de partidos en Italia: una evolución  
inacabada

**MANUEL ÁLVAREZ TARDÍO**

La inestabilidad del sistema electoral y el fracaso  
de la «democrazia governante» en Italia (2008-2018).

**DAVID DELGADO RAMOS**

La fallida reforma constitucional italiana  
de 2014-2016: ¿una oportunidad perdida?

**MICHELE TESTONI**

Nuevas quimeras y antiguos victimismos: la  
política exterior italiana (2008-2018)

**LUCIANO M. FASANO**

El Partito Democratico: del partido de los  
reformistas al partido fallido. Un primer balance  
(2007-2019)

**JORGE DEL PALACIO MARTÍN**

Popolo della Libertà: auge y caída de un partido  
conservador

**ADRIAN KÜHN Y GUILLERMO GRAÍÑO FERRER**

Al norte de Roma o al sur de Bruselas. La  
revolución de la Lega: del regionalismo a la  
*lepenización*

**ANDREA BETTI Y CARLOS RICO**

El Movimiento 5 Estrellas: utopía digital y  
populismo sin adjetivos

**PAOLO CARETTI**

Los problemas constitucionales del Estado  
italiano

# 189

NUEVA ÉPOCA

julio/septiembre

## 2020

ARTÍCULOS



RECENSIONES

*Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época)  
ISSN-L 0048-7694  
Núm. 189, julio/septiembre 2020

La *REP* cumple con los criterios de calidad LATINDEX y está indizada en SCOPUS y Web of Science: *Social Sciences Citation Index (SSCI)* y *Journal Citation Reports (JCR)*. También está incluida en las principales bases de datos especializadas en Ciencia Política: *International Political Science Abstracts*, *Political Science Complete*, *Worldwide Political Science Abstracts* y *Sociological Abstracts*.

La Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) ha renovado a la *REP* el certificado de «Revista Excelente» hasta el 13 de julio de 2021.

The *REP* meets the LATINDEX criteria for scientific journals and is indexed in SCOPUS and the Web of Science (WOS): *Social Science Citation Index (SSCI)*, and the *Journal Citation Reports (JCR)*. It is also included in the main Political Science specialized databases: *International Political Science Abstracts*, *Political Science Complete*, *Worldwide Political Science Abstracts* and *Sociological Abstracts*.

The Spanish Foundation for Science and Technology (FECYT) has renewed the journal *REP* its certificate of “Excellence” until the 13th of July, 2021.



REVISTA DE

# Estudios Políticos

# 189

NUEVA ÉPOCA

julio/septiembre

## 2020

ISSN-L 0048-7694

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid

# CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Los contenidos de la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
están disponibles en acceso abierto exceptuando el último año  
—solo accesible bajo suscripción— en las direcciones:

*Revistas electrónicas del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*  
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3>

*Repositorio Español de Ciencia y Tecnología*  
<http://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/index>

*Catálogo General de Publicaciones Oficiales*  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

*Dialnet*  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1166>

## SUSCRIPCIONES

Para suscribirse y adquirir números sueltos debe dirigirse a:  
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales  
Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid (España)  
Tel. (34) 91 4228 972/91 4228 973  
email: [suscripciones@cepc.es](mailto:suscripciones@cepc.es)  
<http://www.cepc.gob.es/tienda/c%C3%B3mo-comprar-una-revista>

### PRECIOS AÑO 2020 (SIN IVA)

SUSCRIPCIONES		NÚMERO SUELTO	
En papel	Electrónica	En papel	Electrónico
53 €	22 €	15 €	7 €

ISSN-L: 0048-7694  
Depósito legal: M. 2426-1958

DOI: 10.18042/cepc/rep

NIPO: 091-20-026-9 (PAPEL)  
NIPO: 091-20-028-X (HTML)  
NIPO: 091-20-027-4 (PDF)

Composiciones RALI, S.A. – Costa, 12-14 - 7.ª planta – 48010 BILBAO



PAPEL RECICLADO  
LIBRE DE CLORO

# SUMARIO

Núm. 189, julio/septiembre 2020

## ITALIA 2008-2018: ¿FIN DE LA SEGUNDA REPÚBLICA?

**JORGE DEL PALACIO MARTÍN**

Presentación . . . . . 13-16

## ARTÍCULOS

**GIANFRANCO PASQUINO**

Los sistemas de partidos en Italia: una evolución inacabada . . . . . 19-39

**MANUEL ÁLVAREZ TARDÍO**

La inestabilidad del sistema electoral y el fracaso de la «democrazia gobernante» en Italia (2008-2018). . . . . 41-70

**DAVID DELGADO RAMOS**

La fallida reforma constitucional italiana de 2014-2016: ¿una oportunidad perdida? . . . . . 71-99

**MICHELE TESTONI**

Nuevas quimeras y antiguos victimismos: la política exterior italiana (2008-2018) . . . . . 101-126

**LUCIANO M. FASANO**

El Partito Democratico: del partido de los reformistas al partido fallido. Un primer balance (2007-2019) . . . . . 127-166

**JORGE DEL PALACIO MARTÍN**

Popolo della Libertà: auge y caída de un partido conservador . . . . . 167-196

**ADRIAAN KÜHN Y GUILLERMO GRAÍÑO FERRER**

Al norte de Roma o al sur de Bruselas. La revolución de la Lega: del regionalismo a la *lepenización*. . . . . 197-224

**ANDREA BETTI Y CARLOS RICO**

El Movimiento 5 Estrellas: utopía digital y populismo sin adjetivos . . . . . 225-257

**MATTEO RE**

La deriva radical: CasaPound Italia y el fascismo del tercer milenio . . . . . 259-287

**PAOLO CARETTI**

Los problemas constitucionales del Estado italiano . . . . . 289-298

**RECENSIONES**

**POPULISMO Y SOBERANÍA. LAS ESTRATEGIAS POPULISTAS  
COMO REIVINDICACIONES SOBERANISTAS**

GIANLUCA PASARELLI Y DARIO TUORTO: *La Lega di Salvini. Estrema destra di governo*; ROBERTO BIORCIO Y PAOLO NATALE: *Il Movimento 5 Stelle: dalla protesta al governo*; CARLO GALLI: *Sovranità*; MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ Y JOSÉ MANUEL RIVAS OTERO (DIRS.): *Los orígenes latinoamericanos de Podemos*, por Jorge Ramos-González. . . . . 301-311

**LIBERTAD Y CONCORDIA. LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA**

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL: *Sociedad Democrática y Constitución (estudios y cabos sueltos)*, por Juan José Solozabal Echavarría . . . . 312-317

JAVIER GARCÍA ROCA: *La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, por Carmen Montesinos . . . 317-323

JUAN JOSÉ ECHEVARRÍA PÉREZ-AGUA: *La constitucionalización de la foralidad (1975-1978)*, por José M. Portillo . . . . . 323-327

ILIANA OLIVÍ, Y AITOR PÉREZ (eds.): *Aid Power and Politics*, por Matías Mongan . . . . . 327-330

**COLABORAN** . . . . . 331-335

# TABLE OF CONTENTS

Issue 189, July/September 2020

## ITALY 2008-2018: END OF THE SECOND REPUBLIC?

**JORGE DEL PALACIO MARTÍN**

Presentation . . . . . 13-16

## ARTICLES

**GIANFRANCO PASQUINO**

Party systems in Italy: An on-going evolution . . . . . 19-39

**MANUEL ALVAREZ TARDIO**

The instability of the electoral system and the failure of the «democrazia governante» in Italy (2008-2018). . . . . 41-70

**DAVID DELGADO RAMOS**

Italy's failed constitutional reform of 2014-2016: A missed opportunity? . . . . . 71-99

**MICHELE TESTONI**

New chimeras and old victimism: Italy's foreign policy (2008-2018) . . . . . 101-126

**LUCIANO M. FASANO**

Partito Democratico: From reformist's party to failed party. A first Assessment (2007-2019) . . . . . 127-166

**JORGE DEL PALACIO MARTÍN**

Popolo della Libertà: The rise and fall of a conservative party . . 167-196

**ADRIAAN KÜHN Y GUILLERMO GRAÍÑO FERRER**

North of Rome or South of Brussels. The reinventing of the Lega Nord: From regionalism to *lepenisation* . . . . . 197-224

**ANDREA BETTI Y CARLOS RICO**

The Five Star Movement: Digital utopia and populism without adjectives. . . . . 225-257

**MATTEO RE**

The Radical Gravitation: CasaPound Italia and the Fascism of the third millenium. . . . . 259-287

**PAOLO CARETTI**

Constitutional Challenges in the Italian State . . . . . 289-298

**BOOK REVIEWS**

**POPULISM AND SOVEREIGNTY. POPULIST STRATEGIES AS SOVEREIGNTY CLAIMS**

GIANLUCA PASARELLI Y DARIO TUORTO: *La Lega di Salvini. Estrema destra di governo*; ROBERTO BIORCIO Y PAOLO NATALE: *Il Movimento 5 Stelle: dalla protesta al governo*; CARLO GALLI: *Sovranità*; MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ Y JOSÉ MANUEL RIVAS OTERO (DIRS.): *Los orígenes latinoamericanos de Podemos*, by Jorge Ramos-González . . . . . 301-311

**LIBERTY AND AGREEMENT. THE SPANISH DEMOCRACY**

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL: *Sociedad Democrática y Constitución (Estudios y Cabos sueltos)*, by Juan José Solozabal Echavarria. . . . 312-317

JAVIER GARCÍA ROCA: *La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, by Carmen Montesinos . . . . 317-323

JUAN JOSÉ ECHEVARRÍA PÉREZ-AGUA: *La constitucionalización de la foralidad (1975-1978)*, by José M. Portillo. . . . . 323-327

ILIANA OLIVÍ, Y AITOR PÉREZ (eds.): *Aid Power and Politics*, by Matías Mongan . . . . . 327-330

**CONTRIBUTORS. . . . . 331-335**

## COLABORAN

### JORGE DEL PALACIO MARTÍN

Jorge del Palacio Martín es profesor en el área de Historia del Pensamiento y de los Movimientos Sociales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid, ha sido visiting fellow en el European University Institute de Florencia y en la Universidad Luiss-Guido Carli de Roma. Ha coordinado, junto a Ángel Rivero y Javier Zarzalejos, *Geografía del populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump* (Tecnos, 2017).

### GIANFRANCO PASQUINO

Professor Emeritus of Political Science at the University of Bologna and Fellow of the Accademia dei Lincei. Former Editor of the bimonthly journal “il Mulino” (1980-84, he was President of the Italian Political Science Society (2010-2013). Co-editor of the *Dizionario di Politica* (2016, 4a ed.) and of *The Oxford Handbook of Italian Politics* (2015), he has written the *Nuevo Curso de Ciencia Política* (2011) and most recently *Minima Política. Sei lezioni di Democrazia* (2020) and *Italian Democracy. How It Works* (2020). The translation of his *Bobbio e Sartori. Capire e cambiare la politica* will be soon published by EUDEBA

### LUCIANO FASANO

Luciano M. Fasano es profesor de Ciencia Política en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Università degli Studi di Milano. Su campo de investigación abarca la teoría política y social,

la representación de los intereses organizados, partidos políticos y los procesos de elecciones primarias. Entre sus últimas publicaciones destacan: *The Last Party. The Italian Democratic Party (2007/2019)* Palgrave, 2022 (con P. Natale), *Disintermediati e (forse) felici*, (Università Bocconi Editore, Milano (de próxima publicación en otoño de 2020)), *Il sistema politico italiano. Origini, evoluzione e struttura*, Laterza, Roma-Bari 2019 (con N. Addario), *L'ultimo partito. Dieci anni di Partito Democratico*, Giappichelli, Torino 2017 (con P. Natale), *Il Partito Democratico dei Nativi, Epoké edizioni, Novi Ligure 2019* (coordinado con R. De Luca).

### MANUEL ÁLVAREZ TARDÍO

Manuel Álvarez Tardío es Catedrático de Historia del Pensamiento Político y los Movimientos Sociales y Políticos en la Universidad Rey Juan Carlos. Se doctoró en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense. Sus líneas de investigación más recientes han sido: la violencia política, los partidos y el marco institucional en la primera mitad del siglo XX; el análisis de las últimas elecciones generales antes de la guerra civil española; la microhistoria de la conflictividad política en el contexto de entreguerras. Es autor de varias monografías de investigación nacionales e internacionales, así como diversos artículos en revistas científicas de impacto y capítulos de libro en editoriales nacionales e internacionales. Actualmente dirige un proyecto de investigación de plan nacional sobre democratización, violencia y marco institucional.

### DAVID DELGADO RAMOS

Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Pontificia Comillas-ICADE, Doctor en Derecho por la Università degli Studi di Verona (Italia), Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid. Secretario del Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. Es profesor ayudante doctor de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos. Autor de una monografía (*Problemas actuales del derecho parlamentario*, Aranzadi, 2018), y más de veinte artículos.

## MICHELE TESTONI

Michele Testoni es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Florencia y, actualmente, es Profesor Asociado de Relaciones Internacionales en la Universidad IE de Madrid. Anteriormente, ha sido profesor visitante en varias universidades italianas y americanas. Es miembro del comité ejecutivo de la Asociación de Estudios Transatlánticos (TSA).

Sus áreas prioritarias de investigación son las relaciones transatlánticas y el análisis comparado de política exterior. Es autor de varias publicaciones en capítulos de libros y artículos en revistas especializadas internacionales. Es editor científico del libro de próxima publicación *NATO and Transatlantic Relations in the 21st Century: Foreign and Security Policy Perspectives* (Routledge, 2021).

## ANDREA BETTI

Andrea Betti es profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Comillas, ICAI-ICADE. Es doctor en Relaciones Internacionales por la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Trento. Ha sido profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales en varias instituciones académicas en España y América Latina y ha realizado estancias de investigación en Inglaterra y Estados Unidos. Sus principales intereses de investigación se centran en cómo los actores domésticos – partidos políticos, gobiernos y movimientos sociales – influyen la política exterior y la posición internacional de los estados, por ejemplo en el caso de ideas y normas internacionales. Además, investiga sobre innovación docente en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. En sus estudios, utiliza sobre todo metodologías y técnicas cualitativas, como el análisis de documentos, el análisis del discurso político, los *focus groups* y las entrevistas en profundidad.

## CARLOS RICO MOTOS

Carlos Rico Motos es profesor en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Comillas, ICAI-ICADE. Es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid y Especialista en Derecho Constitucional y

Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Durante los años 2010 y 2011 trabajó como asesor en el Ministerio de la Presidencia, especializado en las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. Sus líneas de investigación abarcan la teoría de la democracia, la educación cívica y los modelos de representación y deliberación política, áreas en las que es autor de varias publicaciones, entre las que cabe mencionar *Deliberación parlamentaria y democracia representativa* (Congreso de los Diputados, 2016) y “Let the Citizen Fix this Mess! Podemos’ Claim for Participatory Democracy in Spain” (*Politics and Governance*, 2019).

#### ADRIAAN PH. KÜHN

Adriaan Ph V Kühn es doctor en Ciencia Política por la Technische Universität Chemnitz (Alemania). Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Francisco de Vitoria, es asimismo co-director del Master in Euro-Mediterranean Security impartido conjuntamente por dicha universidad y la LUISS School of Government de Roma.

#### GUILLERMO GRAÍÑO FERRER

Guillermo Graíño Ferrer es doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid y doctor en Filosofía por la Fondazione Collegio San Carlo di Modena. Profesor de Teoría política en la Universidad Francisco de Vitoria de Madrid, es asimismo Director de su Centro de Estudios sobre la Democracia. Ha sido profesor visitante en la LUISS de Roma y en Villanova University (EE.UU.), e investigador visitante en la University of Toronto y la École des Hautes Études en Sciences Sociales de París.

#### MATTEO RE

Matteo Re es profesor en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid donde imparte clases en grado y en el Máster universitario en Análisis y prevención del terrorismo.

Algunas de sus publicaciones son: “Dejar de informar: la prensa italiana y el debate sobre el “apagón informativo” tras los ataques de las Brigadas Rojas”, en *Historia Contemporánea* (UPV), 2018; “The

Red Brigades' Communiqués: An Analysis of the Terrorist Group's Propaganda", en *Terrorism and Political Violence*, 2017; *Después del 68. La deriva terrorista en Occidente*, Silex, 2019 (Matteo Re et. al.); *Guerrilleros, terrorista y revolución (1959-1988)*, Thompson Reuters Aranzadi, 2015; *Pertenencia a banda armada. Ataque al corazón del Estado y terrorismo en Italia*. Biblioteca Nueva, 2013.

#### PAOLO CARETTI

Paolo Caretti (Occhiobello, 1944) ha enseñado Derecho Constitucional en las universidades de Sassari, Siena, Perugia, Macerata y Firenze, de la que ha sido Decano de 1997 a 2000. Ha sido profesor invitado en varias universidades europeas y americanas. Actualmente es profesor emérito de Derecho Constitucional en la Università di Firenze. Sus principales intereses científicos son los derechos de libertad, la relación entre los ordenamientos nacionales y la Unión Europea y el rol del Parlamento. Desde 1994 dirige la escuela de especialización en Derecho parlamentario. Entre sus últimas publicaciones destaca *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era della convergenza tecnologica* (Il Mulino, 2019, con A. Cardone).



# INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

## Temas de interés

La *Revista de Estudios Políticos* (REP) publica trabajos de investigación originales en castellano o inglés sobre Teoría de la Constitución, Teoría del Estado, Ciencia Política, Historia Política e Historia del Pensamiento Político.

## Envío de originales

Los originales, que deberán ser inéditos, se harán llegar por correo electrónico a la dirección **evaluaciones@cepc.es**, consignando en el asunto del mensaje que se trata de un artículo destinado a la REP.

Es obligatorio enviar dos versiones: una **anonimizada** para facilitar la evaluación anónima del texto, y otra sin anonimizar.

## Tipos de originales aceptados

- Artículos: trabajos de investigación originales, de carácter teórico o empírico. Tendrán una extensión máxima de 12 000 palabras, incluidas las notas y las referencias bibliográficas.
- Notas: información breve sobre hallazgos singulares o nuevas aportaciones resultado de proyectos de investigación o estudios en marcha. Su extensión no excederá las 7000 palabras, incluidas notas y referencias bibliográficas.
- Notas bibliográficas: reflexión crítica o discusión sobre una o varias publicaciones relacionadas con la temática de la revista.
- Reseñas: la REP no acepta reseñas no solicitadas. Agradece, por el contrario, sugerencias sobre libros para su reseña o reseña.

## Números monográficos

La REP podrá publicar números dedicados a un tema de especial interés para la Ciencia Política, a propuesta del Consejo de Redacción o de investigadores que harán llegar sus propuestas a **evaluaciones@cepc.es**, y que siempre deberán ser aprobadas por dicho Consejo.

## Formato

Los originales deberán llegar en formato Word o compatible, escritos a espacio y medio y en letra *Times New Roman* tamaño 12. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto, así como la indicación de quién es el autor destinatario de todas las comunicaciones con la revista. Se acompañará también un breve *curriculum vitae* del autor o autores, con una extensión máxima de 150 palabras.

## Título

Los artículos y notas llevarán el título en español e inglés. Tendrá un marcado carácter informativo y reflejará fielmente el contenido del artículo. Debe evitar emplear palabras vacías e incluirá, dentro de lo posible, descriptores extraídos de tesauros de su especialidad. Debe evitarse el uso de abreviaturas, acrónimos, símbolos y fórmulas.

## *Resumen*

Los artículos y notas irán precedidos de un breve resumen, en español e inglés. La extensión de la versión española debe estar comprendida entre 150 y 200 palabras, mientras que para las notas de investigación el límite se fija en 150. Su alcance debe ser estrictamente informativo y seguirá siempre la estructura *objetivos-métodos-resultados-conclusiones*. No puede incluirse en los mismos información que no figure en el texto del artículo. También deben evitarse palabras o expresiones poco significativas, perífrasis y frases excesivamente largas.

## *Descriptorios / Palabras clave*

Se incluirá un máximo de diez descriptorios o palabras clave, en español e inglés. Para favorecer su normalización, se extraerán de tesauros y vocabularios normalizados, entre los que podemos citar *CSA Worldwide Political Science Abstracts Thesaurus* y el *International Bibliography of the Social Sciences (IBBS) Thesaurus*.

## *Tablas y gráficos*

Todas las tablas y gráficos estarán numeradas con números arábigos correlativos tras la palabra «tabla» o «gráfico» (según el caso). Han de tener un título conciso que refleje su contenido, y en el pie debe citarse la fuente, aunque sean de elaboración propia, en cuyo caso se pondrá: «elaboración propia». Las imágenes habrán de enviarse incrustadas en el texto y también aparte en la versión original de la aplicación utilizada y en formato tif o jpeg, con una resolución de 300 píxeles/pulgada y un tamaño mínimo de 10 cm de ancho.

## **Proceso de publicación**

El Consejo de Redacción de la REP decidirá la publicación de los trabajos sobre la base de dos informes de evaluación como mínimo, emitidos por sendos especialistas ajenos a la organización editorial de la revista, aplicándose el método doble ciego. La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original motivada por el resultado de las evaluaciones. En este caso, el plazo máximo para incorporar las modificaciones y enviar de nuevo el original a la revista será de un mes. La decisión sobre la publicación no excederá de seis meses. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de una semana. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando estos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

## **Normas de citación**

### *Notas*

Se situarán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Únicamente contendrán texto adicional y solo excepcionalmente citas bibliográficas, y en ningún caso incluirán referencias bibliográficas completas, que se incluirán al final del artículo.

### *Citas bibliográficas*

Las **citas de libros y artículos** en el texto aparecerán preferentemente en el cuerpo del texto y no en notas a pie de página. Se harán indicándose entre paréntesis el apellido del autor en minúsculas, seguido del año y página de la publicación.

(Bourdieu, 2000: 31)

Los documentos con dos autores se citan por sus primeros apellidos unidos por «y».  
(Newton y Norris, 2000)

Si se cita el trabajo de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.*:  
(Aguilar *et al.*, 2003)

Si se citan varios trabajos de un autor o grupo de autores de un mismo año, debe añadirse a, b, c... después del año:  
(Johnson, 2012b)

Cuando el apellido del autor citado forma parte del texto del trabajo, debe indicarse siempre entre paréntesis el año y página(s) de la obra citada:

Como afirma Cascales (2010: 22)...

### *Bibliografía*

Se incluirá al final de los artículos. Únicamente contendrá referencias citadas en el texto. Por tanto, queda expresamente prohibido incluir referencias adicionales. Se ordenará alfabéticamente por el primer apellido del autor y se seguirá el estilo APA (American Psychological Association).

Si se citan dos o más obras de un autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra:

Maravall, J. A. (1966a). *Antiguos y modernos: la idea de progreso en el desarrollo inicial de una sociedad*. Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones.

Maravall, J. A. (1966b). *De la Ilustración al Romanticismo: el pensamiento político de Cadalso*. Paris: Centre de Recherches de L'Institut d'Etudes Hispaniques.

En caso de que se cite una obra reeditada y se considere relevante la fecha de la primera edición, esta se indicará entre corchetes:

Maravall, J. A. (1981) [1963]. *Las comunidades de Castilla: una primera revolución moderna*. Madrid: Alianza Editorial.

A continuación adjuntamos ejemplos para las tipologías más usadas de documentos:

### Monografías

— *Un autor*

Crouch, C. (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity.

— *Dos o más autores*

Anduiza Perea, E., Crespo, I. y Méndez Lago, M. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

— *Libro en línea*

Sanmartín Cuevas, X. (2014). *Nuevas tecnologías, traen nuevas tendencias: viaje TIC con 80 entrevistas exclusivas*. Disponible en: <http://catalogo.ulima.edu.pe/uhtbin/cgiirsi.exe/6Yw1I-NoKGt/x/153460026/9>.

### Capítulos de monografías

Zea, L. (2007). América Latina: largo viaje hacia sí misma. En D. Pantoja (comp.). *Antología del pensamiento latinoamericano sobre la educación, la cultura y las universidades* (pp. 125-138). México: UDUAL.

### Artículos de revistas científicas

Miguel, E., Shanker, S. y Ernest, S. (2004). Economic shocks and civil conflict: an instrumental variables approach. *Journal of Political Economy*, 112 (4), 725-753.

— *Revistas electrónicas*

Pifarré, M. J. (2013). Internet y redes sociales: un nuevo contexto para el delito. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 16, 40-43. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=78828864004>.

— *Revistas electrónicas con DOI*

Díaz-Noci, J. (2010). Medios de comunicación en internet: algunas tendencias. *El Profesional de la Información*, 19 (6), 561-567. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3145/epi.2010.nov.01>.

### Informes

— *Autor institucional*

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. (2004). *Eficiencia energética y energías renovables* (Informes IDEA. Boletín IDEA; 6). Madrid: IDEA.

— *Autor personal*

Caruso, J., Nicol, A. y Archambault, E. (2013). *Open Access Strategies in the European Research Area*. Montreal: Science-Metrix. Disponible en: [http://www.science-metrix.com/pdf/SM\\_EC\\_OA\\_Policies.pdf](http://www.science-metrix.com/pdf/SM_EC_OA_Policies.pdf).

### Congresos

— *Actas*

Cairo, H. y Finkel, L. (coord.). (2013). *Actas del XI Congreso Español de Sociología: crisis y cambio. Propuestas desde la Sociología*. Madrid: Federación Española de Sociología.

— *Ponencias publicadas en actas*

Codina Bonilla, L. (2000). Parámetros e indicadores de calidad para la evaluación de recursos digitales. En *Actas de las VII Jornadas Españolas de Documentación (Bilbao, 19-21 de octubre de 2000): la gestión del conocimiento: retos y soluciones de los profesionales de la información* (pp. 135-144). Bilbao: Universidad del País Vasco.

— *Ponencias y comunicaciones en línea*

Durán Heras, M. A. (2014). Mujeres y hombres ante la situación de dependencia. Comunicación presentada en el seminario *Políticas públicas de atención a personas mayores dependientes: hacia un sistema integral de cuidados*. Disponible en: [http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/mujereshombres19\\_21 mayo.pdf](http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/mujereshombres19_21 mayo.pdf).

### Tesis

— *Publicadas*

Llamas Cascón, A. (1991). *Los valores jurídicos como ordenamiento material* [tesis doctoral]. Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10016/15829>.

— *Inéditas*

De las Heras, B. (2011). *Imagen de la mujer en el Fondo Fotográfico de la Guerra Civil Española de la Biblioteca Nacional de España. Madrid, 1936-1939* [tesis doctoral inédita]. Universidad Carlos III de Madrid.

### Artículos y noticias de periódicos

Bassets, M. (2015). El Tribunal Supremo respalda la reforma sanitaria de Obama. *El País*, 25-6-2015. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/25/actualidad/1435242145\\_474489.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/25/actualidad/1435242145_474489.html).

— *Sin autor*

Drogas genéricas. (2010). *El Tiempo*, 25-9-2015, p. 15.

### Blogs

Escolar, I. (2015). El falso mito de que los emprendedores de Internet son la solución al paro. *Escolar.Net* [blog], 25-6-2015. Disponible en: [http://www.eldiario.es/escolar/falso-empresas-Internet-solucion-paro\\_6\\_402519746.html](http://www.eldiario.es/escolar/falso-empresas-Internet-solucion-paro_6_402519746.html).

### Foros electrónicos, listas de distribución

Pastor, J. A. (2014). Aspectos prácticos para proyectos de datos abiertos en las administraciones públicas. *IWETEL* [lista de distribución], 31-1-2014. Disponible en: <http://listserv.rediris.es/cgi-bin/wa?A2=IWETEL;b361930a.1401e>.

### *DOIS*

En el caso de que los trabajos en formato electrónico contengan DOI (*digital object identifier*), será obligado recogerlo en la referencia bibliográfica. Se hará del siguiente modo:

Murray, S. (2006). Private Polls and Presidential Policymaking. Reagan as a Facilitator of Change. *Public Opinion Quarterly*, 70 (4), 477-498. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/poq/nfl022>.

### **Derechos de autor**

En el momento en que una obra es aceptada para su publicación, se entiende que el autor cede a la REP en exclusiva los derechos de reproducción, distribución y, en su caso, venta de su manuscrito para su explotación en todos los países del mundo en formato de revista de papel, así como en cualquier otro soporte magnético, óptico y digital.

Los autores cederán también a la REP los derechos de comunicación pública para su difusión y explotación a través de intranets, internet y cualesquiera portales y dispositivos inalámbricos que decida el editor, mediante la puesta a disposición de los usuarios para consulta *online* de su contenido y su extracto, para su impresión en papel y/o para su descarga y archivo, todo ello en los términos y condiciones que consten en la web donde se halle alojada la obra. A su vez, la REP autoriza a los autores de los trabajos publicados en la revista a que ofrezcan en sus webs personales o en cualquier repositorio de acceso abierto una copia de esos trabajos una vez publicados. Junto con esa copia ha de incluirse una mención específica de la REP, citando el año y el número de la revista en que fue publicado el artículo o nota de investigación y añadiendo, además, el enlace a la web de la REP.

### **Plagio y fraude científico**

La publicación de un trabajo que atente contra los derechos de propiedad intelectual será responsabilidad de los autores, que serán los que asuman los conflictos que pudieran tener lugar por razones de derechos de autor. Los conflictos más importantes pueden darse por la comisión de plagios y fraudes científicos. Se entiende por **plagio**:

- a. Presentar el trabajo ajeno como propio.
- b. Adoptar palabras o ideas de otros autores sin el debido reconocimiento.
- c. No emplear las comillas u otro formato distintivo en una cita literal.
- d. Dar información incorrecta sobre la verdadera fuente de una cita.
- e. El parafraseo de una fuente sin mencionar la fuente.
- f. El parafraseo abusivo, incluso si se menciona la fuente.

Las prácticas constitutivas de **fraude científico** son las siguientes:

- a. Fabricación, falsificación u omisión de datos y plagio.
- b. Publicación duplicada.
- c. Conflictos de autoría.





## PRESENTACIÓN

El presente monográfico de la *Revista de Estudios Políticos* reúne una colección de artículos cuyo objetivo es ofrecer al mundo académico y al público general interesado en la materia un análisis de la evolución del sistema político italiano en la década 2008-2018. Un periodo político convulso, escenario de profundas transformaciones sistémicas, que toma como referencia dos elecciones de importancia trascendental para comprender la entidad del cambio. Las elecciones de 2008, en las que el voto a las dos principales coaliciones políticas alcanza el mayor consenso prosistema desde la posguerra, el 84,36 %. Y las elecciones de 2018, en las que dos partidos antisistema, el M5S y la Lega, sumaron el 50,03 % de los votos. Así, formaron contra pronóstico, pero no *contra naturam*, el primer Gobierno netamente populista de la historia de Italia<sup>1</sup>.

Como advierten Gianfranco Pasquino y Erik Jones en el prefacio al *Oxford Handbook of Italian Politics*, la velocidad con la que se desarrollan los procesos políticos en Italia resulta un desafío de primer orden para cualquier tentativa de ofrecer una foto fija del sistema político italiano. En este sentido, la idea de dedicar un monográfico a la política italiana comenzó a tomar forma al considerar el gobierno de coalición M5S-Lega como la consolidación de un nuevo y pujante bloque de poder que, si bien expresaba dos populismos diferenciados, desafiaba la hegemonía del Partido Democratico (PD) y el Popolo della Libertà (PdL) desde una posición *antiestablishment* compartida. Sin embargo, cuando escribimos estas líneas el Gobierno M5S-Lega ya es materia de historia política. Su lugar lo ocupa otro Gobierno, también inédito en la vida política italiana: la coalición M5S-PD, con el mismo presidente del Consejo de Ministros al frente, Giuseppe Conte. Del mismo modo, la dinámica ascendente del M5S y la Lega hoy parece haber agotado su impulso. En las elecciones europeas de 2019 el M5S perdió casi el 16 % del voto respecto al resultado obtenido en las elecciones de 2018. Por su parte, Matteo Salvini llevó a la Lega a un resultado electoral histórico en las elecciones al Parlamento Europeo de 2019, consiguiendo el 34,26 % de los votos. Pero hoy las últimas encuestas de opinión sitúan a su partido por debajo del 25 % en intención de voto<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Datos del Ministerio del Interior de Italia, <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php>

<sup>2</sup> Sondeo realizado por Ipsos para el *Corriere della Sera*, publicado en la edición del 30-05-2020.

Sin embargo, creemos que la fragilidad de las alianzas políticas, la volatilidad de los consensos electorales, la inestabilidad gubernativa, como, en general, el carácter marcadamente desestructurado del sistema de partidos, no impiden analizar la década 2008-2018 como un periodo marcado por una lógica de cambio: el ascenso de los partidos populistas y el hundimiento de los partidos tradicionales en el contexto de la crisis financiera mundial desatada en 2008. Una lógica de cambio cuyo impacto sobre el sistema político italiano, como se tratará de explicar, va mucho más allá de los resultados electorales. Apunta a transformaciones profundas y de largo alcance en la forma de entender los liderazgos, el rol de las ideologías, los modelos de partidos, el proceso de toma de decisiones, la interacción de los partidos con las instituciones y, en definitiva, sobre la concepción misma de la idea de democracia que opera en la base del sistema. Para muestra, un botón. Según el estudio anual de opinión del equipo de investigación Demos&Pi, que dirige el politólogo Ilvo Diamanti en la Universidad de Urbino, los italianos que consideran que la democracia liberal es preferible a cualquier otra forma de gobierno ha descendido en la década 2008-2018, concretamente del 72 % al 67 %<sup>3</sup>.

Los artículos que forman parte de este monográfico se dividen en dos partes temáticamente diferenciadas. La primera parte atiende a los elementos estructurales del sistema político italiano, mientras que la segunda se hace cargo del análisis de los principales actores que han protagonizado la competición política en Italia a través de estudios de caso. En función de esta organización, el monográfico se abre con un artículo del profesor Gianfranco Pasquino que describe la evolución del sistema de partidos en Italia desde la posguerra, analizando las características de tres modelos identificados: el «pluralismo polarizado» del periodo 1948-1992 —siguiendo la definición clásica de Giovanni Sartori—, el «pluralismo despolarizado competitivo» del periodo 1994-2013, y el «tripolarismo desestructurado» que se impone a partir de las elecciones de 2013. En segundo lugar, el artículo del profesor Manuel Álvarez Tardío se hace cargo tanto de la evolución del sistema electoral en Italia, como de los principales debates correspondientes en materia de regímenes electorales en la década previa a 2018 —partiendo de la Ley 270/2005, conocida como «Ley Calderoli», hasta la nueva ley 52/2015, llamada «Italcum». En tercer lugar, el artículo del profesor David Delgado analiza el proyecto de reforma constitucional fallida del Gobierno de Matteo Renzi, que tenía por objeto la superación del llamado bicameralismo perfecto, la reducción del número de senadores y la modificación del sistema de distribución de

<sup>3</sup> «Gli italiani e lo stato-rapporto 2019» el año 2017 el porcentaje descendió al 62%, disponible en: <http://www.demos.it/rapporto.php>

competencias entre el Estado y las regiones. Finalmente, la primera parte del monográfico se cierra con un artículo dedicado a la política exterior de Italia, a cargo del profesor Michele Testoni. Este trabajo asocia la debilidad institucional del país, potenciada en el periodo 2008-2018, con la ineficacia y volatilidad de la política italiana en el ámbito internacional.

La segunda parte, dedicada a los principales actores del sistema político italiano, se abre con un artículo del profesor Luciano Fasano sobre el Partido Democrático. Su objetivo es realizar un balance de la complicada trayectoria de la organización poniendo el acento sobre los diferentes modelos de partido que cada uno de los cuatro secretarios, elegidos mediante primarias abiertas, ha querido desarrollar. En segundo lugar, el artículo del profesor Jorge del Palacio analiza el agotamiento del proyecto conservador del PdL, el partido liderado por Berlusconi que nace de la fusión de Forza Italia y Alleanza Nazionale en 2009, señalando su incapacidad para adaptar su discurso al modelo de competición tripolar que se impone a partir de las elecciones de 2013. En tercer lugar, los profesores Guillermo Graíño y Adriaan Kuhn ofrecen un análisis de la transformación que se produce en la Lega bajo el liderazgo de Matteo Salvini, que pasa de partido regionalista-secesionista a partido soberanista con vocación nacional, siguiendo el modelo de partido del Frente Nacional francés.

En cuarto lugar, los profesores Andrea Betti y Carlos Rico analizan la espectacular irrupción del M5S y su nueva centralidad en el sistema político italiano. El artículo describe el nacimiento del movimiento, analiza su modelo organizativo y lo define como un caso de «populismo puro», capaz de construir un consenso ideológico transversal explotando el sentimiento antipolítico de la ciudadanía. En quinto lugar, el artículo del profesor Matteo Re sobre el movimiento de extrema derecha CasaPound, ofrece un valioso análisis de la transformación y crecimiento del mundo neofascista italiano en el doble contexto de crisis sistémica y de reestructuración de la derecha parlamentaria entre 2008 y 2018. Finalmente, a modo de capítulo conclusivo, el monográfico se cierra con un artículo del profesor Paolo Caretti que analiza las líneas generales de evolución del sistema italiano desde el punto de vista constitucional y recoge una serie de reflexiones sobre la dinámica del proceso político en Italia y su previsible desarrollo en el futuro.

Como es sabido, desde el final de la Segunda Guerra Mundial las ciencias sociales y jurídicas encontraron en Italia un laboratorio especial para poner a prueba el análisis y examen de las dinámicas de la política occidental. Al interés genérico de la academia de posguerra por los procesos de modernización y las transiciones a la democracia desde regímenes autoritarios, la política italiana añadía un factor determinante: su sistema —que acogía al partido comunista más fuerte de Occidente, el PCI— expresaba con la mayor potencia

la fractura bipolar de la Guerra Fría. Del mismo modo, los procesos políticos, sociales y económicos puestos en marcha con la crisis financiera de 2008, han hecho aflorar en el seno del sistema político italiano, con una fuerza inédita en otros países del orbe occidental, las fracturas europeísmo/soberanismo y política/antipolítica que nutren el consenso electoral de la Lega y el M5S como *challenger parties*. Fracturas que han puesto de manifiesto la profunda crisis de los partidos tradiciones en Italia, de las culturas políticas y de la función ordenadora de las ideologías a la hora de definir el campo de las alianzas y dar coherencia a las coaliciones. Unas fracturas, en definitiva, cuya importancia justifica el interés de las ciencias sociales y jurídicas por la evolución del sistema político italiano como una suerte de *zona cero* de la política occidental.

Hoy la política italiana se encuentra en un *impasse*. A la espera, por tanto, de que se consolide otro modelo, más o menos estable, que defina una nueva dinámica de competición política, que ordene los partidos, que establezca líneas de fractura y las traduzca en contenido ideológico. Mientras tanto, este monográfico pretende ser un instrumento que permita mejorar nuestro conocimiento sobre cómo y por qué el sistema político italiano debate hoy si, efectivamente, ha superado el sistema político de la Segunda República inaugurado en 1994 o no.

Como coordinador del monográfico, me toca agradecer a los autores de los artículos haberme ayudado a llevar a buen puerto este número en unas condiciones de trabajo que no siempre han sido cómodas ni fáciles. En este capítulo merece una mención especial el profesor Gianfranco Pasquino, modelo de dedicación a la ciencia política, cuya presencia en el elenco de autores es un lujo para el monográfico. Como también la merece el director de la *Revista de Estudios Políticos*, el profesor Juan José Solozabal, a quien debo agradecer haber confiado en mí para realizar este proyecto.

Jorge del Palacio Martín

# LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN ITALIA: UNA EVOLUCIÓN INACABADA<sup>1</sup>

## Party systems in Italy: An on-going evolution

GIANFRANCO PASQUINO

Johns Hopkins University  
gpasquino@johnshopkins.it

### *Cómo citar/Citation*

Pasquino, G. (2020).

Los sistemas de partidos en Italia: una evolución inacabada.

*Revista de Estudios Políticos*, 189, 19-39.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.189.01>

### **Resumen**

En la segunda posguerra Italia ha tenido tres sistemas de partidos. Siguiendo la lección de Sartori se impone «contar los partidos que cuentan». El primer sistema (1946-1992) fue definido como pluralismo polarizado debido a la presencia de dos partidos, el PCI y el MSI, diversamente antisistema. El segundo sistema (1994-2013) fue simplemente un sistema multipartidista, nunca estabilizado, caracterizado por un tipo de competición bipolar. Después de 2013 el sistema ha continuado siendo multipartidista, pero la competición es multipolar. Levemente antisistema, el M5S se ha convertido en partido de gobierno, a la vez que todos los demás partidos existentes también continúan transformándose en un contexto marcado por la alta volatilidad electoral. Como resultado de este cuadro, no es posible afirmar que el sistema de partidos se haya consolidado. Al contrario, debe ser definido como no estructurado.

### **Palabras clave**

Partidos; sistema de partidos; polarización; escisión; volatilidad; deconstrucción.

---

<sup>1</sup> Texto traducido por Jorge del Palacio.

**Abstract**

In the second post-war period, Italy has so far had three party systems. Following Sartori's teachings, one must «count the parties that count». The first party system, 1946-1992, has to be defined polarized pluralism, including two differently anti-system parties, the PCI and the MSI. The second party system, 1994-2013, was simply a multiparty system, not stabilized, having an occasional bipolar competition. Since 2013 the system is multiparty, but the competition has become multipolar. Mildly anti-system, the 5 Star Movement has obtained governmental offices. All existing parties continue to evolve. Electoral volatility is quite high. It is impossible to maintain that the party system is consolidated. On the contrary, it deserves to be defined unstructured.

**Keywords**

Parties and party systems; polarization; deconstruction; cleavages; volatility.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. ALGUNAS REFERENCIAS AL SISTEMA DE PARTIDOS 1946-1992. III. HUNDIMIENTO, RECUPERACIÓN Y RECAÍDA: 1994-2008. IV. 2007: UN NUEVO PARTIDO, NO UN NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS. V. LA DESESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS. VI. BALANCE Y VALORACIÓN FINAL. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN

Este artículo está dedicado al análisis de aquellos que considero los tres sistemas de partidos que Italia ha tenido desde 1946 hasta hoy, los cuales han sido eficazmente identificados y analizados por Valbruzzi (2013). Trataré, sobre todo, de clarificar qué definición de los sistemas de partidos me parece analíticamente útil. Pasaré a las características que permiten, de hecho imponen, diferenciar con precisión tres sistemas de partidos. Me concentraré, en particular, en la transición del segundo al tercer sistema de partidos. La conclusión, en definitiva, será problemática. Italia tiene un sistema de partidos no consolidado, solo en parte despolarizado, pero también desestructurado. Por tanto, expuesto a transformaciones, más o menos imprevisibles, que dependerán además, y no poco, de una enésima y no improbable reforma de la ley electoral. Sobre esto, obviamente, es difícil aventurar previsiones salvo una: servirá antes a los intereses particulares de los partidos que a ofrecer una buena representación política y parlamentaria a los ciudadanos-electores.

Tradicionalmente la imagen de Italia ha sido la de un país con un sistema político (y de un régimen democrático) al mismo tiempo inestable y que, sin embargo, no cambiaba jamás. Como todas las imágenes, esta contenía una buena dosis de correspondencia con la realidad. Limitándome tan solo al sistema de partidos, que es el objeto de este artículo, no hay duda de que entre 1946 y 1992, con la mutación que comienza con esta elección, el sistema permaneció igual y funcionó en sustancia sin variaciones dignas de hacer notar. En la definición original de Sartori, ya en 1966 y completamente en 1976, el sistema de partidos italiano era definido como «pluralismo polarizado»<sup>2</sup>. Resulta útil,

---

<sup>2</sup> No fue nunca un «bipartidismo imperfecto», título de un exitoso libro de Giorgio Galli (1967): ni bipartidismo ni imperfecto (tampoco sabría qué ejemplo ofrecer de

quizás indispensable, recordar los criterios sobre los cuales Sartori clasifica los sistemas de partidos porque también servirán para describir y analizar el sistema de partidos italiano del 2008 hasta hoy (y mañana). Para definir correctamente un sistema de partidos se necesita, sobre todo, contar los partidos. Pero se necesita *contar los partidos que cuentan*, es decir, aquellos cuyo poder incide sobre la formación de las coaliciones de Gobierno e influye sobre su funcionamiento. De un lado, algunos partidos tienen *poder de coalición*, incluso cuando no están en el Gobierno; de otro lado, algunos partidos, aunque es probable que no lleguen jamás al Gobierno, han ejercitado y ejercitan un *poder de chantaje*. A saber, son capaces de presionar desde fuera al Gobierno determinando la formación de la coalición, haciendo difícil y, en ocasiones, imposible tomar algunas decisiones y políticas públicas específicas, o incentivando alguna toma de posición como la formulación de políticas públicas diferenciadas. Tanto el *poder de coalición* como el *poder de chantaje* no dependen exclusivamente de los votos y de los escaños de los respectivos partidos, sino también, y mucho, de su posición en el *continuum* derecha-izquierda, como en su capacidad para dar representación a algunos intereses. En general, el análisis de un sistema de partidos se debe centrar en la modalidad de la interacción entre los partidos y, en la medida de lo posible, de las interacciones entre los partidos y el electorado (Eckstein, 1968).

## II. ALGUNAS REFERENCIAS AL SISTEMA DE PARTIDOS 1946-1992

Un sistema de partidos que responde al modelo del pluralismo polarizado está constituido, en primer lugar, por un número de partidos que Sartori sugiere que será, probablemente, superior a seis. Casi de manera inevitable, la coalición de Gobierno estará formada por tres o más partidos. Esta circunstancia implicará negociaciones delicadas, complejas y en ocasiones largas para la formación del Gobierno. También, de manera inevitable, implicará conflictos y tensiones en la propia actividad de gobierno. Resulta muy probable que los partidos en el Gobierno no sean lo suficientemente homogéneos, que muestren prioridades diferentes, que tiendan a poner de manifiesto su propia especificidad, que pretendan presentarse y posicionarse para hacerse visibles y fácilmente identificables para su electorado de referencia, que traten de atribuir a los demás la culpa por lo mal hecho o no realizado y que no acepten

---

«bipartidismo perfecto»). Naturalmente, los partidos italianos fueron siempre más de dos, entre siete y nueve, como fueron más de dos los partidos que contaron políticamente para formación de las coaliciones de Gobierno y el funcionamiento integral del sistema.

responsabilidades, *cargando el muerto* a otros: *buckpassing*. En aquello que atañe al pluralismo, el resultado de la coalición será probablemente positivo. Al menos en cuanto al número de partidos y su capacidad para representar distintas preferencias e intereses sociales, políticos y económicos. Sin embargo, el número de partidos tendrá efectos potencialmente negativos sobre la cohesión y la duración de la coalición de Gobierno.

¿Cuál es el significado del adjetivo *polarizado* utilizado por Sartori? El número de partidos, su pluralismo, se refiere a la *forma* del sistema. La *polarización* se refiere específicamente al funcionamiento, a la dinámica que preside el sistema. Un sistema de partidos es polarizado cuando los polos resultan ser más de dos o cuando entre los dos polos se interpone una distancia ideológica notable, al punto de convertir en prácticamente imposible una coalición con y entre ellos. Obviamente, tres o más polos hacen imposible, tanto por definición como políticamente, una competición bipolar. Además, si hay dos polos, a la izquierda y la derecha del polo que se ubica en el centro, y sobre el cual descansa el sistema de manera inevitable, la competición no se dará en el centro, sino contra el centro. No será centrípeta. Aún más, en el esfuerzo por arrebatar electores al centro se caracterizará como centrífuga. Los partidos que se posicionan en los polos de la izquierda y la derecha estarán siempre dispuestos a ofrecer al electorado más de lo que el Gobierno hace (*outbidding*), convencidos de que no serán llamados a responder por sus exageradas promesas. Su oferta irá mucho más allá de políticas públicas concretas y diferenciadas. Se referirá a las reglas de juego, es decir, la Constitución, el sistema político-económico y, llegado el caso, también a las alianzas internacionales. En el pluralismo polarizado, a izquierda y derecha se encontrarán partidos antisistema que, según Sartori, tienen como objetivo cambiar el sistema, las reglas del juego político y económico (una vez el capitalismo, hoy la globalización). El objetivo propuesto, el cambio perseguido es, por tanto, el hundimiento del sistema. Frente a un objetivo de estas características, declarado más o menos abiertamente, los partidos que defienden el sistema, así como sus electores, no pueden permitir la alternancia. Por lo tanto, en los sistemas caracterizados por un pluralismo polarizado la alternancia en el Gobierno es imposible, resulta impracticable. Aún más, ni siquiera es deseada por los propios partidos antisistema, los cuales prefieren presentarse no para una alternancia reversible, sino para una alternancia irreversible.

Desde 1946 a 1992 Italia no registró ni la una, la alternancia en el Gobierno entre coaliciones, ni la otra, a saber, la sustitución de la coalición de Gobierno por una coalición capaz de cambiar incluso el sistema. Resulta más que razonable sostener que esta ausencia de alternancia tuvo consecuencias políticas muy negativas para la DC y el PCI. Como las tuvo, en general, para el sistema de partidos *in toto*. En el curso del tiempo, los dos mayores

partidos sobre los que descansaba el sistema se fueron erosionando sin haber sabido proceder a un recambio fisiológico de sus élites. Los demás partidos — con excepción de la tentativa, no del todo adecuada, del PSI de producir algún cambio sistémico—, apenas representaban ya a una sociedad que se había transformado profundamente —ya sea económica como social y culturalmente— y en la que los síntomas de la decadencia ya eran visibles<sup>3</sup>.

Las razones del hundimiento del sistema de partidos, como de los mismos partidos, son muchas y han sido estudiadas desde diversas perspectivas<sup>4</sup>. Se podría sostener, en todo caso, que en 1992 todo el sistema de partidos se había agotado sustancialmente. Tanto en lo que toca al formato, algunos partidos estaban en vías de desaparecer, como en lo referido a la mecánica, pues la transformación del PCI contribuyó a reducir el grado de polarización del sistema. Lo que interesa a nuestro objetivo, en concreto, es comprender la aparición de una nueva situación, explicar la dinámica, valorarla y prever las consecuencias del sistema de partidos de 2008 hasta hoy. Esta operación requiere una reflexión, siquiera mínima, sobre el sistema de partidos que hace su difícil aparición en 1994. Desde un punto de vista restringido, pero significativo, es una nueva ley electoral, que lleva el nombre de su ponente, Sergio Mattarella, la que redefine y delimita la modalidad de la competición política, obligando a los partidos a determinados comportamientos de colaboración-competición, premiando las coaliciones electorales o castigándolas e infrarrepresentando o, aún más, excluyendo, a los partidos que compiten solos. Sobre la ley electoral y sus características recomiendo algunos estudios útiles (Katz, 2001; D'Alimonte, 2001) para concentrar mi atención en la descripción del formato y de la mecánica del nuevo sistema utilizando los criterios recomendados por Sartori.

### III. HUNDIMIENTO, RECUPERACIÓN Y RECAÍDA: 1994-2008

En cuanto a la forma, el sistema de partidos 1994-2008 es seguramente multipartidista, no limitado en referencia al número de partidos, que son

<sup>3</sup> De manera rigurosa y muy convincente, Capussela (2019) deriva la decadencia del sistema de las elecciones, como de las no elecciones, de los propios partidos y de sus consecuencias. Las propuestas de cambio del sistema formuladas por Craxi son expuestas y analizadas en el volumen editado por Acquaviva y Covatta (2010). Los resultados fueron absolutamente marginales.

<sup>4</sup> Gilbert (1995) las presenta y analiza de manera sintética, correcta y precisa.

regularmente más de cinco o seis, y significativamente menos polarizado<sup>5</sup>. A saber, básicamente sin partidos antisistema, por mucho que, si bien de manera poco realista y oportunista, Rifondazione Comunista intentó mantener esta característica. En esta fase los cambios más profundos vinieron dados por la competición entre los partidos. Conscientes de arriesgarse a ser excluidos de la política, del Parlamento y de los cargos, tanto los neofascistas como los neocomunistas aceptaron la idea y la práctica de una competición centrípeta, evitando extremar sus posiciones. De modo que la predisposición de ambos partidos a formar parte de coaliciones que presentaban su candidatura para gobernar el país llevó el sistema a una competición sustancialmente bipolar<sup>6</sup>.

De este modo se pusieron las premisas y las bases para la alternancia. Si bien de manera no exactamente lineal ni ordenada. Excluyendo las elecciones de 1994, en las que ninguno de los contendientes representaba ni al Gobierno saliente ni a la oposición de aquel Gobierno, en las dos elecciones sucesivas, las de 1996 y 2001, el vencedor no había estado en el Gobierno anteriormente. Sin embargo, resulta más complicado definir quién había constituido la oposición, por lo que todo el análisis sobre la alternancia en el sistema de partidos 1994-2001 está destinado a permanecer indefinido e incompleto (Valbruzzi, 2011). No resulta sencillo, por tanto, definir este sistema de partidos. Más allá del número de partidos y de la modalidad de la competición, entran en escena nuevos partidos y desaparecen algunos de los viejos. En este sentido, la aparición de Forza Italia en 1994 es digna de atención porque fue el protagonista de la política italiana durante casi veinte años. Su fortaleza electoral y política obligó al centro-izquierda a (re)organizarse de manera distinta, aunque nunca de manera definitiva ni duradera<sup>7</sup>. En todo caso, la

---

<sup>5</sup> Los neofascistas, que perdieron su condición de partido antisistema, en 1994 fueron incluidos de inmediato en el Polo del Buon Governo, la coalición hábilmente construida por Silvio Berlusconi. Tras cambiar nombre y símbolo en enero de 1991, el PCI se convirtió en el Partito Democratico della Sinistra (PDS) e intentó construir una coalición reformista para la ocasión, llamada Progressisti, con Verdi y Rifondazione Comunista. Sin embargo, la operación funcionó poco y mal. A pesar de que los ex y postcomunistas intentaron dar vida a un polo alternativo al organizado por Berlusconi, la competición solamente se convirtió en bipolar cuando se unieron a estos los ex y postdemocristianos.

<sup>6</sup> En 1996 la Lega Nord no participó en la competición bipolar, condenando a la derrota a la coalición de Berlusconi. Una operación similar fue llevada a cabo por Rifondazione Comunista en 2001, contribuyendo de manera importante al pésimo resultado electoral del centro-izquierda.

<sup>7</sup> Chiaramonte y Emanuele (2017) ofrecen sugerencias útiles para entender la desaparición de los *viejos* partidos, la aparición de nuevos partidos y, en general, los

fusión que llevó al nacimiento del Partido Democratico en 2007 alimentó las expectativas de aquellos que esperaban una profunda reestructuración del sistema de partidos y una competición bipolar limpia.

Para que la consolidación de un sistema de partidos se produzca de manera efectiva, hace falta no solo que su dinámica —léase, su modalidad de competición— sea ampliamente aceptada, respetada y se mantenga invariable en el tiempo, logrando traducirse en prácticas cuyos resultados no sean puestos en discusión continuamente. Necesita, a su vez, que los actores sean estables, duraderos, si no los mismos. Pocos de estos elementos, sin embargo, se han dado cita en el sistema de partidos italiano entre 1994 y 2008. Los abordaré en secciones posteriores de este artículo. Los estudiosos de la materia han llegado a dos conclusiones que parecen convincentes. La primera es que, sin duda, al menos en las fases iniciales, este sistema de partidos se caracterizó como pluralismo despolarizado (Sani, 1995). La segunda es que la despolarización fue acompañada por una progresiva desestructuración (Pappalardo, 2001). Por lo tanto, durante el periodo 1994-2008 el sistema de partidos italiano nunca consiguió consolidarse. Las pruebas son numerosas; me remito, en particular, a las que tocan a los propios partidos. En modo especial, al mundo del centro-izquierda y de sus líderes. En el centro-derecha los tres principales líderes siguieron siendo Silvio Berlusconi (Forza Italia), Gianfranco Fini (Alleanza Nazionale) y Umberto Bossi (Lega). También el pequeño partido de los exdemocristianos vivió el liderazgo sin oposición de Pierferdinando Casini<sup>8</sup>. En el centro-izquierda, sin embargo, se registraron distintas formas tanto de diversificación-fragmentación de las propias organizaciones como de inestabilidad y sustitución de liderazgos.

La agregación llamada Ulivo, analizada a fondo recientemente por Olasio (2018), tuvo un solo líder, Romano Prodi. El cual, en realidad, nunca quiso ni asumir el rol ni desempeñar las funciones propias de *capo politico* del Ulivo, circunscribiendo su acción al rol más específico y restringido de jefe del Gobierno<sup>9</sup>. Se trató de un error que repitió, de forma agravada, en el periodo 2006-2008. Finalizada de forma abrupta la experiencia de Gobierno del

---

cambios en los partidos.

<sup>8</sup> La larga trayectoria política de Silvio Berlusconi y el impacto de Forza Italia sobre el sistema de partidos en Italia han sido tratados en profundidad por Newell (2019), cuya valoración, por otra parte, considero excesivamente crítica y severa.

<sup>9</sup> La experiencia de Prodi como Ministro de Industria (diciembre 1978-marzo 1979) en el Gobierno presidido por Giulio Andreotti, así como el conocimiento de las vicisitudes democristianas, deberían haberle enseñado que, antes o después, todos los líderes del partido mayor de la coalición desafían al presidente del Consejo de Ministros. Sobre todo cuando el líder del partido no posee poder político propio.

Ulivo, el centro-izquierda tuvo otros dos jefes de gobierno: Massimo D'Alema (octubre 1998-abril 2000) y Giuliano Amato (mayo 2000-marzo 2001). El mayor partido, el PDS, cambió su nombre en 1998 para convertirse en Democratici di Sinistra (DS) y tuvo tres secretarios: D'Alema, Walter Veltroni y Piero Fassino. Fueron, por el contrario, tanto Fausto Bertinotti, secretario de Rifondazione Comunista desde 1994 a 2006, como Antonio di Pietro, fundador y líder de Italia dei Valori desde 1998 a 2014. Otro partido personal como tanto otros. En este mismo sentido, no fue partido personal en menor grado La Margherita, dirigida por Francesco Rutelli desde 2002 hasta su fusión con DS en 2007. En todo este tiempo Silvio Berlusconi puso en marcha, del 2001 al 2007, la coalición Casa delle Libertà, agregando Alleanza Nazionale, la Lega Nord y el Centro Cristiano Democratico (CCD), definido después como Unione dei Democratici Cristiani e di Centro (UDC). Después, tras la victoria en las elecciones de 2008, nació el Popolo della Libertà como fruto de la fusión de Forza Italia y Alleanza Nazionale, aunque el PdL saltaría por los aires en julio de 2010. Este impulso de agregación del centro-derecha era una respuesta, en buena medida, al fenómeno que caracterizó la década: la formación del Partito Democratico. Precedido por los congresos de disolución de DS y La Margherita en la primavera de 2007 y oficializado con la elección del secretario Walter Veltroni en octubre de 2007.

#### IV. 2007: UN NUEVO PARTIDO, NO UN NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS

El acontecimiento del año 2007, el nacimiento del Partito Democratico, ciertamente muy importante, solo es parcialmente asimilable al fenómeno de 1994, es decir, a la irrupción de Forza Italia en la escena política italiana. El PD nace como fusión —«fusión fría» como la definieron sus críticos, es decir, sin entusiasmo ni movilización por parte de sus partidarios— de dos partidos que ya habían agotado su largo recorrido. Y que se dirigían, además, primero hacia la ruinosa caída del segundo Gobierno guiado por Romano Prodi, registrada en enero de 2008, y segundo hacia la que sería una durísima derrota electoral en abril de ese mismo año 2008. El PD no era y no podía ser, por la modalidad de su formación (para cuya profundización remito a Pasquino, 2009), más que un partido nuevo implantado en el tronco de dos partidos ya existentes. Con una vieja clase política que se mudó, con todas sus armas y equipaje, a los puestos de importancia y liderazgo de la neonata organización. Por el contrario, en 1994 Berlusconi dio vida a un nuevo partido que, incluso agregando trozos de partidos de centro en ruina, se fundó, en buena medida, sobre profesionales que provenían de la sociedad (civil), como el propio

Berlusconi. El efecto combinado del nacimiento de Forza Italia, que se propuso unir en coalición todo el centro-derecha, con la nueva ley electoral de Mattarella, que incentivaba de manera decisiva la presentación de una candidatura única en cada uno de los colegios uninominales, condujo, incluso determinó, la aparición de una democracia sustancialmente bipolar, mayoritaria y susceptible de alternancia.

Resulta interesante subrayar cómo los *ideólogos* del Partido Democratico recuperaron prácticamente las mismas palabras clave bajo la bandera de la democracia de la alternancia<sup>10</sup>. Y, sobre todo, cómo el secretario Veltroni configuró tanto su acción política como su campaña electoral exaltando la «vocación mayoritaria» del PD. Sin embargo, la ley electoral había cambiado de manera muy significativa respecto a 1994. Mas conocida como Porcellum y aprobada en 2005, la ley electoral que lleva el nombre del senador *leghista* Roberto Calderoli, reunía tres características cruciales: un sistema proporcional; un premio de mayoría al partido o a la coalición que obtuviese, incluso, un solo voto más; listas bloqueadas y, con carácter subsidiario, aunque no se trata de un elemento del todo marginal ni irrelevante, la posibilidad de pluricandidaturas, hasta cinco. En estas condiciones, el bipolarismo podría haberse afirmado exclusivamente si, en efecto, se hubiesen constituido dos coaliciones. Por el contrario, la vocación mayoritaria del partido de Veltroni, que sin embargo estableció una alianza con Italia dei Valori de Di Pietro, estaba destinada a ser un gesto vacío. Hubiera sido, de todos modos, un bipolarismo electoral *una tantum*, con partidos que se aliaban por conveniencia, nunca por convicción.

---

<sup>10</sup> Utilizo de manera muy poco apropiada la expresión «ideólogos del PD». De hecho, las dos características *ideológicas* del partido fueron establecidas no en un manifiesto político-programático, sino, de un lado, en el hecho de confiar la elección de las candidaturas a los cargos electivos a elecciones primarias, y de otro, en la resolución estatutaria que hacía coincidir el papel de secretario del partido con el de jefe del Gobierno (abandonada con una pequeña reforma en noviembre de 2019). Para una poderosa y eficaz crítica del Estatuto del PD se recomienda acudir a Floridia (2019). Consúltase también el artículo de L. Fasano (2020). Resulta del todo evidente que el PD había abandonado, básicamente, cualquier anclaje ideológico en un tiempo caracterizado por el final de las ideologías para todos los partidos, no solo los italianos. Sin embargo, que ese fenómeno fuese acompañado de la desaparición de las culturas políticas no era, en absoluto, inevitable (Pasquino, 2015).

## V. LA DESESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Fotografiado después de las elecciones de abril de 2008, el sistema de partidos italiano merece ser definido como multipartidismo moderado —con solo seis partidos representados en el Parlamento—, de dinámica centrípeta, despolarizado —sin ningún partido antisistema—. Sin embargo, haciendo uso de la terminología de Pappalardo (2001), se trata de un sistema todo lo contrario a consolidado: más bien, «desestructurado». Resulta posible y útil distinguir dos componentes del fenómeno de la desestructuración. En primer lugar, se considera que un sistema entra en fase de desestructuración cuando el modo en que se produce la interacción y competición entre los distintos partidos cambia de manera repetida y frecuente, cuando no es aceptada por algunos de los partidos en liza y no responde a reglas conocidas y compartidas. Al contrario, estas son discutidas y manifiestan irregularidad. En segundo lugar, la desestructuración también hace referencia a uno o varios partidos del sistema. Se refiere a su aparición o desaparición, debilitamiento electoral, aumento de votos y/o escaños y (des)organización interna, en referencia a la división en corrientes y a los cambios frecuentes e imprevistos de liderazgo.

La componente de la desestructuración que toca a la modalidad de la interacción y competición está condicionada esencialmente, como puede intuirse con facilidad, por las leyes electorales y su naturaleza, dependiendo de si son mayoritarias o proporcionales o contienen otras cláusulas específicas. Por ejemplo, de 2008 a 2018 Italia ha pasado de arbitrar su competición política con una ley electoral proporcional con listas bloqueadas y premio a la mayoría (ley Calderoli, conocida como Porcellum) a una ley electoral, impulsada por el diputado del Partido Democratico Ettore Rosato (ley Rosato), dos tercios proporcional, un tercio mayoritario en colegios uninominales y un umbral del 3%. Además, vale la pena recordar que ambas leyes prevén pluricandidaturas que permiten a los dirigentes de los partidos tanto asegurarse su propia elección como nominar candidatos que quieren convertir en electos. Finalmente, ambas leyes han sido elaboradas teniendo como objetivo el poder de los partidos y de sus dirigentes, no el de los electores. A los cuales, de hecho, solo les es concedido trazar una cruz sobre el símbolo del partido o, en el caso de la ley Rosato, sobre el nombre del candidato<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> En lo tocante a la ley Rosato (y a su predecesora Italicum, declarada parcialmente inconstitucional por la Corte Constitucional) resulta sencillo hacer notar que entre los objetivos latentes está/estaba hacer difícil la vida al M5S, cuya opción política de no coaligarse con otros partidos le colocaba en posición de desventaja en los colegios uninominales, en los cuales, obviamente, el candidato respaldado por una coalición

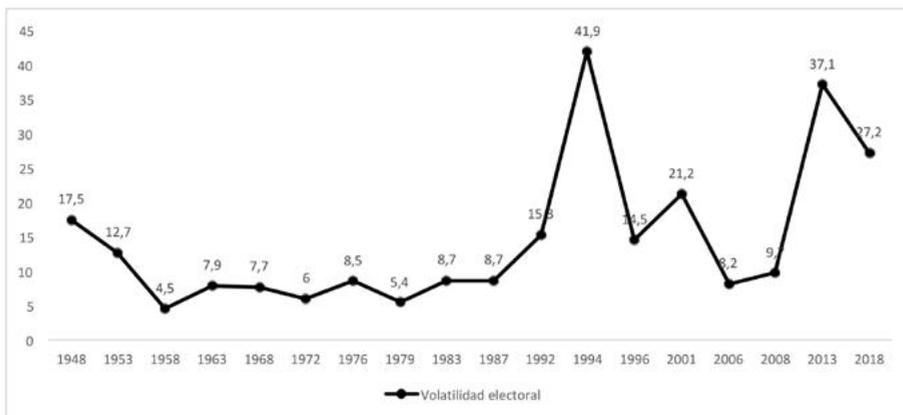
Como prueba evidente de que el sistema de partidos no estaba de hecho consolidado, pueden señalarse dos sucesos significativos. En julio de 2010 Alleanza Nazionale abandonó el Popolo della Libertà, mientras que Italia dei Valori había dejado ya su alianza con el Partito Democratico, formando un grupo parlamentario autónomo tanto en la Cámara de los Diputados como en el Senado. Entre 2008 y 2013 también se produjeron otros tres acontecimientos de notable relevancia que apuntan en la misma dirección. El primero fue la dimisión de Walter Veltroni como secretario del Partito Democratico en febrero de 2009, quien sería sustituido por Pierluigi Bersani después de una breve fase de regencia del vicesecretario Dario Franceschini. El segundo suceso importante fue la crisis del cuarto Gobierno Berlusconi, quien, obligado a dimitir en noviembre de 2011, fue sustituido por un Gobierno no político liderado por el profesor Mario Monti en el periodo 2011-2013 (Pasquino y Valbruzzi, 2015: capítulo 3). El tercero fue la potente irrupción del M5S en las elecciones locales, caracterizada por victorias en ayuntamientos del sur y en el norte de Italia que decantaron, finalmente, la decisión del M5S de participar en las elecciones de febrero de 2013. Por añadidura, el presidente del Consejo de Ministros, Mario Monti, también decidió participar en las elecciones de 2013 con su propia lista electoral, Scelta Civica, provocando gran irritación y decepción en el presidente de la República, Giorgio Napolitano. En su logo se inscribían las palabras «Con Monti per l'Italia», contribuyendo así a crear al enésimo vehículo electoral personal. A pesar de que el resultado de Scelta Civica no confirmó las ambiciosas expectativas creadas en torno al nuevo partido de Monti, su ingreso en el Parlamento era la señal de que el sistema de partidos era de todo menos un sistema consolidado<sup>12</sup>.

En cierto sentido, el indicador más convincente de la citada ausencia de estructuración del sistema de partidos italiano lo refleja su índice de volatilidad electoral. Es decir, el porcentaje de los electores que cambia su comportamiento de unas elecciones a otras. Los datos son absolutamente reveladores (véase también los datos ofrecidos por Chiaramonte y Emanuele, 2017: 266).

---

gozaba de una mayor posibilidad de éxito. Sin embargo, los hechos han mostrado que las desventajas del M5S han sido bastante limitadas.

<sup>12</sup> Entre otras cosas, el repetido ingreso en el Parlamento de nuevos partidos señala que los partidos existentes no pueden erigirse en *partido-cártel* para proteger su posición. Lo que parece desmentir, parcialmente, la tesis formulada por Katz y Mair (1995), y reiterada, con muy pequeños ajustes (2009).

Gráfico 1. *La volatilidad electoral en Italia 1948-2018*

Fuente: Valbruzzi (2018: 181) a partir de la elaboración del Istituto Cattaneo.

En el periodo 1994-2008 la elección más *volátil* fue la celebrada en 1994, caracterizada por la entrada en escena de un nuevo partido, Forza Italia. En el periodo 2013-2018 no solo se registra la aparición de un nuevo protagonista político, el M5S en 2013, sino que debe considerarse también el gran cambio electoral que suponen los comicios de 2018. Un cambio imputable a la notable insatisfacción del electorado italiano y su búsqueda de alternativas posibles. Los *viejos* partidos, Forza Italia y el Partido Democratico, resultaron significativamente redimensionados. Scelta Civica desaparece. El Movimento Cinque Stelle consigue un porcentaje de votos equiparable a los registrados por la DC y comparable al máximo electoral del PCI en 1976. A partir de su cambio de líder, pasando del viejo fundador del partido Umberto Bossi al joven y combativo Matteo Salvini, la Lega consigue acreditarse como un partido significativamente renovado, consiguiendo cuadruplicar su resultado y ganando más votos, en términos absolutos, que el M5S. Solo para completar la información, introduzco el dato decepcionante de Liberi e Uguali (LeU), sustancialmente compuesta por aquellos que fueron obligados a salir del Partito Democratico<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Liberi e Uguali (LeU) fue un grupo parlamentario constituido en enero de 2017 por un número de parlamentarios, más bien pequeño, que abandonaron el Partito Democratico guiado por Matteo Renzi y se presentaron, después, a las elecciones de 2018.

Tabla 1. *Variación de votos y liderazgos en el sistema de partidos italiano 2008-2018*

	2008	2013	2018	2008-2018	Numero di leader
Forza Italia	13.629.464*	7.332.134	4.596.956	-4.325.382	1
Partito Democratico	12.095.306	8.646.034	6.161.896	-5.933.409	7
Lega (Nord)	3.024.543	1.390.534	5.698.687	+2.674.144	2
Fratelli d'Italia		666.765	1.499.550	+832.785	1
Movimento 5 Stelle		8.691.406	10.732.066	+2.040.660	2
Scelta Civica		2.823.842			1
LeU			1.114.298		1

\* Este resultado se refiere a los votos obtenidos por el Popolo della Libertà, lista unitaria formada por Forza Italia y Alleanza Nazionali. Si restamos los votos de AN en las elecciones de 2006, podemos atribuir a Forza Italia cerca de 8.922.338 votos. \*\* Por orden, los líderes son: Forza Italia (Berlusconi); Partito Democratico (Veltroni, Franceschini, Bersani, Epifani, Renzi, Martina, Zingaretti); Lega (Bossi, Salvini); Fratelli d'Italia (Meloni); Movimento Cinque Stelle (Grillo, Di Maio).

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. *Escaños en la Cámara de Diputados y el Senado de los tres principales partidos después de las elecciones de 2018\**

	Camera	Senato	Totale
Movimento 5 Stelle	227	111	338
Partito Democratico	112**	52***	164
Lega	58	125	183

\* Se advierte que debido a los cambios que se han registrado en la actual legislatura, muchos de ellos en marcha, estos números no corresponden exactamente con los de las actuales fuerzas parlamentarias. En particular, el M5S ha sufrido algunas deserciones (9 diputados y 7 senadores) y el PD tras la escisión de Italia Viva ha perdido 17 senadores y 28 diputados. \*\* Más 14 escaños de LeU. \*\*\* Más 4 escaños de LeU.

Fuente: elaboración propia.

La teoría de las coaliciones ofrece indicaciones sobre los modos en los que se forman Gobiernos en los contextos multipartidistas. En el caso italiano, dado que el Gobierno debe conseguir un voto de confianza en el Parlamento, las coaliciones de Gobierno nacen y (sobre)viven cuando son sostenidas por una mayoría absoluta de parlamentarios. Por lo tanto, resulta fácil deducir que la distribución de los escaños en la Cámara y el Senado solo permitía la formación de dos coaliciones ganadoras. En orden, Movimento Cinque Stelle-Lega (352 escaños en la Cámara de los Diputados y 169 en el Senado), o Movimento Cinque Stelle + Partito Democratico (339/163). Sabemos también que, por convención, la responsabilidad de iniciar las negociaciones para la formación de Gobierno se confía, inicialmente, al líder del partido que ha obtenido más votos y que dispone de más escaños. En este caso, por tanto, el *pentastellato* Luigi Di Maio.

El secretario del PD, Matteo Renzi, decidió llevar el partido a la oposición sin convocar, siquiera, a los órganos del partido: Secretaría y Dirección. En cierta manera, como de otra parte reivindicaron los dos protagonistas, Di Maio y Salvini, la coalición M5S-Lega estaba compuesta por los vencedores de las elecciones. Sin embargo, ni siquiera esta coalición puede entenderse como un caso de alternancia. En efecto, a pesar de los numerosos cambios de Gobierno registrados entre 2001 y 2018, no es posible definirlos como casos de alternancia. De hecho, en este periodo no encontraremos nunca una coalición de Gobierno que haya sido derrotada por la oposición existente en el curso de la legislatura, pues en ninguno de los casos se registra la existencia de una oposición, claramente delineada y organizada, que consiguiese vencer a un Gobierno creado en referencia a los votos obtenidos en las elecciones precedentes<sup>14</sup>. Tanto en 2013 como en 2018, los Gobiernos se han formado no sobre la base de la oferta política realizada al electorado, sino, como tantas veces sucede en las democracias parlamentarias, aunque no siempre, en función de los votos y los escaños obtenidos, así como las opciones numérica y políticamente realizables.

En coherencia con mis afirmaciones, todas las cuales derivan de una doble fuente de conocimiento —la teoría de las coaliciones y la experiencia de

---

<sup>14</sup> En 2001 el Gobierno de centro-izquierda derrotado no fue el del Ulivo, que había vencido en las elecciones de 1996, sino el Gobierno de centro-izquierda que toma el relevo de Prodi y se apoyó decisivamente en sesenta parlamentarios tránsfugas que provenían del centro-derecha. A su vez, la oposición que obtuvo la victoria en 2001 no estaba compuesta por los partidos que habían perdido en 1996, dado que la Lega no había formado parte de la coalición. Precisamente, su reincorporación a la coalición de centro-derecha, llamada Casa delle Libertà, permite y produce la victoria.

la formación de Gobiernos italianos (Pasquino, 2020)— me atreveré a afirmar que el resultado de la crisis relámpago de agosto de 2019, desatada por la arrogancia política e ignorancia constitucional de Matteo Salvini, era casi inevitable<sup>15</sup>. En el Parlamento, como hemos visto, era posible formar otra coalición, M5S-PD, que podía disfrutar de la mayoría absoluta de los escaños, tanto en la Cámara como en el Senado. Se trataba del Gobierno alternativo que, de hecho, vio rápidamente la luz en septiembre de 2019: el llamado Gobierno Conte II, sostenido también por los parlamentarios de LeU. En el horizonte sigue el peligro de que entre los dos, M5S y PD, quieren posponer y evitar una coalición de la derecha —Lega, Forza Italia y Fratelli d'Italia— guiada por Salvini, a la que los sondeos continúan señalando como opción mayoritaria del electorado y destinada a una notable victoria.

## VI. BALANCE Y VALORACIÓN FINAL

Reflexionando sobre los tres sistemas de partidos presentados en secuencia histórica por Valbruzzi (2013), me parece oportuno subrayar que el sistema nacido de las elecciones de 2013 ha encontrado su reafirmación y continuación después de las elecciones de 2018. Desde entonces, el *formato* del sistema de partidos italiano se ha definido incluso con mayor claridad, en referencia a los criterios de Sartori, como sistema multipartidista con tendencia al aumento de partidos y debilitamiento de los dos partidos, M5S y PD, que forman actualmente el Gobierno. De modo que el sistema actual se compone de seis partidos relevantes: la Lega, el Movimento Cinque Stelle, Partito Democratico, Forza Italia, Fratelli d'Italia e Italia Viva. En el último caso, se trata de un partido personalista, largamente esperado y creado en septiembre de 2019 por el exsecretario del PD, Matteo Renzi<sup>16</sup>.

Renzi dispone de cuarenta diputados y quince senadores, y su consenso en los sondeos no va más allá del 3-4%. Renzi ha conseguido algún ministro, viceministro y subsecretario en el Gobierno Conte II. Sus números actuales le

---

<sup>15</sup> *Arrogancia política*, dado que Salvini dijo explícitamente querer «plenos poderes» (expresión que se remonta a Benito Mussolini); *ignorancia constitucional*, en tanto que Salvini parecía no saber que el poder de disolver el Parlamento recae, completamente, en las manos del presidente de la República, el cual también tiene el poder de nombrar un nuevo Gobierno.

<sup>16</sup> Extraño y deplorable caso de un exsecretario de partido que opera, a sangre fría, para, en primer lugar, empujar fuera de su partido a aquellos que disientían de su línea política (después convertidos en LeU) y, en segundo lugar, para crear una escisión convirtiéndose en competidor de su partido original.

permiten explotar desprejuiciadamente su *poder de chantaje*, es decir, de amenazar con hacer caer al Gobierno. En términos reales, una crisis de Gobierno, que probablemente conllevaría nuevas elecciones, no conviene a Renzi en tanto que la ley electoral pone en franca desventaja a los partidos pequeños. Sabemos lo mucho que las leyes electorales determinan la forma de un sistema de partidos, permitiendo la aparición de nuevos y pequeños partidos, pero haciendo su vida difícil y la supervivencia complicada. Este fenómeno, al menos en sus rasgos principales, no escapa a Renzi y sus colaboradores. Autores de una ley electoral bautizada como *Italicum*, desmantelada por la Corte Constitucional, y después refugiados en la ley Rosato, que lleva el nombre del jefe del grupo parlamentario del PD en la Cámara de los Diputados y, actualmente, coordinador y reclutador de Italia Viva.

En cuanto a la dinámica del sistema de partidos, el M5S ha entrado en la lógica de funcionamiento de la democracia parlamentaria y, por tanto, se ha visto obligado a abandonar su carga antisistema<sup>17</sup>. Por tanto, podemos hablar, en un cierto sentido, de un multipartidismo moderado, aunque siga siendo importante el grado de polarización perceptible, tanto como la distancia política e institucional que separa a Forza Italia y Fratelli d'Italia del Movimento Cinque Stelle<sup>18</sup>. Frecuentemente, incluso en las situaciones en las que los partidos que se registran son cinco o seis, se puede afirmar que una dinámica de competición política y electoral es de tipo bipolar. Sin embargo, puesto que el M5S continuará presentándose como un polo autónomo, y el PD tampoco renunciará a esa caracterización, es probable que en el futuro más cercano el sistema de partidos italiano tenga una dinámica tripolar<sup>19</sup>. De hecho, a pesar de la relativa homogeneidad de los tres partidos que constituyen el centro-derecha, la Lega puede, siempre que lo quiera, dar o negar cohesión a los tres partidos. Sin embargo, resulta improbable que el partido de Salvini desee volver a un acuerdo con el M5S, para el cual tampoco contarían con los números necesarios<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Sin embargo, las pulsiones antiparlamentarias están lejos de haber desaparecido en Italia, como ha mostrado la drástica reducción del número de parlamentarios. De 630 a 400 diputados, y de 315 a 200 senadores.

<sup>18</sup> Resulta más complejo el discurso sobre la distancia entre la Lega y el M5S, que no ha impedido, en todo caso, su común experiencia de Gobierno entre junio de 2018 y agosto de 2019, aunque esta va acentuándose con el retorno de la Lega a la oposición.

<sup>19</sup> Un dirigente autorizado del PD, Dario Franceschini, actualmente ministro de Bienes Culturales, ha sostenido, repetidamente, que la alianza entre el PD y el M5S debe continuar en el futuro y estructurarse como un verdadero y auténtico polo. Oficialmente, en esta fase, se trata de una propuesta minoritaria.

<sup>20</sup> Sin embargo, Salvini ha alimentado la ambición de Di Maio más de una vez prometiéndole el cargo de presidente del Consejo de Ministros si se volviese a una

Prácticamente despolarizado a todos los efectos, en ningún caso el sistema de partidos italiano puede considerarse estructurado. Es decir, en condiciones de mantenerse en el formato salido de las elecciones de 2018. Forza Italia continua su lento declinar. Debido, de un lado, a la erosión de votos y pérdida de personal político, tanto a favor de la Lega como de Fratelli d'Italia; del otro, a la sustancial ausencia de una propuesta política clara. Berlusconi, cuyo liderazgo resulta evanescente a estas alturas, parece tentado por la idea de construir un nuevo órgano político. En lo tocante al centro-izquierda, el otro protagonista de la década, el Partido Democratico, se muestra desgastado y lento a la hora de dar respuesta a los desafíos; incapaz, en definitiva, de una elaboración estratégica y, finalmente, sin aliados<sup>21</sup>. Puede esperar, como mucho y gracias a la decadencia electoral del M5S, un reequilibrio numérico con el Movimento, o quizás un *sorpasso*, pero *cuesta abajo*.

Dos elementos, imprevisibles en sus dimensiones, parecen estar en disposición de producir algún cambio ulterior, aunque probablemente no decisivo. De un lado, la volatilidad electoral, mucho más que la participación electoral, cuyo declinar es lento y débil, podría premiar a algún nuevo sujeto político, de momento no visible. Del otro, el verdadero motor del próximo cambio será la trayectoria del Movimento Cinque Stelle: su recuperación, en estos momentos complicada, o su posible declive, acelerado y acentuado, *liberaría* algunos millones de electores, los cuales buscarían una opción distinta para dar expresión a su falta de satisfacción con la política italiana, los partidos existentes y el funcionamiento general de las instituciones. Aunque, como sabemos gracias a los estudios electorales, muchos de estos electores insatisfechos, aproximadamente uno de cada tres, volverían o se refugiarían en la abstención<sup>22</sup>.

Quien conoce un solo país, decía Giovanni Sartori, no conoce ni siquiera ese país. Se trataba de una invitación a reflexionar sobre las causas de la transformación de los sistemas de partidos italiano teniendo en cuenta los desarrollos de otros países, por ejemplo como España y, al menos en parte, Alemania. Utilizo el plural «sistemas de partidos» toda vez que, como ya he señalado

---

fórmula de gobierno Lega-M5S.

<sup>21</sup> Para más y mejor sobre el PD, véase Fasano (2020).

<sup>22</sup> En el momento en el que escribo este artículo, en muchas plazas de Italia, empezando por la de Bolonia, se registran manifestaciones de varios miles de personas, principalmente, aunque no solo, jóvenes que protestan con la Lega, contra Salvini y sus políticas y contra la difusa aparición de comportamientos neofascistas. Este nuevo movimiento, autodefinido como las Sardinas, también intenta empujar hacia acciones más decisivas e incisivas a la izquierda, es decir, al PD. Es muy probable que entre estos jóvenes haya electores pasados y presentes del M5S. Resulta, con todo, difícil predecir el futuro.

varias veces con anterioridad, creo que es posible, útil y correcto identificar tres sistemas de partidos, periodizándolos como sigue: 1946-1992, pluralismo polarizado; 1994-2013, pluralismo despolarizado competitivo, y 2013-, tripolarismo desestructurado.

El sistema de partidos que emerge después de las elecciones de 2018 tiene unas características suficientemente marcadas que considero útil subrayar de nuevo. En cuanto al formato, como se ha señalado, se trata de un multipartidismo moderado, con cinco o seis partidos que cuentan todos con poder o potencial de gobierno y de chantaje, pero ninguno abiertamente antisistema<sup>23</sup>. En cuanto a la dinámica: de un lado, la competición es tripolar y fundamentalmente centrípeta. Pero aquello que me parece más importante es que nacen y mueren partidos relevantes y, sobre todo, permanece en cifras elevadas, cerca del 30 %, la cantidad de electores que están insatisfechos con la oferta política. Electores que, por tanto, están dispuestos, como así lo hacen, a cambiar su comportamiento electoral de una a otra elección.

Como puede observarse en el gráfico sobre la volatilidad en Italia en perspectiva histórica, a la volatilidad inicial –si bien de otra parte bastante contenida, que responde al asentamiento del sistema de partidos, en particular a la izquierda, y del aprendizaje de la modalidad de competición– le siguen casi cuarenta años de baja volatilidad, interrumpida por el éxito de la Lega en 1992. La fase sucesiva está caracterizada por dos máximos y medio. El primero, en 1994, es el producto conjunto de la desaparición de los partidos centristas y de la irrupción de Forza Italia en el panorama de partidos italiano. El segundo máximo, apenas inferior al primero, responde a la irrupción electoral del M5S en 2013. En ambos casos, más de un tercio de los electores italianos cambiaron su comportamiento electoral. En este sentido, que el sistema de partidos esté lejos de estar consolidado lo confirma que más del 25 % de los electores cambiaron su voto del 2013 al 2018. Y los sondeos sugieren que siguen en curso movimientos similares.

En Italia, en definitiva, hemos asistido a dos fenómenos no muy diferentes de cuanto ha sucedido en otros países de Europa: primero, el declive de los principales partidos y el nacimiento de nuevos partidos, muchas veces con características populistas; segundo, una remarcable movilidad del electorado sostenida por una nueva oferta electoral que ha encontrado una respuesta positiva por parte del electorado. En el caso italiano, el hundimiento de la

---

<sup>23</sup> Naturalmente, resulta lícito preguntarse si una victoria electoral del centro-derecha italiano, con la primacía de Salvini y Meloni, no constituye un desafío al sistema, léase *antisistema*, si pretenden, efectivamente, poner en práctica su soberanismo, consistente en la salida del euro y la Unión Europea.

*partitocrazia* creó un vacío que parecía haber sido colmado, primero, por Forza Italia de Silvio Berlusconi y, después, por el Partido Democrático. Pero no ha sido así. La aparición del M5S y, después, la expansión acelerada y significativa de la Lega suscitan la pregunta sobre su duración y persistencia. Por último, respecto a otras democracias europeas, Italia manifiesta un ulterior fenómeno problemático, a saber, que resulta difícil de analizar y complicado de afrontar políticamente. Los sistemas de partidos del 1994-2013 y del escenario post-2018 han estado y están notablemente influenciados por las leyes electorales utilizadas. Resulta bastante simple hipotetizar que la reforma de la ley Rosato podrá conducir a una ulterior redefinición del sistema de partidos italiano. También por esto la desestructuración del sistema de partidos italiano parece destinada a persistir, con las muchas e inevitables consecuencias negativas que traería al funcionamiento del sistema político y para la calidad de la democracia italiana (Pasquino, 2020)

## BIBLIOGRAFÍA

- Acquaviva, G. y Covatta, L. (coords.) (2010). *La «grande riforma» di Craxi*. Venezia: Marsilio.
- Capussela, A. (2019). *Declino. Una storia italiana*. Roma: Luiss University Press.
- Chiaromonte, A. y Emanuele, V. (2017). Party system volatility, regeneration and de-institutionalization in Western Europe (1945-2015). *Party Politics*, 23 (4), 376-388. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068815601330>.
- D'Alimonte, R. (2001). Mixed Electoral Rules, Partisan Realignment, and Party System Change in Italy. En M. S. Shugart y M. P. Wattenberg (coords.). *Mixed-Member Electoral Systems* (pp. 323-350). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/019925768X.003.0016>.
- Eckstein, O. (1968). Political parties, Party Systems. *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 11, 436-453.
- Fasano, L. M. (2020). El Partido Democrático. Del partido de los reformistas al partido fallido. Un primer balance (2007-2019). *Revista de Estudios Políticos*, 189, 127-166.
- Florida, A. (2019). *Un partito sbagliato. Democrazia e organizzazione nel Partito Democratico*. Roma: Castelvecchi.
- Galli, G. (1967). *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Gilbert, M. (1995). *The Italian Revolution: The End of Politics, Italian Style*. Boulder (Colorado): Westview Press.
- Katz, R. S. (2001). Reforming the Italian Electoral Law, 1993. En M. S. Shugart y M. P. Wattenberg (coords.). *Mixed-Member Electoral Systems* (pp. 96-122). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/019925768X.003.0006>.

- y Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The emergence of the cartel part. *Party Politics*, 1(1), 5-31. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>.
- Newell, J. L. (2019). *Silvio Berlusconi: A Study in Failure*. Manchester: Manchester University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7765/9781526133946>.
- Olasio, A. (2018). *Il tempo dell'Ulivo*. Bologna: Il Mulino.
- Pappalardo, A. (2001). Il sistema partitico italiano fra bipolarismo e destrutturazione. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 31 (3), 561-600.
- Pasquino, G. (coord.) (2009). *Il Partito Democratico. Elezione del segretario, organizzazione e potere*. Bologna: Bononia University Press.
- (2015). La scomparsa delle culture politiche in Italia. *Paradoxa*, 9 (4), 13-26.
- (2020). *Italian Democracy. How It Works*. London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203732175>.
- y Valbruzzi, M. (2015). *A Changing Republic. Politics and Democracy in Italy*. Novi Ligure: Edizioni Epoké.
- Sani, G. (1995). La polarizzazione rivisitata. En G. Pasquino (coord.). *La scienza politica di Giovanni Sartori* (pp. 153-170). Bologna: Il Mulino.
- Sartori, G. (1966). European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism. En J. LaPalombara y M. Weiner (coords.). *Political Parties and Political Development* (pp. 131-176). Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400875337-006>.
- (1976). *Parties and party systems. A framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Valbruzzi, M. (2011). Misurare l'alternanza, la sua pratica, la sua mancanza. En G. Pasquino y M. Valbruzzi (coords.). *Il potere dell'alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo* (pp. 303-334). Bologna: Bononia University Press.
- (2013). Not a normal country: Italy and its party systems. *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, 13 (4), 617-640.
- (2018). Analisi elettorale di un cambiamento radicale. Chi ha vinto e chi ha perso. En M. Valbruzzi y R. Vignati (coords.). *Il vicolo cieco. Le elezioni del 4 marzo 2018* (pp. 147-184). Bologna: Il Mulino.

# LA INESTABILIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL Y EL FRACASO DE LA «DEMOCRAZIA GOBERNANTE» EN ITALIA (2008-2018)

The instability of the electoral system and the failure of the «democrazia governante» in Italy (2008-2018)

MANUEL ÁLVAREZ TARDÍO

Universidad Rey Juan Carlos

manuel.tardio@urjc.es

## Cómo citar/Citation

Álvarez Tardío, M. (2020).

La inestabilidad del sistema electoral y el fracaso de la «democrazia governante» en Italia (2008-2018).

*Revista de Estudios Políticos*, 189, 41-70.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.189.02>

## Resumen

Este artículo se ocupa de la evolución del sistema electoral de la segunda república de Italia durante el período de 2008 a 2018. Se parte de la reforma llevada a cabo en 2005 por la coalición de centroderecha y se concluye con la modificación legislativa acordada antes de las elecciones generales de marzo de 2018. En un primer nivel se describen y estudian los contextos y las causas que han contribuido a la alta variabilidad en materia de sistemas electorales; se incluye el nivel interpartidista, pero también un factor exógeno como la interferencia judicial. En un segundo nivel se debate sobre las líneas y direcciones de la compleja relación entre el sistema electoral, el sistema de partidos y el régimen parlamentario, partiendo de una reflexión sobre las aportaciones teóricas en ese campo. Se concluye analizando, dentro de ese segundo nivel, el especial significado de la reforma de 2015, así como su fracaso en términos de bloqueo de la *democrazia governante*.

## Palabras clave

Sistema electoral; partidos políticos; democracia; Italia; elecciones.

**Abstract**

This article deals with the evolution of the electoral system of the Italian Second Republic during the period from 2008 to 2018. It starts with the reform carried out in 2005 by the center-right coalition and concludes with the legislative modification agreed before the general elections of March 2018. On a first level, the contexts and causes that have contributed to the high variability in electoral systems are described and studied; the interpartisan level is included but also an exogenous factor such as judicial interference. On a second level, the lines and directions of the complex relationship between the electoral system, the party system and the parliamentary regime are discussed, based on a reflection on the theoretical contributions in that field. It concludes by analyzing, within that second level, the special meaning of the 2015 reform, as well as its failure in terms of blocking the «democrazia governante».

**Keywords**

Electoral system; political parties; democracy; Italy; elections.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA INESTABILIDAD DE UNA DÉCADA. III. LA ACCIDENTADA VIDA DE LA LEY CALDEROLI. IV. EL FRACASO DE LA REFORMA MÁS AMBICIOSA. V. UN NUEVO Y CRITICADO RÉGIMEN MIXTO. VI. REFORMA ELECTORAL Y GOBERNABILIDAD. EL FRACASO DEL *ITALICUM*. VII. CONSIDERACIÓN FINAL. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

Pocos días antes de la Navidad de 2012 el presidente de la República italiana se dirigía a los líderes políticos del país en estos duros términos: «Es imperdonablemente grave que no se hayan puesto de acuerdo para reformar la ley electoral»<sup>1</sup>. La Corte Costituzionale (en adelante Tribunal Constitucional), recordó Giorgio Napolitano, había «planteado serias dudas de legitimidad» sobre el sistema electoral vigente. Sin embargo, haciendo caso omiso a las «fuertes y tenaces» voces «de la sociedad civil y del mundo del derecho», los partidos mayoritarios no habían cambiado la ley electoral y ahora Italia se enfrentaba a unas elecciones con una norma de dudosa «legitimidad». Entre tanto, días antes el Popolo della Libertà, la coalición liderada por Silvio Berlusconi, había retirado su apoyo al Ejecutivo presidido por Mario Monti. Era la enésima crisis en un país en el que la inestabilidad gubernativa parecía la norma.

Siete años después de aquellas palabras la cuestión continuaba abierta. El 10 de septiembre de 2019 se conocía el resultado sorprendente de la crisis planteada por la ruptura entre los dos socios de Gobierno, el Movimento Cinque Stelle (M5S) de Luigi Di Maio y la Lega de Matteo Salvini. El primero acababa de llegar a un acuerdo con el Partito Democratico (PD), al que durante años había estado radicalmente enfrentado. El nuevo Gobierno, presidido otra vez por Giuseppe Conte, se presentaba ante la opinión con un programa que incluía, amén de otras «reformas estructurales», la aprobación de una nueva ley electoral. No era esta una de las prioridades del socio mayoritario, el partido fundado años

---

<sup>1</sup> *El País*, 17-12-2012.

atrás por Beppe Grillo, sino que, según diversas fuentes, el empeño principal en esa reforma electoral partía nuevamente del PD<sup>2</sup>.

Ciertamente, la política italiana lleva más de veinticinco años sumida en un proceso experimental en materia de legislación electoral. Contra lo que se ha sostenido a veces por la literatura científica, parece empeñada en mostrarnos que las reformas electorales no tienen por que ser excepcionales en una democracia consolidada (Katz, 2005; Renwick, 2010; Nohlen, 2004; Norris, 1997). La llamada segunda república echó a andar con una nueva ley electoral que estuvo vigente hasta 2005, momento en el que se aprobó un cambio sustantivo —esta era la ley a la que se refería el discurso de Napolitano—. Pero el nuevo sistema no alcanzaría la década de vida, al ser parcialmente anulado por el Tribunal Constitucional en 2014. Desde entonces hasta finales de 2019 las elecciones generales se han celebrado con dos sistemas diferentes y, por si esto fuera poco, una importante y ambiciosa reforma electoral aprobada por las Cámaras en 2016 quedó inservible tras la celebración de un referéndum nacional y un nuevo pronunciamiento del Alto Tribunal.

El objetivo de este artículo es doble. Primero, clarificar y analizar la enrevesada evolución de la política de reformas electorales en la Italia de la década previa a 2018, partiendo de la ley de 2005. Para esto será necesario referirse no solo a la actividad del legislativo, sino también a las consecuencias de la novedosa interferencia judicial iniciada en 2014. Con la finalidad de establecer un objeto de estudio preciso y a sabiendas de la provisionalidad de la legislación italiana en el campo electoral, se ha acotado el período de análisis hasta la fecha tope de las elecciones generales celebradas el 4 de marzo de 2018. Y, en segundo lugar, hacer un balance de la evolución italiana en materia de regímenes electorales a la luz de los principales debates planteados por los especialistas, especialmente en lo referido tanto a las motivaciones de los cambios como a la relación entre el sistema de partidos, el sistema electoral y la gobernabilidad. Por otra parte, este artículo se ha diseñado a sabiendas de que forma parte de un dossier monográfico sobre la evolución de la vida política italiana entre los años 2008 y 2018; por consiguiente, lo que aquí se analiza debe ser complementado y matizado por otros factores abordados en el resto del dossier.

## II. LA INESTABILIDAD DE UNA DÉCADA

La interminable historia de las reformas electorales en la Italia reciente empezó en agosto de 1993, cuando se aprobaron dos nuevas leyes. No fueron

---

<sup>2</sup> *El Mundo*, 10-9-2019 y 8-10-2019.

consecuencia de una iniciativa interna, sino resultado de la presión externa. La grave crisis política con motivo de las investigaciones judiciales de «Manos limpias» y algunas iniciativas sociales presionaron a favor de la modificación del sistema proporcional de grandes circunscripciones vigente desde 1946 y levemente corregido en 1948 para paliar la fragmentación. Si bien se habían sucedido intentos de reforma mediante la constitución de comisiones bicamerales, como la que había funcionado entre 1983 y 1985, el resultado había sido nulo. Atrás quedaban varias décadas en las que, salvo algún cambio rápidamente revertido<sup>3</sup>, las elecciones italianas se habían celebrado con un escrutinio proporcional concebido —aunque no constitucionalizado— en tiempos de consenso antifascista para contribuir a la primacía del legislativo sobre el ejecutivo<sup>4</sup> (Pappalardo, 1995: 62-66; Pasquino, 1994: 30; Groppi, 2008: 157-159, 162; Donovan, 1996; Renwick *et al.*, 2009: 438; Katz, 2005: 65).

La nueva normativa modificó la forma de elección de ambas Cámaras — que en el caso de Italia son cotitulares de la capacidad legislativa y de la investidura del Gobierno—, introduciendo «una mezcla entre lo proporcional y lo mayoritario» (Pasquino, 1994: 32), si bien con «un componente mayoritario predominante» (Chiaromonte, 2015: 12). Era la respuesta a un clima de opinión contrario al reparto proporcional, así como a la expectativa de que la fragmentación de las Cámaras, la inestabilidad de los Gobiernos e incluso la corrupción se podrían atajar introduciendo una corrección mayoritaria. El fruto de un «tiempo turbulento» (Baldini, 2011: 650) en el que se esperaba mucho de un cambio en el sistema electoral y no se advertían el terremoto que estaba por venir en el sistema de partidos (Crainz, 2015: 179).

El nuevo régimen mixto con que se inauguró la segunda república dividía el reparto de escaños en dos bloques. El 75 % se elegía en circunscripciones uninominales donde el más votado se llevaba el puesto —esto era igual para los dos Cámaras—. Y el otro 25 % variaba en función de la Cámara: en el caso de los Diputados había un reparto proporcional a nivel nacional entre listas bloqueadas, en función de los votos no utilizados en el circuito mayoritario y previa eliminación (*scorporo*) de los ya obtenidos por los candidatos elegidos en el uninominal; y en el caso del Senado se beneficiaba a los candidatos más votados pero que no habían conseguido ser electos, dentro de un reparto proporcional a nivel regional. Por último, había una barrera de acceso al

<sup>3</sup> La conocida como *legge truffa* o ley fraude. Aprobada en 1953, llegó a estar vigente en las elecciones de julio de ese año, pero poco después fue derogada y se continuó con el sistema de 1948 (Groppi, 2008: 159).

<sup>4</sup> Aunque, en el caso del Senado, si se lograba el inalcanzable porcentaje del 65 % en la circunscripción uninominal, regía el principio mayoritario *FPTP*.

reparto proporcional situada en el 4% de los votos válidos a escala nacional (Chiaramonte, 2015: 12-13; Groppi, 2008: 162-163).

Este sistema electoral, conocido como el *Mattarellum*, estuvo vigente hasta 2005 y durante tres convocatorias electorales. Como hubo una radical transformación en el sistema de partidos durante los noventa, la nueva regulación propició el protagonismo de dos grandes coaliciones. Se logró una cierta racionalización al desarrollarse una competencia bipolar —«bipolarismo fragmentado» a decir de D'Alimonte (2005)— que favorecía, a priori, la gobernabilidad. Además, la formación de coaliciones de Gobierno pasó a ser preelectoral. Sin embargo, a medio plazo pronto se vio que, en plena reformulación de la división clásica izquierda-derecha, el incentivo a la formación de coaliciones perjudicó a la institucionalización de los nuevos partidos. La paradoja estuvo, así, en que el nuevo bipolarismo no eliminó la fragmentación de las Cámaras e incluso, en determinados momentos, pareció incentivarla. Pues los grupos minoritarios, erigidos en actores indispensables para construir esas coaliciones, esgrimían con éxito sus porcentajes de voto para condicionar la formación y estabilidad de los Gobiernos. De este modo, tras diez años con la nueva ley electoral, la media de duración de los Gobiernos solo mejoró ligeramente, con siete Gobiernos en ese período (D'Alimonte, 2005: 273; Chiaramonte, 2015: 13-15; Massetti, 2006: 263).

### III. LA ACCIDENTADA VIDA DE LA LEY CALDEROLI

En 2005 el sistema electoral *Mattarellum* dejó paso a otro régimen bajo el que se celebraron tres convocatorias electorales, dos de las cuales, las de 2008 y 2013, entran dentro del período que nos ocupa. El centroderecha fue quien promovió y aprobó esa nueva ley electoral. Habitualmente se señala que fue el resultado de las malas perspectivas con que la coalición liderada por Silvio Berlusconi iba a afrontar las próximas elecciones generales, sobre todo después de unos pobres resultados en las consultas regionales y, lo que es más importante, ante la reagrupación del centroizquierda bajo el liderazgo del expresidente de la Comisión Europea Romano Prodi (Groppi, 2008: 167). Sin embargo, otros autores han mostrado que la reforma de 2005 respondió a una confluencia de factores más compleja, de tal modo que la maximización de los resultados en un contexto de caída de las expectativas de voto fue solo uno entre varios; habrían contado también, y mucho, la cuestión del reparto de poder dentro de la coalición gobernante y la gestión de expectativas de cada uno de sus integrantes con uno u otro sistema electoral (Renwick *et al.*, 2009: 441-445; Chiaramonte, 2015: 15). Por otra parte, tampoco hay que olvidar que el *Mattarellum* había sido objeto de críticas bien argumentadas desde el

campo académico, destacando la formulada por el politólogo Giovanni Sartori, que, al igual que su colega Gianfranco Pasquino, había postulado para Italia una fórmula mayoritaria a dos vueltas al estilo de la vigente en la V República francesa (Pasquino, 2007: 86).

En todo caso, el carácter oportunista de aquella reforma parece incuestionable; eso, unido a la oleada de críticas desde el centroizquierda, «escandalizado por el cambio en las reglas del juego» justo antes de unas elecciones (Massetti, 2006: 264), se tradujo en que la nueva ley aprobada en diciembre de 2005 nació con una expectativa de consolidación muy baja. Fue conocida como *Porcellum*, una etiqueta despectiva asignada por Sartori para realzar de forma irónica la *porcata* (cerdada) que la impulsaba y que había reconocido explícitamente uno de sus principales diseñadores, el parlamentario Roberto Calderoli (Fernández Esquer, 2019: 212).

El nuevo sistema electoral daba por concluida la larga década de sistema mixto e instauraba la vuelta al proporcional. El centroderecha quería suprimir las circunscripciones uninominales por entender, en parte, que habían penalizado sus resultados en 1996 y 2001, pero, sobre todo, porque esperaba que no le fueran favorables ante la reagrupación del voto de centroizquierda (Chiaromonte, 2015: 15). Así, la nueva norma estableció circunscripciones plurinominales (veintiséis para la Cámara de Diputados y de diseño regional en el caso del Senado; además de una circunscripción exterior única para los italianos residentes en el extranjero) y voto de listas bloqueadas (Groppi, 2008: 168). Este segundo aspecto, la eliminación del voto preferencial, como se verá objeto de impugnación en los tribunales, fue una de las prioridades del grupo de Berlusconi y de la Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro (UDC), su aliado en el centroderecha, en tanto que estos lo concebían como un incentivo para la centralización intrapartidista y una mayor disciplina durante la fase de designación de candidatos (Renwick *et al.*, 2009: 444; Pasquino, 2007: 81). En esa misma línea, con el objetivo de reforzar el peso de las direcciones nacionales en la selección de los futuros parlamentarios y a la vez explotar el impacto mediático de los principales líderes nacionales, la nueva ley permitía que los candidatos figuraran en varias listas a la vez y decidieran luego, a posteriori del recuento, el escaño que mejor les conviniera de haber obtenido la victoria en más de uno<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> En las primeras elecciones con el nuevo sistema Berlusconi fue cabeza de lista en todas las circunscripciones. En cuanto a Prodi, también estuvo en varias. Como señaló tempranamente Pasquino (2007: 88), este sistema permitía a los cabezas de lista condicionar, con su elección a posteriori, la composición de su grupo parlamentario.

No obstante, el regreso al sistema proporcional no fue tal realmente porque la ley establecía que, si después de un primer recuento ninguna de las listas alcanzaba el 55 % de los votos, entraba en funcionamiento un *premio di maggioranza* (premio de mayoría): la lista nacional más votada, con independencia del porcentaje conseguido, recibía automáticamente los escaños que le faltaran para llegar a 340, una cifra equivalente al 53,9 % del total en la Cámara de los Diputados. Por tanto, no se fijaba un umbral mínimo para el premio, motivo que, como se verá, fue el principal escollo en la cuestión de constitucionalidad posterior. Por otra parte, en el Senado también operaba un premio de mayoría, si bien se aplicaba a nivel de circunscripciones, esto es: siempre que en una región ninguna lista lograra el 55 % de los escaños disponibles, la más votada se llevaba el premio (Groppi, 2008: 169-170).

Paradójicamente, si una de las probables intenciones del legislador con el premio de mayoría había sido corregir la proporcionalidad y favorecer la formación de Gobierno, al establecer un sistema diferente para el Senado no tenían por qué coincidir las mayorías resultantes en las dos Cámaras, por lo que aumentaba la incertidumbre<sup>6</sup>. Sin embargo, cabe recordar que tras la decisión de introducir ese premio, el principal partido del centroderecha buscaba incentivar la formación de coaliciones preelectorales, consciente de que pasaba por un momento de debilidad y que el enfrentamiento con sus potenciales aliados, si derivaba en fragmentación de la oferta, podía ser decisivo ante un centroizquierda más unido que nunca (Chiaramonte, 2015: 15-16; Fusaro, 2016: 557). Además, aunque el premio en el Congreso pudiera beneficiar hipotéticamente a la coalición encabezada por Prodi, los mecanismos correctores —y el hecho de que el premio se obtuviera de forma diferente en cada Cámara— contribuirían a debilitar la mayoría lograda por los ganadores.

Porque también se corregía el proporcionalismo mediante un sistema de barreras — nacional para la Cámara de Diputados y regional para el Senado— que, sin duda, incentivaban la conformación de listas de coalición antes de las elecciones. Para tomar parte en el recuento de la Cámara de Diputados se fijaban dos umbrales a nivel nacional: uno del 4 % si se concurría por separado y otro del 10 % si se trataba de una coalición. Además, solo entraban al reparto

---

En el caso de Berlusconi, pero también del líder de la Liga Norte, Umberto Bossi, era asimismo un instrumento para sortear el problema de posibles elecciones primarias.

<sup>6</sup> Hay que recordar además que la barrera de edad para acceder al voto era diferente en el Congreso y el Senado, dieciocho frente a veinticinco años, respectivamente. Eso, con independencia del premio de mayoría, también podía tener cierta influencia en la configuración de mayorías diferentes en las dos cámaras.

las listas coaligadas que individualmente hubieran pasado del 2%<sup>7</sup> (Groppi, 2008: 169).

La ley de 2005 recibió de inmediato una oleada de «apasionadas» críticas de la oposición e incluso de «antiguos comunistas y cristianodemócratas». Romano Prodi la calificó de «anti-patriottica, inconstituzionale, antidemocratica», si bien, paradójicamente, se convertiría en breve en presidente del Consejo gracias a una mayoría lograda con el premio que fijaba *Porcellum*<sup>8</sup> (Pasquino, 2007: 89). Que esta ley fue objeto de fuerte discusión desde su mismo nacimiento lo revela el hecho de que se intentara utilizar la fórmula del referéndum abrogativo para anularla o modificarla. Ocurrió hasta dos veces: en la primera se llegó a votar en junio de 2009, pero sin que se alcanzara el nivel mínimo de participación exigido por la Constitución; y en la segunda, tres años más tarde, y en la que se pretendía recuperar la vigencia del *Mattarellum*, fue el Tribunal Constitucional el que impidió la consulta (Fernández Esquer, 2019: 215).

Si no dieron frutos los intentos de canalizar desde abajo la protesta, tampoco lo dio la presión ejercida por el presidente Napolitano en 2012. Este se hizo eco no solo de una corriente de opinión en contra de la ley Calderoli, sino que, como se ha explicado más arriba, actuó como amplificador de las críticas planteadas por el Tribunal Constitucional sobre la «legitimidad» de algunos aspectos de ese régimen electoral<sup>9</sup>. Al final, fuera por el cortoplacismo inherente a la competición interpartidista que tanto irritaba a Napolitano o por la dificultad de acordar una reforma cuando el sistema de partidos empezaba a cambiar y las incertidumbres crecían, lo cierto es que la ley de 2005

---

<sup>7</sup> A lo que se añadía la lista *miglior perdente* (mejor perdedora), esto es, la que no habiendo llegado al 2%, hubiera tenido el mejor resultado. Las barreras en el Senado eran algo diferentes y se computaban a nivel regional: más baja (1,8%) si se trataba de listas individuales; más alta (20%) si eran coaliciones (con el mínimo del 3% por integrante para acceder al reparto; y sin la opción del *miglior perdente*).

<sup>8</sup> En las primeras elecciones celebradas con la nueva ley el centroizquierda se llevó el premio en el Congreso de los Diputados con el 49,8% de los votos, solo una décima por encima de sus oponentes. En el Senado, «la suma de los premios regionales» dio la victoria por un escaso margen a la coalición liderada por Berlusconi; no obstante, el voto de las circunscripciones de Valle d'Aosta y Trentino Alto Adige, así como el de los italianos en el exterior, otorgaron finalmente la victoria a la unión de centroizquierda, que logró nueve de los doce escaños restantes (Groppi, 2008: 170-171).

<sup>9</sup> Napolitano se refería a varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Y es que este había advertido en 2008 sobre lo que consideraba «aspectos problemáticos» de la ley de 2005, especialmente el hecho de que no se subordinara «la concesión del premio de mayoría al logro de una cantidad mínima de votos» (Milani y Sorda, 2015: 26).

seguía vigente cuando se celebraron las elecciones generales en 2013. Fue entonces, precisamente, cuando el patrón de bipolaridad entre dos grandes coaliciones a izquierda y derecha se vio sacudido por la irrupción, como en otras partes de Europa, de un nuevo grupo con una retórica populista, el M5S, la formación política más votada, con un 25,6% de los votos (Del Palacio, 2018: 223-224; D'Alimonte, 2013).

En la nueva legislatura hubo dos intentos de impulsar una reforma electoral desde dentro, pero ninguna de las dos comisiones logró nada sustantivo, si bien la presidida por el historiador y politólogo Gaetano Quagliariello, a la sazón ministro para la Reforma Constitucional en el Gobierno de Enrico Letta, produjo un elaborado informe sobre la cuestión<sup>10</sup>. Por consiguiente, ni la vía del referéndum abrogatorio ni la parlamentaria consiguieron acabar con la ley Calderoli. Su abrupto final llegó a comienzos de 2014 cuando el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales dos puntos de esa norma. Aunque esta seguía vigente, como lo anulado era capital para el sentido de su aplicación, el resultado en la práctica fue que se regresó a un sistema proporcional sin corrección sustantiva y que llegó a conocerse como el *Consultellum*.

El Alto Tribunal declaró no conforme con la Constitución tanto la prima de mayoría como las listas bloqueadas, aun cuando el régimen electoral italiano no está constitucionalizado. El Tribunal decidió romper con su propia jurisprudencia —entre otras, dos de sus sentencias de 2008— y pronunciarse sobre un asunto que años atrás había considerado ajeno a su cometido<sup>11</sup> (Baraggia, 2017: 275). Y lo hizo justificando su decisión con el argumento de que los preceptos anulados ponían en riesgo el principio constitucional de la igualdad del voto y el carácter necesariamente representativo del proceso electoral. Y es que los jueces consideraron que el premio a la mayoría desvirtuaba la igualdad de voto entendida a posteriori, es decir, no como el derecho de

---

<sup>10</sup> Commissione per le riforme costituzionali. *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*. Presieduta da Gaetano Quagliariello. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013.

<sup>11</sup> En una sentencia de 2010, a propósito de la normativa que regulaba las elecciones europeas, el Tribunal había dejado claro que «este Tribunal no podrá sustituir al legislador en una decisión reservada a este», es decir, en la decisión sobre el régimen electoral aplicable. Con todo, en otra sentencia anterior de 2002, el mismo tribunal había expuesto ya el argumento que le serviría luego para cambiar de criterio: «La determinación de las fórmulas y de los sistemas electorales constituye un ámbito en el que se expresa con el máximo de evidencia la cualidad política de las decisiones legislativas, censurables ante los tribunales de constitucionalidad cuando resulten manifestamente irracionales» (Fernández Esquer: 2019, 216-217). Quedaba por interpretar, así, cuándo la decisión del legislativo era o no irracional según los jueces.

todos a participar de la votación, sino como un derecho a que todos los votos contaran lo mismo durante la traducción de preferencias en escaños. No declaró inconstitucional la prima de mayoría en sí misma, que no discutía como opción del legislativo, sino el hecho de que esta se pudiera disfrutar sin haber logrado un porcentaje mínimo. Es decir, el Tribunal consideró que la corrección mayoritaria no era como tal un problema; lo inconstitucional era lo que tachaba de falta de racionalidad en la decisión del legislador, por no haber establecido un umbral mínimo para que una lista pudiera disfrutar de más del 50 % de los escaños. Por otro lado, pero no menos sorprendentemente, el Tribunal consideró que las listas bloqueadas impedían a los electores expresar sus preferencias, por lo que su derecho a la participación en el proceso representativo resultaba dañado (Baraggia, 2017: 276; Faraguna, 2017: 781; Milani y Sorda, 2015: 22-24; Fusaro, 2016: 560-563).

La consecuencia más inmediata de la intervención del Tribunal fue que el régimen electoral quedó automáticamente modificado. La eliminación de los dos puntos inconstitucionales dejó paso a un sistema nuevo sin necesidad de una intervención del legislativo, lo que no dejaba de ser paradójico porque los jueces no devolvieron a la vida el *Mattarellum*. Al suprimir el premio de mayoría la ley Calderoli, dejó paso a una normativa proporcional solamente corregida por el mantenimiento de las barreras de entrada al recuento. Mientras las Cámaras no fueran capaces de aprobar una nueva ley estaría en vigor un *Porcellum* mutilado, esto es, lo que se conoció como el *Consultellum*.

#### IV. EL FRACASO DE LA REFORMA MÁS AMBICIOSA

Tiempo después, la iniciativa para una nueva reforma surgió tras los cambios en el liderazgo del centroizquierda. El ascenso de Matteo Renzi dentro del PD le llevó directamente hasta el Gobierno, sucediendo a Letta. Una vez allí tradujo la retórica que le había hecho popular en un plan ambicioso de reformas institucionales. A diferencia de sus predecesores, el equipo de Renzi intentó un cambio global. Quiso combinar una nueva ley electoral con una modificación constitucional de calado que desmontara el sistema de doble cámara soberana, esto es, privando al Senado de participar en la elección y caída de los Gobiernos y potenciando, así, un régimen de gobierno parlamentario a la española. Meses antes había alcanzado un acuerdo político con Berlusconi, conocido como *Patto del Nazareno*, que comprometía al principal representante del centroderecha en una reforma institucional que incluía un nuevo sistema electoral y que buscaba, de paso, neutralizar la fuerza emergente del M5S (Faraguna, 2017: 783; Fusaro, 2016: 563-565).

El proyecto de ley electoral presentado por el Gobierno Renzi tuvo una tramitación parlamentaria rápida gracias a la aplicación extraordinaria de la guillotina (Baraggia, 2017: 277). El Senado aprobó el texto definitivo el 27 de enero de 2015, siendo ratificado por la otra Cámara el 4 de mayo. Pero hubo fuertes tensiones con la oposición y Renzi tuvo problemas con el comportamiento díscolo de algunos de sus propios diputados. La nueva Ley 52/2015, conocida como el *Italicum*<sup>12</sup>, se ocupaba solo de la regulación de las elecciones a la Cámara de los Diputados, pues su vigencia estaba subordinada a la aprobación simultánea de la reforma constitucional de los títulos I y V de la Constitución —referidos al Parlamento y a la organización territorial, respectivamente—<sup>13</sup>. Esto significaba que no regiría en unos comicios nacionales mientras no se aprobara la reforma del régimen parlamentario. Es más, contenía una clausula de salvaguardia en virtud de la cual, si se disolvían anticipadamente las cámaras, la norma aplicable durante el proceso electoral subsiguiente sería el llamado *Consultellum*.

De este modo, para acabar de complicar la enrevesada historia de las leyes electorales en la Italia reciente, el *Italicum* estuvo vigente sin llegar a ser nunca aplicada en unas elecciones porque finalmente la reforma a la que estaba condicionada, la presentada por la ministra de Reformas Constitucionales, Elena Boschi, se malogró en las urnas. Al no lograr los dos tercios de los votos parlamentarios necesarios para un cambio constitucional, el legislativo se pronunció a favor de convocar un referéndum sobre la reforma. Si bien este no era obligatorio, finalmente se celebró el 4 de diciembre de 2016, cumpliéndose así la promesa reiterada por Renzi en los meses previos de consultar a la ciudadanía. La consulta arrojó una mayoría, no amplia pero sí clara, de un 59,1% en contra de la reforma. Consecuentemente, el *Italicum* murió sin haber llegado a nacer y víctima, una vez más, de las luchas partidistas —incluida la traición de FI, que no pidió el «sí» en la consulta popular— y el empeño de Renzi en convertir la votación en un plebiscito sobre su liderazgo. Para acabar de enmarañar la historia del *Italicum*, unas semanas más tarde, a primeros de 2017, se conoció una nueva sentencia del Tribunal

---

<sup>12</sup> El apodo *Italicum* servía para recalcar la idea de continuidad con una supuesta vía italiana plasmada en los niveles municipal, provincial y regional durante las dos décadas previas (Olivetti, 2015: 39).

<sup>13</sup> «El Senado habría transformado radicalmente su estructura y sus funciones, componiéndose de 74 consejeros regionales más 21 alcaldes, seleccionados con un método que especificar en leyes sucesivas». Además, la propuesta de reforma constitucional también incluía interesantes cambios en los requisitos para la utilización del referéndum abrogatorio y, más importante si cabe, reforzaba la capacidad del Ejecutivo para gobernar por decreto (Vespaziani, 2017: 12-13).

Constitucional que, como se verá más adelante, volvía a inmiscuirse en el asunto de las leyes electorales y anulaba partes decisivas del nuevo texto (Pasquino y Valbruzzi, 2017: 152-153; Baraggia, 2017: 278; Vespaziani, 2017: 17-19; Bianchi, 2017: 325; Olivetti, 2015: 35-40).

La Ley 52/2015 mantenía, en principio, un sistema proporcional. El número de escaños obtenidos por cada lista se calculaba mediante un reparto proporcional, con una barrera de entrada del 3% —una barrera baja si se compara con las establecidas en leyes anteriores, si bien ahora calculada a nivel nacional—. Si la lista vencedora sobrepasaba el 40% del total de votos y lograba 340 o más escaños (sobre un total de 618, sin contar otros 12 escaños de elegidos en una circunscripción exterior), se procedía al reparto sin más y el sistema podía considerarse puramente proporcional. Pero si ninguna lista llegaba a ese porcentaje, la ley fijaba una segunda vuelta donde solo podían competir las dos listas más votadas y sin que fuera posible alterar la composición de las candidaturas iniciales. Tras esa nueva votación, la lista ganadora a nivel nacional se llevaba el premio a la mayoría, obteniendo los 340 escaños<sup>14</sup>.

El *Italicum* introducía una novedad relevante para el funcionamiento del sistema de partidos en un futuro régimen bicameral asimétrico. Durante la tramitación en el Senado se decidió que el premio a la mayoría (bien habiendo pasado del 40% en primera vuelta o bien habiendo ganado en segunda) se atribuyera solo a una lista, luego no podía haber unión circunstancial de listas para lograr el premio ni se permitía una alianza *ad hoc* para afrontar la segunda vuelta (Emanuele, 2015; Olivetti, 2015: 42-51; D'Alimonte, 2015: 287).

Se mantenían las circunscripciones plurinominales, descartándose la vuelta al distrito uninominal mayoritario de 1993, al que se oponía el grupo de Berlusconi. El número quedó establecido en veinte, correspondientes a cada una de las regiones italianas, dentro de las cuales se englobaban varios colegios donde se elegía entre tres y nueve diputados, dependiendo de la población censada<sup>15</sup>. Los ciudadanos tendrían que elegir entre listas no bloqueadas que podían contener entre un 50% y un 100% de los diputados elegidos en ese colegio. Así, se podía expresar preferencia por cada uno de los integrantes de la lista, aunque el cabeza de lista sí estaba bloqueado. Por otra parte, mientras que los cabezas de lista, es decir, los líderes nacionales y regionales más conocidos, podían presentarse en diversos colegios (hasta diez)

<sup>14</sup> En cuanto a la elección de candidatos, una vez establecidos los escaños de cada lista, resultan elegidos el cabeza de lista y aquellos candidatos que mayor respaldo hayan obtenido. O bien, a igual respaldo, según el orden establecido en la papeleta.

<sup>15</sup> Salvo en los casos del Valle d'Aosta y el Trentino Alto Adige, en los que regían características especiales.

y decidir a posteriori por cual optaban caso de ser elegidos en varios, el resto de los candidatos solo podían aparecer en una lista.

Este sistema mixto o de lista semiabierta fue también el fruto de transacciones mutuas. En este caso, Berlusconi, conocido partidario de las listas cerradas, por lo que estas implican como refuerzo del liderazgo dentro de un partido centralizado, cedió a la presión de Renzi y se encontró el punto de equilibrio en el que los partidos conservarían el control de los cabezas de lista y el lugar por el que decidían salir, mientras que los votantes podrían expresar preferencias sobre el resto de la lista. Esto, traducido en escaños para el partido ganador, significaba: cien candidatos controlados por el partido y doscientos cuarenta dependientes de las preferencias de voto, todo, claro está, dependiendo de la disciplina del votante a uno u otro lado del espacio ideológico (D'Alimonte, 2015: 288).

Se introdujo también, y esto es novedoso respecto de los sistemas electorales vigentes en otros países europeos, una garantía de equilibrio de género. Por debajo del cabeza de lista bloqueado, el resto debían presentarse en un orden de género alternativo, es decir, no podía haber dos candidatos del mismo sexo seguidos. Se aseguraba así que la mitad de la candidatura estuviera formada obligatoriamente por mujeres. Y para evitar que el elector pudiera prescindir de los candidatos de uno de los dos géneros, se limitaba la capacidad de este para elegir solo nombres de un mismo sexo al hacer uso de su voto preferencial, dado que esto último implicaba voto nulo.

En definitiva, el *Italicum* establecía una vez más un sistema mixto, en el que la naturaleza proporcional experimentaba una corrección mayoritaria gracias a una segunda vuelta que permitía asegurar a la lista más votada una mayoría parlamentaria amplia. Y esto, recuérdese, se hacía pensando en un nuevo régimen parlamentario en el que la confianza del Gobierno dependería solo de la Cámara de los Diputados. De este modo, la lista más votada en segunda vuelta se aseguraba una mayoría no ya parlamentaria, sino de Gobierno. Como explicaba uno de sus principales defensores, se trataba de un régimen «majority-assuring but not 'minority-unfriendly'», es decir, que combinaba varias medidas para lograr que las elecciones produjeran un *ganador claro*, pero a la vez pretendía asegurar la representación de las oposiciones, reservándolas 278 escaños, esto es, un 46% del total (D'Alimonte, 2015: 287).

El *Italicum* fue, de este modo, el resultado de un proyecto impulsado por Renzi, pero diseñado en la negociación con FI, a la que aquel necesitaba para la votación del Senado. A priori, Renzi y Berlusconi estaban de acuerdo en dejar atrás cualquier forma de proporcionalidad pura, pero disentían en cuestiones claves; y estaban los puntos en los que el líder de FI se había mostrado siempre inamovible, como su negativa a los distritos uninominales, a la

segunda vuelta y a las listas abiertas. Esto, como bien ha explicado D'Alimonte, dejaba muy pocas opciones, aunque alguna era viable y había dado resultados positivos para la gobernabilidad en otros casos europeos: el modelo español de proporcionalidad corregida con listas bloqueadas. De hecho, la negociación se produjo inicialmente en torno a una fórmula que trasladase el sistema español. Sin embargo, la oposición que levantó fue insalvable y el compromiso entre la apuesta de Renzi por el mayoritario y la negativa de Berlusconi a los distritos uninominales se resolvió con la prima de mayoría —que, evidentemente, recordaba a la ley Calderoli, si bien corregida para salvar los problemas planteados por el Tribunal Constitucional— y la segunda vuelta —aquí, como es obvio, Berlusconi capituló—. Finalmente, este último también cedió ante la exigencia planteada por Angelino Alfaro, el líder del Nuovo Centro Destra (NCD), un grupo minoritario, pero que Renzi también necesitaba para sacar adelante su proyecto: que hubiera una única barrera a nivel nacional en el 3% y que la prima se aplicara solo a listas individuales y no a coaliciones. Esto chocaba con el deseo inicial de Berlusconi de forzar un sistema de barreras y de premios que potenciara la formación de coaliciones preelectorales. Finalmente aceptó, en lo que, como explica D'Alimonte, resultó ser «un misterio», habida cuenta de que sus expertos y compañeros de partido le advirtieron sobre las consecuencias negativas de competir con el PD sin la opción de agrupar el voto de centroderecha en una coalición amplia (D'Alimonte, 2015: 289-290; Pasquino, 2015: 297-298).

El *Italicum* murió sin haber llegado a aplicarse tras el fracaso de Renzi en el referéndum de diciembre de 2016. Fue víctima de quienes criticaban que una norma diseñada para favorecer la formación de mayorías debilitaría el sistema representativo al permitir un Ejecutivo muy fuerte. Ciertamente, los errores de Renzi coadyuvaban a esa interpretación, en la medida en que su forma de afrontar el referéndum favoreció el discurso de los críticos del *Italicum*. Estos argumentaron que una ley electoral como esa serviría a Renzi para convocar elecciones y, aprovechando el buen momento del PD, consolidar un poder como ningún presidente del Consejo había tenido en Italia desde la época de Mussolini. Al identificar los resultados de la votación con el apoyo o el rechazo a su persona<sup>16</sup>, Renzi contribuyó a colocar los términos del debate fuera de la cuestión que en verdad se debatía: el modelo parlamentario y una ley electoral que incentivara la gobernabilidad sin menoscabar radicalmente la representatividad de la Cámara. Como ha explicado convincentemente Bianchi, la consecuencia más negativa de esos errores fue unir a una oposición dispersa y enfrentada en contra de la reforma del sistema,

---

<sup>16</sup> *La Vanguardia*, 6-12-2016.

llegando a perder, incluso, el apoyo de votantes de su propio partido y de algunos aliados circunstanciales. Y es que Berlusconi, si bien había protagonizado el *Patto del Nazareno*, acabó en el heterogéneo bando que apoyó el «no» en el referéndum, donde estaban el M5S, la Lega y Fratelli d'Italia (Bianchi, 2017: 320-325).

Con todo, el *Italicum* recibió desde muy temprano críticas que debilitaban su viabilidad a medio y largo plazo. Se objetó contra el *ballottaggio* por considerar que desvirtuaba la representación y premiaba a un partido que podía haber tenido un resultado mediocre en la primera vuelta; o también se criticó el bloqueo de los cabezas de lista alegando que se depositaba en sus manos un poder excesivo (Fusaro, 2016: 569). El politólogo Gianfranco Pasquino condensó ese espíritu crítico cuando advirtió que el *Italicum*, combinado con un nuevo sistema de bicameralismo asimétrico, concedería un «poder político sin precedentes» al presidente del Ejecutivo y a su mayoría parlamentaria (Pasquino, 2015: 299). Así, los críticos más académicos negaban que la nueva ley pudiera sentar las bases de un bipartidismo favorable a la estabilidad del Ejecutivo, y creían, por el contrario, que serviría para garantizar un largo periodo de poder al PD de Renzi en un escenario de centroderecha dividido y con un partido antisistema como el M5S creciendo con fuerza.

Además, el *Italicum* se encontró con objeciones desde el campo jurídico. Rápidamente se cuestionó que se ajustara a lo establecido por el Tribunal Constitucional en 2014. Los partidarios de la ley sostenían que el obstáculo de inconstitucionalidad se había salvado manteniendo en la papeleta el voto preferencial por debajo del cabeza de lista, y que ahora la prima de mayoría sí aparecía vinculada a un porcentaje mínimo de votos. Sin embargo, la duda principal se refería a la existencia de una segunda vuelta a la que solo pasaban dos listas. Finalmente, el 26 de enero de 2017, poco después del terremoto desencadenado por el referéndum y la dimisión de Renzi, el Alto Tribunal italiano terció de nuevo. Aunque el *Italicum* dejaba de tener sentido tras el no a una reforma constitucional de la que dependía, el Tribunal hizo pública una sentencia que declaraba inconstitucionales dos aspectos: la segunda vuelta y el derecho de los cabezas de lista a decidir a posteriori del escrutinio el lugar por el que resultar electos. Por otro lado, los jueces aceptaban ahora la constitucionalidad del premio a la mayoría y el hecho de que el primero en la lista estuviera bloqueado y no pudiera ser objeto de censura por parte del elector<sup>17</sup>.

El Tribunal insistió en mantenerse dentro del criterio expuesto en 2014, esto es, justificando la interferencia en materia tan política como la electoral por el hecho de que le correspondía velar por la superioridad jurídica del

<sup>17</sup> *El País*, 26-1-2017.

principio constitucional de la representación. En su opinión, esa superioridad había sido nuevamente menoscabada porque la segunda vuelta, tal y como estaba regulada en el *Italicum*, primaba de forma desproporcionada el valor de la gobernabilidad. Los jueces no declaraban inconstitucional la segunda vuelta en sí misma; sostenían que esta podría ser constitucional siempre que existieran mecanismos que aseguraran que no se alteraba radicalmente la expresión de preferencias en la primera. Y esto no lo veían asegurado en el *Italicum* porque, para ellos, la segunda vuelta era «una continuación de la primera», pero habiendo mutilado de antemano la oferta sobre la que los ciudadanos podían decidir. Se referían a que, puesto que la ley no permitía la formación de coaliciones *ad hoc* para la segunda vuelta y solo podían pasar las dos listas más votadas, los ciudadanos se veían obligados a elegir entre dos candidaturas que muchos de ellos podían haber rechazado de antemano. En definitiva, el Tribunal atacaba la segunda vuelta con el mismo o parecido argumento con el que había tumbado el premio a la mayoría de la ley Calderoli, esto es, que el artículo 48 de la Constitución, que establecían la igualdad del derecho al voto, había sido violentado al aplicarse un premio de segunda vuelta sobre un partido cuyo porcentaje de voto en la primera podía haber estado muy por debajo de la mayoría y al que solo se le exigía haber pasado el umbral del 3% del voto nacional. Consideraba, en definitiva, que la regulación decidida por el legislativo sobre la segunda vuelta era «manifestamente irrazonable»<sup>18</sup> (Farguna, 2017: 784-788; Baraggia, 2017: 278; Vespaziani, 2017: 18-19).

Además, el Tribunal también argumentó la inconstitucionalidad de la libertad de los cabezas de lista para presentarse por varias circunscripciones y decidir a posteriori con cuál de las posibles victorias se quedaban. Para los jueces, nuevamente, esto lesionaba el derecho constitucional al voto de los italianos porque no eran ellos, sino el candidato privilegiado con el primer puesto, el que podía decidir a posteriori el orden de adjudicación de puestos en función de cuál fuera su elección. Así, en opinión del Tribunal, la libre elección tras el recuento por parte del cabeza de lista constituía una acción inadmisibles por cuanto distorsionaba la naturaleza del voto de preferencia.

El pronunciamiento del Constitucional volvía a mostrar la enorme dificultad de emprender una reforma electoral con garantías de éxito en un entorno de fragmentación de partidos; peor aún, sin un acuerdo sólido sobre la importancia de favorecer la gobernabilidad en la política italiana. El

---

<sup>18</sup> Como ha señalado Baraggia (2017: 278), no se puede excluir que «the Court's reasoning would have been different if the *Italicum* had conceived the runoff as a new electoral competition, admitting coalitions of parties instead of restricting it to only two lists».

horizonte se presentaba todavía más oscuro si se tiene en cuenta la crisis posterior al referéndum y lo que ya nadie negaba, esto es, que el bipolarismo fragmentado, presente desde los primeros compases de la segunda república, había entrado en crisis y nuevos partidos desafiaban no solo a los polos tradicionales, sino a algunos de los pocos consensos de la política italiana, como el compromiso firme con el europeísmo.

## V. UN NUEVO Y CRITICADO RÉGIMEN MIXTO

A comienzos de 2017, con el paquete de reformas Renzi-Boschi paralizado por el referéndum y el espíritu del *Italicum* demolido por el Tribunal, la situación no podía ser más enrevesada. Al Gobierno Renzi le había sucedido un Gabinete de continuidad, apoyado en el PD y presidido por el exministro de Exteriores del anterior Ejecutivo, Paolo Gentiloni. Si se celebraban elecciones antes de que se aprobara una nueva reforma electoral, el régimen que aplicar tendría que ser dual. Por un lado, el pronunciamiento judicial había dejado en pie una especie del *Italicum* mutilado, sin segunda vuelta, para la Cámara de Diputados, esto es, un sistema puramente proporcional en el caso de que ninguna lista consiguiera por sí sola el 40 %<sup>19</sup>. Por otro lado, el *Consultellum* seguía vigente para las elecciones al Senado. En ese contexto, el grupo emergente, el M5S, el que parecía mejor situado para capitalizar el «no» a Renzi haciendo valer, en otros, su firme oposición al *Patto del Nazareno* y al *Italicum*, no tardó en pedir unas elecciones inmediatas. «Hay que ir a votar inmediatamente», declaró Grillo nada más conocerse la sentencia, asegurando que podían llegar por sí solos al 40 % y lograr el premio a la mayoría. Por consiguiente, la división respecto del sistema electoral seguía muy viva. Es más, alcanzaba también al interior de los propios partidos; en el PD ni siquiera había unanimidad sobre lo que algunos consideraban como la salida más rápida y realista: componer una mayoría simple en las Cámaras para volver al *Mattarellum*, aunque fuera temporalmente<sup>20</sup>.

Como era previsible, la distancia que separaba las posturas entre los distintos grupos disminuyó en la medida en que la proximidad de unas elecciones generales —en principio previstas para el otoño de 2017, aunque finalmente celebradas en marzo de 2018— hizo más urgente aprobar una

<sup>19</sup> Aunque algunos autores sostuvieron que, tras la decisión del Tribunal, Italia simplemente quedaba sin normativa para la elección de la Cámara de los Diputados y no se podrían celebrar elecciones por el momento (Pasquino y Valbruzzi, 2017: 159).

<sup>20</sup> *El País*, 26-1-2017.

normativa electoral. A comienzos de junio de 2017 se conocía la existencia de negociaciones sobre una posible reforma electoral entre los líderes de FI, el PD y el M5S. En ese momento se barajaba un posible acuerdo acerca de un sistema proporcional con una barrera nacional situada en el 5% y sin premio alguno para la lista más votada. Aunque se contaba con el impacto negativo que esto pudiera tener en los grupos pequeños, parecía claro que, con los *grillini* subiendo, un escrutinio proporcional devolvería unas Cámaras con tres grandes grupos y de mayorías difíciles, quizás haciendo inevitable una gran coalición a la italiana<sup>21</sup>.

Como explicara D'Alimonte, la situación a comienzos del verano de 2017 no podía ser más endiablada. Renzi, a quien movía el deseo de ir cuanto antes a unas elecciones, no tenía una preferencia bien definida sobre el sistema electoral, si bien parecía dispuesto a algún tipo de arreglo con el modelo alemán en mente. Berlusconi, por el contrario, no tenía prisa con las urnas, pero mantenía su veto a una normativa basada en circunscripciones uninominales y prefería claramente un sistema proporcional puro. En cuanto al presidente de la República, Sergio Mattarella, las elecciones anticipadas no eran una opción, pero sí consideraba imprescindible aprobar un sistema electoral «armonizado» para las dos Cámaras. Por otra parte, una barrera del 5% significaba en la práctica que probablemente solo cuatro partidos pasarían al recuento: PD, M5S, FI y la Lega (D'Alimonte; 2017a).

Tras el verano se desvaneció la disolución de las Cámaras y se produjo un nuevo acercamiento entre el PD y FI, una especie de renovación del *Patto del Nazareno* que permitió la aprobación de una nueva ley electoral, sumando además a la Lega. Su tramitación parlamentaria fue bastante agitada, dado que, nuevamente, el M5S quedó fuera del acuerdo y una minoría escindida del PD se opuso. El Gobierno recurrió a una moción de confianza para evitar que la discusión de enmiendas hiciera naufragar el acuerdo, una moción que impedía votar en secreto a los diputados y facilitaba el control ante posibles indisciplinas. Por su parte, los *grillini* protagonizaron una protesta teatral a las puertas de la Cámara de los Diputados para denunciar lo que interpretaban como una confabulación para impedirles llegar al Gobierno. En cuanto a Berlusconi, parecía decidido a apoyar una reforma basada en la proporcionalidad, consciente de la debilidad del centroderecha y temeroso de que una fórmula mixta con premio a la lista más votada pudiera beneficiar a un M5S al que las encuestas colocaban como primera opción de los italianos<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> *La Vanguardia*, 1-6-2017 (D'Alimonte, 2017b).

<sup>22</sup> *La Vanguardia*, 12-10-2017 y *El País*, 12 y 14-10-2017. También P. Martín de Santa Olalla, «Renzi, Berlusconi y la vuelta al *Patto del Nazareno*», *El País*, 19-10-2017.

Finalmente, la nueva ley fue aprobada en el Senado el 26 de octubre con 214 votos a favor, 61 en contra y 2 abstenciones. Como sus antecesoras, enseguida fue conocida con un apodo, el *Rosatellum bis* o, simplemente, el *Rosatellum*, que hacía referencia al nombre del impulsor en la Cámara del proyecto presentado antes del verano, el diputado del PD Ettore Rosato. Establecía de nuevo un sistema electoral mixto, fruto, como sus predecesoras, de un tira y afloja entre diversos intereses y cálculos. Se aplicaría por igual a las dos Cámaras, es decir, respondía a la pretensión del presidente Mattarella de un sistema «armonizado». Su naturaleza mixta radicaba en que se combinaban dos niveles, uno proporcional y otro mayoritario. Pero, a diferencia del modelo alemán, ambos no estaban conectados formalmente, sino que eran independientes. Por el sistema mayoritario se elegía el 36 % de los escaños de ambas Cámaras, delimitándose 232 y 109 distritos uninominales donde, siguiendo la lógica del modelo inglés, el ganador se llevaba el puesto. A la vez, el 64 % de los escaños restantes (386 diputados y 200 senadores) se elegirían por escrutinio proporcional<sup>23</sup>. En este caso, el votante debía optar entre diferentes listas bloqueadas, formadas por unos pocos candidatos dentro de la circunscripción plurinominal. No podía, por tanto, establecer preferencias, lo que si bien podía suponer un problema con la doctrina establecida por el Tribunal, parecía quedar salvado por el hecho de que una tercera parte de los integrantes de las futuras Cámaras sí fuera fruto de la elección personal del votante. El elector debía apoyar al mismo partido tanto en el cupo mayoritario como en el proporcional, o bien respaldar un nombre del mayoritario, dejando en blanco la parte correspondiente a las listas; no podía elegir, por tanto, a un candidato del mayoritario adscrito a un partido y luego seleccionar la lista de otro grupo diferente. En cuanto a las barreras, cuestión que había sido bastante discutida en los meses previos, finalmente no se estableció en el 5 % que defendían quienes, en la misma línea del *Italicum*, estaban a favor de reducir la fragmentación y favorecer la gobernabilidad. La cifra para que una lista pudiera entrar en el reparto proporcional se quedó en el 3 %. No obstante, como la nueva normativa permitía la formación de coaliciones, se estableció también una barrera más alta, del 10 %, para cuando se tratara de una lista conjunta<sup>24</sup>.

El *Rosatellum* era la quinta ley electoral desde que se inauguró la segunda república y, a juzgar por las críticas que recibió en la última fase de la tramitación, no parecía destinada a ser la última. En el ambiente pesaba la idea de que

<sup>23</sup> Además, en una circunscripción exterior y por sistema de listas se repartían doce y seis escaños más por la Cámara de Diputados y el Senado, respectivamente.

<sup>24</sup> *La Vanguardia*, 27-10-2017 y *El País*, 28-10-2017 (D'Alimonte, 2017c, 2017d; Fernández Esquer, 2019: 225-226).

se trataba de un acuerdo circunstancial entre el PD y FI. Ambos, amenazados por el ascenso de un tercero, habían escogido una fórmula que incentivara las coaliciones en sus respectivos campos, y a sabiendas de que el M5S se presentaría en solitario. Así las cosas, cuando poco después se convocaron elecciones para marzo de 2018, algunos estaban convencidos de que el nuevo régimen electoral promovía la inestabilidad. Los críticos por la izquierda de Renzi calificaron la ley Rosato de «chapuza» que no devolvería un ganador claro y convertiría nuevamente la formación de Gobierno en un asunto de negociaciones postelectorales<sup>25</sup>. Significativamente, cuando el 4 de marzo de 2018 los italianos acudieron a votar, aparte de la incertidumbre natural sobre los resultados y de cierta confusión en algunos colegios por lo complicado del nuevo sistema —que hizo necesario elaborar un documento con instrucciones a disponibilidad de los electores en cada mesa—, no eran pocos los comentarios en los medios que señalaban como una de las tareas de las futuras Cámaras la aprobación de una nueva ley electoral<sup>26</sup>.

## VI. REFORMA ELECTORAL Y GOBERNABILIDAD. EL FRACASO DEL *ITALICUM*

La política de reformas electorales en la Italia de la segunda república resulta, cuanto menos, sorprendentemente cambiante, al menos a partir de 2005. No es extraño que haya constituido un desafío para los especialistas. No en vano, la literatura había tendido a considerar que el patrón de las democracias occidentales durante la segunda mitad del siglo xx confirmaba una muy baja tendencia al cambio, al menos en lo referido a las «major electoral reforms» y hasta que se produjeron los cambios en Italia, Japón y Nueva Zelanda en la década de 1990 (Katz, 2005: 57-58; Núñez y Kristof, 2016: 454-455). No obstante, otras cuestiones resultan también relevantes, como la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos, o el impacto de las reglas electorales sobre la eficacia y representatividad del sistema parlamentario.

A la pregunta de cuánto cuenta un sistema electoral se han dado respuestas diferentes. De un lado quienes sostienen, con Sartori como principal representante, que se pueden formular generalizaciones relevantes sobre el impacto del sistema electoral, dándose una *influencia combinada* entre este y el sistema de partidos —dependiendo, en este último caso, de su fortaleza o debilidad

<sup>25</sup> El entrecomillado, en una entrevista a Massimo D'Alema. *El País*, 29-1-2018. Napolitano, en *La Vanguardia*, 27-10-2017.

<sup>26</sup> «Nos gusta hacerlo todo complicado», *La Vanguardia*, 5-3-2018.

estructural—. Por consiguiente, se reconocen y analizan las oportunidades de hacer *ingeniería* con las reglas electorales, esto es, utilizarlas para incentivar o desincentivar aspectos como la variabilidad de la oferta partidista o el grado de eficacia del sistema para propiciar la formación de Gobiernos estables. De otro, aquellos que no consideran que la normativa electoral sea una variable claramente independiente y sostienen, como es el caso de Rokkan, que la interacción entre los partidos y la gestión de la competencia y el disenso resultan decisivas para la formación y variación de un sistema electoral, que siempre responde a un contexto histórico e ideológico concreto. O quienes concluyen, como Lijphart, que si bien el sistema electoral impacta sobre el grado de proporcionalidad, no condiciona de la misma manera al sistema de partidos, dada la presencia relevante de factores como «los cálculos estratégicos de las élites y los votantes». Hay, además, posiciones intermedias, como cuando Rae señaló la importancia de los «efectos próximos» del sistema electoral, especialmente en cuanto a la limitación del grado de proporcionalidad, pero advirtiendo también sobre el influjo de los sistemas de partidos en la configuración de los regímenes electorales (Nohlen, 2013:16-20, 28-29; Sartori, 1994: 39-65; Duverger, 1970: 166-178; Lijphart, 1995; Rae, 1967; Colomer, 2003).

La experiencia italiana reciente muestra hasta qué punto las expectativas iniciales ligadas a un cambio de las reglas electorales pueden frustrarse como resultado del contexto partidista y de la pervivencia de prácticas divisorias y letales para la institucionalización de los partidos, tales como la debilidad de las lealtades de los cargos electos, la indisciplina o la fragmentación crónica.

La ley que en 1993 inauguró un nuevo tiempo electoral para la segunda república tuvo efectos no previstos. Es verdad que propició una suerte de competición bipolar entre coaliciones, y que mejoró la conexión entre el acto de votar y el control sobre la formación de Gobierno, en tanto que los electores conocían de antemano quien encabezaba su coalición preferida y podían presuponer que la victoria se traduciría en el control del Ejecutivo. Pero otras expectativas se frustraron parcialmente dado que el sistema de partidos tradicional se derrumbó y la nueva normativa se aplicó en un contexto de incipiente institucionalización de los partidos emergentes. Puesto que el enfrentamiento se planteó entre coaliciones, el peso de los grupos minoritarios se sobredimensionó, convirtiéndose estos en portadores de una herramienta poderosa de chantaje que incentivaba el faccionalismo y menoscababa la estabilidad de los Gobiernos. Por otra parte, como el bipolarismo no se estableció entre organizaciones disciplinadas y cohesionadas, sino entre coaliciones heterogéneas con vocación de *catch-all*, si bien los Ejecutivos podían formarse rápidamente como resultado de las votaciones, a medio plazo resultaban inestables. Así, los datos de rotación de los Gobiernos entre 1994 y 2005 resultaron peores que los de la denostada época anterior. Y la concentración de voto entre los dos

principales partidos del sistema, si bien creció entre 1994 y 2001, se mantuvo entre 15 y 20 puntos por debajo de los porcentajes logrados entre 1948 y 1987 (Pasquino y Valbruzzi, 2015: 438-439, 442; Regalia, 2018: 86). Esto puso de manifiesto que la gobernabilidad no era solo variable de la normativa electoral, es decir, que no bastaba con demoler el método proporcional si el nuevo sistema mixto con corrección mayoritaria tenía que vérselas con un mapa de partidos incierto y más fragmentado que años atrás. Como señalara Bardi (2007: 729), si bien el *Mattarellum* incentivaba un «grado de competición centrípeta más moderada que en el pasado», al mismo tiempo la lógica de la formación de Gobierno y el mantenimiento de las mayorías parlamentarias que lo habían gestado estimulaba un «comportamiento centrífugo y altamente polarizado similar al de la era anterior a 1992».

La modificación de la ley electoral en 2005 inauguró un nuevo período. Aunque la oposición que despertó auguraba que sería breve, resultó finalmente más longeva y estuvo vigente durante buena parte del período que comprende este dossier (2008-2018). No contó con los mismos consensos de partida que su predecesora ni vino precedida de una movilización popular que actuara como desencadenante. En todo caso, su diseño pareció encajar bien en el supuesto de que los sistemas electorales tienen consecuencias importantes sobre el sistema de partidos, en tanto que sus impulsores buscaban, básicamente, incentivar la unidad en la coalición de centroderecha y debilitar a un centroizquierda pujante.

Como se explicó más arriba, las críticas de *Porcellum* fueron enérgicas e insistentes, básicamente por partidistas, pero también apelando a una idea que ha tenido bastante eco en la Italia de estos últimos años, hasta el punto de estar también detrás de la campaña en contra de la posterior reforma Renzi-Boschi. Es la que descalifica, por contraria a la tradición republicana de post-guerra, toda normativa electoral que promueva alguna forma de premio o de *ballottaggio* para potenciar la formación de mayorías parlamentarias sólidas tras el cierre de las urnas. Peor todavía si, además de primar la gobernabilidad sobre la representación, esa norma incluye instrumentos que favorezcan la centralización de los partidos mediante el control de listas cerradas o semibloqueadas. Todo esto significa que, visto con la perspectiva temporal suficiente y teniendo en cuenta tanto los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en 2014 y 2017, como lo que ocurrió con el *Italicum*, el problema de la ley Calderoli no fue solo la estrecha visión partidista que la impulsó porque, como señalara Pasquino (2007: 89), siendo esto último cierto, no lo es menos que «muchas» de las críticas del centroizquierda «estuvieron igualmente inspiradas por el partidismo». Y este contribuyó a difuminar un problema más grave que afectaría a todo intento de reforma electoral posterior, esto es, la enorme dificultad de acordar reglas del juego en un contexto de alta volatilidad (Regalia, 2018: 90) e incertidumbre sobre la estabilización del sistema de partidos.

Peor aún, un sistema de partidos que experimentaba las tensiones centrifugas que se derivaban de una costumbre política persistente: el *trasformismo*. Esto se traducía en una alta volatilidad postelectoral que debilitaba profundamente la cohesión de las mayorías de Gobierno y socavaba la disciplina interna y, por tanto, la institucionalización de los partidos más importantes y con posibilidades de presidir los Ejecutivos. En este último sentido, la comparativa con la Primera República resulta llamativa. La media de diputados de la Cámara Baja que cambiaron de adscripción durante la legislatura pasó de veintiuno en la década de 1983 a 1994 a ochenta en los años de 1994 a 2006 y, significativamente, siguió creciendo hasta ciento dieciséis en el período que aquí nos interesa, de 2006 a 2017. No es extraño, así, que se haya afirmado que ante estos datos «impresionantes» sobre el transfuguismo posterior a la constitución de las mayorías de Gobierno, «ningún sistema electoral (y menos uno proporcional), puede fortalecer el papel del Ejecutivo sobre un legislativo indisciplinado» (Regalia, 2018: 92-93; Valbruzzi, 2015). A lo que cabe añadir, no obstante, que el diseño de normativas electorales como *Porcellum*, esto es, con mecanismos que garantizan el protagonismo de los grupos minoritarios, ha jugado claramente en contra del reforzamiento de las maquinarias de partido y, por tanto, incentivado ese transfuguismo. Sin olvidar, además, que las decisiones del Tribunal no han favorecido un cambio significativo de esa tendencia, sino al contrario, en la medida en que los jueces han considerado que el principio de representación es incompatible con mecanismos como las listas cerradas o, peor aún, con la preponderancia de los líderes en esas listas.

Un partidismo proyectado con miras estrechas y una injerencia judicial excesiva podían haber sido parcialmente neutralizados cuando se tramitó la ambiciosa propuesta del Gobierno Renzi para encajar una reforma electoral duradera en un cambio del modelo parlamentario. Es evidente que, más allá de discusiones relevantes sobre los aciertos o errores de Renzi, el propósito de la reforma emprendida por el PD respondía a una interpretación razonada de los problemas que se arrastraban durante varios lustros. Pese a las posiciones argumentadas de los críticos más destacados (Pasquino y Valbruzzi, 2015: 449-451) y descontando que la estrategia del populismo *grillino* —que había irrumpido con fuerza en las elecciones de 2013 (Bordignon y Ceccarini, 2013; Tarchi, 2015)— no pasaba por contribuir responsablemente a una nueva ley electoral consensuada, el *Italicum* contenía una propuesta interesante para incentivar a medio plazo un parlamentarismo racionalizado a la italiana y fortalecer la institucionalización de los principales partidos.

La ley de 2015 estaba diseñada para un nuevo régimen parlamentario asimétrico, lo que no debiera olvidarse al hacer un balance. Intentó, además, ser una ley negociada en un amplio espacio ideológico, aunque el acuerdo se

truncó al final. Obviamente, no se sustrajo al partidismo, como de hecho no puede hacerse en ninguna discusión sobre reformas electorales, dado que los diseñadores de las reglas son los futuros jugadores. Y hubo expectativas cruzadas, e incluso, como ha explicado D'Alimonte, vetos que desfiguraron el plan inicial. Pero el intento de hacer una norma que incentivara la racionalización de la oferta y contribuyera, en un nuevo molde parlamentario, a una formación más rápida y previsiblemente duradera del Ejecutivo eran sus puntos fuertes. No obstante, su fortaleza era también su debilidad, pues abría la puerta a una posible presidencialización de la política italiana, debilitando la figura del presidente de la República a costa del presidente del Consejo e incentivando unas mayorías parlamentarias más dóciles y disciplinadas. Esto, en un país con una tradición política que asimilaba la formación de mayorías estables con el peligro de fascistización, hizo del *Italicum* el blanco de críticas cruzadas en las que, en muchos casos, se podía advertir un oportunismo táctico tan llamativo como el que había merecido la ley Calderoli. Así, una «cultura proporcional profundamente arraigada», bien presente también en los razonamientos judiciales<sup>27</sup>, fue la principal barrera contra una norma que pretendía convertir al votante en el protagonista de la elección del presidente del Consejo, especialmente si se pasaba a una segunda vuelta.

Como explicara D'Alimonte, el *Italicum*, como cualquier otra ley electoral, no podía producir por sí sola una mayor estabilidad de gobierno, pero sí podía estimularla; y un Gobierno más estable sería, a la postre, un Gobierno más responsable. (D'Alimonte, 2016a, 2016b). Desde ese punto de vista, las críticas que recibió la existencia de una segunda vuelta resultaban no ya oportunistas sino desenfocadas. Buscaban desprestigiarla porque desvirtuaba el principio de representación al no permitir que la oferta se limitara en el paso de la primera a la segunda vuelta. Pero, en verdad, una segunda vuelta sin posibilidad de coaliciones *ad hoc* introducía una corrección mayoritaria que favorecía la futura gobernabilidad e incentivaba el fortalecimiento de dos partidos destacados, obligando así a PD y FI a prepararse para una dura competición con un populismo en auge. Pese a las críticas oportunistas que vinculaban la segunda vuelta con una manipulación para sustraer al votante de expresar preferencias *verdaderas*, este recurso contaba con una larga trayectoria de defensores entre los académicos italianos, empezando por Sartori. Y uno de los motivos, nada desdeñable, era que la segunda vuelta facilitaba la identificación entre voto y formación de mayorías de Gobierno; pero también

---

<sup>27</sup> «In realtà si dovrebbe dire che non ci siamo mai spostati da una concezione kelseniana della democrazia per cui l'unica forma legittima di governo parlamentare è quella proporzionale» (D'Alimonte, 2016a).

podía ser un instrumento que coadyuvara a agrupar el voto moderado en un contexto, el de 2013 en adelante, en el que se advertían serías amenazas de polarización en torno a extremos de tinte populista, como confirmarían luego las elecciones de marzo de 2018. Debidamente combinada con la reforma del sistema parlamentario, no era descabellado suponer que el *Italicum* facilitara una combinación de gobernabilidad, representación equilibrada y diputados más disciplinados.

## VII. CONSIDERACIÓN FINAL

Con motivo de la recurrente discusión que ha culminado en el *Rosate-llum*, el politólogo Angelo Panebianco ha señalado el error de situar el debate sobre las leyes electorales prescindiendo de la experiencia previa y suponiendo que operarán en el vacío, es decir, sin otros mecanismos institucionales o tradiciones políticas que las condicionan y/o pervierten. Así, ha afirmado que todo aquel que asegure que un sistema electoral es capaz de dar estabilidad a la democracia por sí solo «no sabe de qué está hablando» porque eso depende también de otros factores. No obstante, el propio Panebianco ha situado bien el contexto paralizante que ha presidido todo intento de reforma electoral en la Italia de la última década. El diseño constitucional italiano propicia un régimen de asamblea que prioriza el papel del Parlamento a costa de la estabilidad. En ese sentido, los esfuerzos para construir «un'autentica democrazia governante» habrían fracasado. En definitiva, lo que él llama «conservatorismo costituzionale» se habría consagrado en el referéndum que cerró la puerta a la reforma de 2015 y con ella al sistema electoral previsto en el *Italicum* para una única Cámara gobernante<sup>28</sup>.

La ley Rosato no supuso un cambio sustantivo en cuanto a la relación entre el sistema electoral y la estabilidad de los Gobiernos. El hecho de que fueran los regímenes electorales español o alemán los que estuvieran flotando en el ambiente de las discusiones durante el año 2017, muestra hasta qué punto existía también una opinión proclive al camino de la racionalización del parlamentarismo italiano (D'Alimonte, 2019). No obstante, el periodo 2008-2018 concluyó con nuevas señales —no ya la consolidación de un escenario a tres en el sistema de partidos, sino un nuevo motivo de inquietud con el auge de la Lega de Matteo Salvini como principal impulsor de los resultados del bloque de centroderecha y el debilitamiento, también a la izquierda, del voto no populista (Del Palacio, 2018: 225; Bull y Pasquino, 2018)— que

<sup>28</sup> «La solita memoria corta», *Corriere della Sera*, 21-9-2019.

invitaban a pensar que los obstáculos para una reforma electoral consensuada y con vocación de permanencia estaban más vivos que nunca. El *Rosatellum* contó con un apoyo amplio, pero nació en un contexto de incertidumbre que le auguraba poca vida. Buena prueba es esa recurrente aparición de promesas de reforma electoral cada vez que se ha formado un nuevo Ejecutivo desde las elecciones de marzo de 2018. Con todo, esta última ley no supone un cambio sustantivo en esa tendencia a diseñar sistemas mixtos que responden tanto al deseo de complacer demandas cruzadas difícilmente compatibles, como al hecho de que la combinación entre un fundamento proporcional y un correctivo mayoritario no resolverá el problema de la estabilidad en el Gobierno, pero al menos permitirá mantener ese típico equilibrio de la segunda república. Un equilibrio en el que los sistemas electorales están llamados a tener efectos débiles y son otros factores, especialmente la inmadurez y volatilidad tanto del sistema de partidos como de los grupos parlamentarios, los que resultan decisivos.

En definitiva, en la Italia de la década comprendida entre 2008 y 2018 se ha dado una combinación potencialmente explosiva entre la imposibilidad de estabilizar una normativa electoral que, aun siendo mixta, incentivara a los partidos a decidir sus estrategias superando un exceso de cortoplacismo, y un sistema de partidos inestable y fragmentado. Este, además, estuvo fuertemente condicionado por el peso de los grupos pequeños en el diseño de las coaliciones ganadoras y, en tiempos más recientes, se ha visto gravemente erosionado por la aparición de grupos y liderazgos que han hecho de la retórica populista un recurso estrella en una competición donde ya no priman claramente las líneas de división ideológica clásicas.

Al final, en la gestación de todas las reformas electorales habidas en Italia en el periodo que nos ocupa se observa una misma convicción por parte de sus impulsores, esto es, la de que manipulando las reglas del juego podrían alterar el equilibrio de fuerzas pre y postelectoral, así como influir en la formación y estabilidad de Gobiernos. Sin embargo, ha sido la evolución del sistema de partidos y otros factores ambientales los que han condicionado el impacto real de las reformas electorales, distorsionando buena parte de las expectativas iniciales y coadyuvando a crear un clima a favor de su modificación, es decir, favoreciendo la cronificación de la provisionalidad y, al final, debilitando la legitimidad del sistema político en favor del discurso populista.

## BIBLIOGRAFÍA

- Baldini, G. (2011). The Different Trajectories of Italian Electoral Reforms. *West European Politics*, 34 (3), 644-663. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555988>.

- Bardi, L. (2007). Electoral change and its impact on the party system in Italy. *West European Politics*, 30 (4), 711-732. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402380701500256>.
- Baraggia, A. (2017). Italian Electoral law: A Story of an Impossible Transition? *Election Law Journal*, 16 (2), 272-279. Disponible en: <https://doi.org/10.1089/elj.2016.0405>.
- Bianchi, D. G. (2017). «I missed a penalty»: the constitutional referendum and Matteo Renzi`s mistakes. *Modern Italy*, 22 (3), 1-15. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/mit.2017.35>.
- Bordignon, F. y Ceccarini, L. (2013). Five Stars and a Cricket. Beppe Grillo Shakes Italian Politics. *South European Society and Politics*, 18 (4), 427-449. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2013.775720>.
- Bull, M. J. y Pasquino, G. (2018). Italian Politics in an Era of Recession: The End of Bipolarism? *South European Society and Politics*, 23 (1), 1-12. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1436493>.
- Chiaramonte, A. (2015). The Unfinished Story of Electoral Reforms in Italy. *Contemporary Italian Politics*, 7 (1), 10-26. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2014.1002244>.
- Crainz, G. (2015). Italy's political system since 1989. *Journal of Modern Italian Studies*, 20 (2), 176-188. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1354571X.2015.997490>.
- Colomer, J. M. (2003). Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo). *Revista Española de Ciencia Política*, 9, 39-63.
- D'Alimonte, R. (2005). Italy: A case of Fragmented Bipolarism. En M. Gallagher y P. Mitchell (eds.). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 253-276). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199257566.003.0012>.
- (2013). The Italian elections of February 2013: The end of the Second Republic? *Contemporary Italian Politics*, 5 (2), 113-129. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2013.807599>.
- (2015). The new Italian Electoral System: Majority-assuring but minority-friendly. *Contemporary Italian Politics*, 7 (3), 286-292. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2015.1093280>.
- (2016a). Governo e Parlamento, quanto pesa l'incognita della legge elettorale. *Centro Italiano Studi Elettorali*, 27-11-2016. Disponible en: <https://bit.ly/3hGL2Mz>.
- (2016b). I due turni dell'Italicum: perche Sì. *Centro Italiano Studi Elettorali*, 15-9-2016. Disponible en: <https://bit.ly/3ddg7np>.
- (2017a). Legge elettorale, le convenienze (e i danni) del «tedesco». *Centro Italiano Studi Elettorali*, 29-5-2017. Disponible en: <https://bit.ly/37G0ELv>.
- (2017b). Il patto proporzionale salvato a scapito della governabilità. *Centro Italiano Studi Elettorali*, 6-6-2017. Disponible en: <https://bit.ly/30TCj3F>.
- (2017c). Doppio turno contro l'incertezza. *Centro Italiano Studi Elettorali*, 24-9-2017. Disponible en: <https://bit.ly/3edGeMd>.
- (2017d). Il *pallottoliere* del Rosatellum. *Centro Italiano Studi Elettorali*, 15-10-2017. Disponible en: <https://bit.ly/2zLuUYY>.
- (2019). Una buona notizia: almeno per ora la riforma elettorale non si farà. *Centro Italiano Studi Elettorali*, 30-9-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3fxNPpi>.

- Del Palacio Martín, J. (2018). Italia, de la antipolítica al populismo. *Revista de Estudios Políticos*, 181, 219-230. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.181.08>.
- Donovan, M. (1996). Electoral Reform in Italy. *Representation*, 33 (4), 141-147. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00344899608522974>.
- Duverger, M. (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- Emanuele, V. (2015). L'Italicum punto per punto: ecco cosa prevede. *Centro Italiano Studi Elettorali*, 18-4-2015. Disponible en: <https://bit.ly/3eg436f>.
- Faraguna, P. (2017). «Do You Ever Have One of Those Days When Everything Seems Unconstitutional?»: The Italian Constitutional Court Strikes Down the Electoral Law Once Again. *European Constitutional Law Review*, 13, 778-792. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019617000372>.
- Fernández Esquer, C. (2019). El creciente activismo de la Corte Constitucional italiana ante las reformas del sistema electoral nacional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 23 (1), 209-230. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.23.07>.
- Fusaro, C. (2016). La nueva ley electoral italiana de 2015, un reto para el parlamentarismo débil. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 547-574. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.38.2016.18594>.
- Groppi, T. (2008). Formas de gobierno y sistemas electorales en Italia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83, 153-173.
- Katz, Richard (2005). Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms? En M. Gallagher y P. Mitchell (eds.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199257566.003.0003>.
- Lijphart, A. (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos: un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Políticos.
- Massetti, E. (2006). Electoral Reform in Italy: From PR to Mixed System and (almost) Back Again. *Representation*, 42 (3), 261-269. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00344890600844848>.
- Milani, G. y Sorda, E. (2015). Ley electoral y relevancia. La Corte Constitucional italiana supera una zona de sombra. *Justicia Electoral*, 15 (1), 17-63.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- (2013). Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos. *Revista Española de Ciencia Política*, 31, 9-39. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ij.24487910e.2013.3.10007>.
- Norris, P. (1997). Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems. *International Political Science Review*, 18 (3), 297-312. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/019251297018003005>.
- Núñez, L. y Kristof, J. (2016). Catalysts and barriers. Explaining electoral reform in Western Europe. *European Journal of Political Research*, 55 (3), 454-473. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12138>.
- Olivetti, M. (2015). La reforma electoral italiana de 2015. *Cuadernos de Pensamiento Político*, 47, 35-52.
- Pappalardo, A. (1995). La nueva ley electoral italiana. *Revista de Estudios Políticos*, 89, 61-80.
- Pasquino, G. (1994). Italia: un sistema político que cambia. *Psicología Política*, 8, 29-44.

- (2007). Tricks and Treats: The 2005 Italian Electoral Law and Its Consequences. *South European Society and Politics*, 12 (1), 79-93. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608740601155500>.
- (2015). Italy has yet another electoral law. *Contemporary Italian Politics*, 7 (3), 293-300. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2015.1070513>.
- y Valbruzzi, M. (2015). The impact of the 2013 general election on the Italian political system: The end of bipolarism? *Journal of Modern Italian Studies*, 20 (4), 438-453. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1354571X.2015.1066111>.
- y Valbruzzi, M. (2017). Italy says no: the 2016 constitutional referendum and its consequences. *Journal of Modern Italian Studies*, 22 (2), 145-162. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1354571X.2017.1286096>.
- Rae, D. W. (1967). *The Political Consequences of electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Regalia, M. (2018). Electoral Reform as an Engine of Party System Change in Italy. *South European Society and Politics*, 23 (1), 81-96. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1432245>.
- Renwick, A., Hanretty, Ch. y Hine, D. (2009). Partisan self-interest and electoral reform: The new Italian electoral law of 2005. *Electoral Studies*, 28 (3), 437-447. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2009.04.003>.
- Renwick, A. (2010). *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511676390>.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Tarchi, M. (2015). Italy: The promised land of populism? *Contemporary Italian Politics*, 7 (3), 273-285. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2015.1094224>.
- Valbruzzi, M. (2015). Transformismo. En E. Jones y G. Pasquino (eds.). *Oxford Handbook of Italian Politics* (pp. 26-40). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199669745.013.3>.
- Vespaziani, A. (2017). El referéndum constitucional y la saga de las reformas institucionales en Italia: Much ado about nothing. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 27, 5. Disponible en: <https://doi.org/10.4013/rechtd.2017.92.01>.

# LA FALLIDA REFORMA CONSTITUCIONAL ITALIANA DE 2014-2016: ¿UNA OPORTUNIDAD PERDIDA?

## Italy's failed constitutional reform of 2014-2016: A missed opportunity?

DAVID DELGADO RAMOS

Universidad Rey Juan Carlos

david.delgado@urjc.es

### *Cómo citar/Citation*

Delgado Ramos, D. (2020).

La fallida reforma constitucional italiana de 2014-2016: ¿una oportunidad perdida?.

*Revista de Estudios Políticos*, 189, 71-99.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.189.03>

### **Resumen**

En abril de 2014, el nuevo presidente del Consejo de Ministros italiano, Matteo Renzi, propuso una reforma constitucional para la superación del modelo de bicameralismo perfecto, la reducción del número de senadores, la supresión de determinados órganos y la modificación del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las regiones. En síntesis, la reforma pretendía favorecer la estabilidad política y la gobernabilidad institucional, homologando el sistema político italiano y su régimen parlamentario a la del resto de países europeos. Sin embargo, tras una larga tramitación parlamentaria, fue rechazada con rotundidad en referéndum en diciembre de 2016, provocando la caída del Gobierno.

### **Palabras clave**

Reforma constitucional; bicameralismo; Senado; competencias.

### **Abstract**

In April 2014, the new Prime Minister, Matteo Renzi, proposed a constitutional reform to overcome the perfect bicameralism model, the reduction in the number of senators, the abolition of certain bodies and changes to the system of

distribution of competences between the State and the Regions. As a summary, the reform was intended to promote political stability and institutional governance, approving the Italian political system and its parliamentary regime to that of other European countries. However, after a long parliamentary process, it was flatly rejected in a referendum in December 2016, causing the fall of the government.

**Keywords**

Constitutional reform; bicameralism; Senate; competencies.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA CRISIS DEL SISTEMA POLÍTICO ITALIANO: 1. Un sistema en crisis permanente. 2. Un modelo parlamentario ineficaz. III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014-2016: 1. Antecedentes jurídico-políticos: causas y contexto. 2. La propuesta de reforma. 3. El referéndum y sus consecuencias. IV. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional Renzi-Boschi de 2014, la segunda reforma de mayor calado jurídico-constitucional —tras la planteada en 2006 por el Gobierno de Silvio Berlusconi— desde la promulgación de la Constitución italiana en 1947, tenía como objetivo una profunda transformación del sistema político-institucional italiano, reformulando el complejo —y único— modelo parlamentario italiano para dotarlo de eficacia sustantiva, reformulando su naturaleza y reduciendo su elevado presupuesto operativo.

Su fracaso, que tras la derrota en el referéndum de diciembre de 2016 supuso la dimisión del entonces presidente del Consejo de Ministros, Matteo Renzi<sup>1</sup>, es el resultado, más que de una amplia contestación política y social,

---

<sup>1</sup> Matteo Renzi se convirtió, con apenas treinta y nueve años, en el presidente del Consejo de Ministros más joven de la República italiana, aunque fue investido no como consecuencia de un proceso electoral, sino tras la dimisión de su antecesor, Enrico Letta. Antes de acceder al cargo (22-2-2014/12-12-2016), fue previamente alcalde de Florencia (2009-2014) y presidente de la Provincia de Florencia (2004-2009). Lideró el Partido Democrático (centroizquierda) como secretario nacional entre diciembre de 2013 (tras vencer las primarias con el 67,5% de los votos) y marzo de 2018, cuando, tras las elecciones generales del 4 de marzo de 2018, dimitió al obtener el partido el peor resultado de su historia. En septiembre de 2019, después de impulsar el pacto de Gobierno del Partido Democrático con el Movimiento Cinco Estrellas tras la dimisión de Matteo Salvini y el abandono de la Liga del Gobierno de Giuseppe Conte, decide dejar la formación y fundar un nuevo partido, Italia Viva, con diputados y senadores de su antiguo partido, algunos de los cuales se integran en el nuevo Gobierno de Conte.

de un desconocimiento profundo del sentido de la reforma constitucional planteada, que no pretendía *demoler* el sistema vigente, sino reordenarlo para situarlo en la órbita de los sistemas parlamentarios europeos.

En síntesis, la reforma constitucional pretendía una *catarsis política* sin precedentes, suprimiendo el *bicameralismo perfecto* italiano —reduciendo las competencias del Senado, que se vería despojado de la facultad de investir al Gobierno y del control parlamentario; y el número de senadores, que además de disminuir en número serían elegidos no por sufragio directo, sino indirecto por los parlamentos regionales—; reformulando del modelo territorial —mediante la eliminación del listado de legislación compartida entre el Estado y las regiones, y la erradicación del texto constitucional del término *provincia*—; eliminando determinados entes y organismos —como el Consejo Nacional de Economía y Trabajo—; introduciendo modificaciones en el procedimiento de elección del presidente de la República —elección exclusiva por las Cámaras, sin delegados regionales, y un nuevo quórum de votación parlamentaria—, y de los magistrados de la Corte Costituzionale —cuyos cinco magistrados electos por el Parlamento de forma conjunta pasarían a serlo separadamente, tres y dos, por la Camera y el Senato, respectivamente—, y finalmente, en el ámbito de la legislación de urgencia, limitando el uso de la iniciativa legislativa popular —con el incremento de cincuenta mil a ciento ciento cincuenta mil firmas necesarias—, transformando el procedimiento legislativo —fundamentalmente en la Camera, excluyendo al Senato— y las consultas populares referendarias —incluyendo dos nuevas tipologías de referéndum, de *indirizzo* y propositivos—. En suma, una reforma que modificaría hasta 47 de los 139 artículos de la Constitución italiana.

Todo ello, a tenor del Gobierno, supondría además un ahorro estimado de varios cientos de millones de euros anuales. Un aspecto no menor, dado el siempre controvertido y ampliamente criticado coste de funcionamiento del sistema político italiano.

En este trabajo pretendemos estudiar el contenido de esta reforma constitucional, al objeto de profundizar en el sentido y alcance de la propuesta formulada, incidiendo en los aspectos más cuestionados, para dilucidar si, efectivamente, y desde una perspectiva estrictamente constitucional, era un proyecto acertado.

## II. LA CRISIS DEL SISTEMA POLÍTICO ITALIANO

### 1. UN SISTEMA EN CRISIS PERMANENTE

Uno de los compromisos de Matteo Renzi al acceder al cargo de primer ministro fue formular una profunda reforma de lo que social y políticamente

era —y es— conocido como la Casta, el complejo orgánico e institucional de la clase política italiana, ampliamente cuestionado por el conjunto de la sociedad por su ineficiencia y elevado coste.

Un planteamiento que no era novedoso en Italia, ya que, prácticamente desde los inicios de su historia republicana, pero muy especialmente tras la implosión de la llamada Primera República (1948-1994)<sup>2</sup> como consecuencia del caso Tangentopoli<sup>3</sup>, se había puesto de manifiesto un extenso entramado de corrupción en el que confluían la inmensa mayoría de los actores políticos, económicos y sociales del país.

Pese a la profunda catarsis que supuso el caso, la toma de conciencia ciudadana no se trasladó de forma determinante a la clase política, que soslayó, *mutatis mutandis*, los cambios que reclamaba la sociedad italiana. Antes al contrario, amplió la tónica precedente, ya que, pese a que conllevó la entrada de una nueva tipología de sujetos políticos que rompía con el esquema de funcionamiento operativo de las élites tradicionales del sistema —acostumbradas a un exitoso modelo extractivo-cooptativo de selección de líderes—, en la práctica los nuevos actores surgidos en los albores de la Segunda República<sup>4</sup> agravaron las deficiencias estructurales del sistema, contribuyendo de forma decisiva a su crisis permanente y a su descrédito social.

---

<sup>2</sup> La conocida como Primera República es la denominación social del sistema político italiano en vigor entre la promulgación de la Constitución de 1947 y la implosión del régimen tradicional de partidos encabezado por la Democracia Cristiana y el Partido Comunista Italiano como partidos hegemónicos a principios de los años noventa del siglo xx, como consecuencia de la operación Mani Pulite de lucha contra la corrupción. El fin de esta Primera República son las elecciones legislativas de marzo de 1994, en las que se presentaron nuevos partidos y dirigentes políticos, poniendo fin al esquema vigente desde la Segunda Guerra Mundial.

<sup>3</sup> El caso Tangentopoli tiene su origen en 1992, con ocasión de la detención de uno de los dirigentes del Partido Socialista Italiano de Bettino Craxi (expresidente del Consejo de Ministros entre 1983-1987), por recepción de sobornos (*tangente*, en italiano) para la financiación ilegal del partido, abriendo la investigación de lo que poco después se conocería como Mani Pulite.

<sup>4</sup> La Seconda Repubblica, surgida tras las elecciones de marzo de 1994, es la actualmente en vigor, aunque los cambios en el sistema de partidos tras las elecciones de febrero de 2013 —con la aparición del Movimiento Cinco Estrellas— y marzo de 2018 —con el fuerte incremento de La Lega— parecen dirigir al conjunto del sistema político italiano a una Terza Repubblica.

En este contexto, y tras las controvertidas experiencias de gobierno de Prodi<sup>5</sup>, Berlusconi<sup>6</sup>, Monti<sup>7</sup> y Letta<sup>8</sup> entre 2006 y 2013, Matteo Renzi asumió el cargo de presidente del Consejo de Ministros con un decidido ímpetu renovador, avalado por su discurso *antiestablishment* y su notable juventud, tras

---

<sup>5</sup> Romano Prodi fue presidente del Consejo de Ministros por segunda vez —la primera entre mayo de 1996 y octubre de 1998— entre mayo de 2006 y mayo de 2008, tras conseguir armar una compleja coalición de Gobierno de trece partidos políticos, por vez primera la totalidad de la izquierda parlamentaria. No obstante, en enero de 2008, tras la dimisión por corrupción del ministro de Justicia y líder de UDEUR, Clemente Mastella, uno de los partidos componentes de la coalición, pierde una cuestión de confianza en el Senado, provocando la caída del Gobierno, que se mantendrá en funciones hasta mayo.

<sup>6</sup> Silvio Berlusconi asumió el cargo por tercera vez en mayo de 2008, tras dos experiencias previas (mayo de 1994-enero de 1995 y enero de 2001-mayo de 2006) en las que estableció una nueva forma de hacer política, más populista y polémica, que le convirtieron a él y a su partido, Forza Italia, en el actor central del sistema político italiano desde mediados de los años noventa, fuese en el Gobierno o en la oposición. Su tercera experiencia gubernamental, presidida por la crisis económica europea y mundial y la necesidad de adoptar controvertidos ajustes presupuestarios, desembocó en su dimisión en noviembre de 2011.

<sup>7</sup> Mario Monti, sin experiencia política previa, aceptó el encargo de formar un *gobierno técnico*, pero con el respaldo de todo el arco parlamentario y la Unión Europea, en noviembre de 2011, con el objetivo de reconducir las finanzas italianas por la senda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Con anterioridad a su nombramiento, contaba con una larga experiencia europea como comisario de Mercado Interior (1995-1999) y de Competencia (1999-2004) en las comisiones Santer y Prodi, respectivamente, habiéndose labrado una sólida reputación como tecnócrata. Sin embargo, tras la puesta en marcha de fuertes medidas de austeridad muy criticadas, las elecciones de febrero de 2013, a las que se presentó el propio Monti con su nuevo partido, Scelta Civica, supusieron un rotundo fracaso a su Gobierno, al obtener tan solo un 8,3% de los votos, por lo que debió apoyar como nuevo presidente a Enrico Letta.

<sup>8</sup> Enrico Letta, varias veces ministro en los Gobiernos de centroizquierda de Massimo D'Alema (de Políticas Comunitarias entre octubre de 1998 y diciembre de 1999) y de Giuliano Amato (de Industria y Comercio entre diciembre de 1999 y junio de 2001) y eurodiputado (2004-2006) asume el cargo de presidente del Consejo de Ministros en abril de 2013, liderando así el primer Gobierno italiano de gran coalición entre el centroizquierda y el centroderecha, ya que las elecciones habían otorgado mayoría absoluta al centroizquierda en la Camera dei Deputati, pero no en el Senado. Tras las primarias en el Partido Democrático en diciembre de 2013, sostén principal de Letta, que otorgan la victoria como líder a Matteo Renzi, se ve obligado a dimitir en febrero de 2014 para ceder la presidencia al propio Renzi.

alcanzar el liderazgo del Partido Democrático, en el Gobierno entonces, pero en crisis interna a causa del rumbo político que adoptar y la pugna constante de sus corrientes, quienes desde su fundación habían resultado incapaces de construir un partido sólido más allá de la *amalgama política de partidos* previos que sirvieron para darle carta de naturaleza en 2007<sup>9</sup>.

El fracaso de su Gobierno (febrero de 2014-diciembre de 2016), sin embargo, ha supuesto una de las mayores desilusiones de la historia política italiana, al resultar incapaz de forjar amplios consensos en torno a las necesarias transformaciones del país, con el ejemplo preclaro de la contenida en la propia reforma constitucional, cuya derrota en referéndum conllevó la dimisión del Gobierno, prolongando con ello el *impasse* político y la crisis institucional. Crisis que, a la postre, desembocaría en el ascenso del populismo como agente generador de confianza y *refugio* para los ciudadanos, y en la conformación del primer Gobierno netamente populista de su historia.

## 2. UN MODELO PARLAMENTARIO INEFICAZ

Uno de los componentes esenciales que sirven para explicar la perenne sensación de inestabilidad del sistema político italiano es su compleja forma de gobierno. Un modelo único en el mundo, caracterizado por su *bicameralismo perfecto o paritario*, en el que las funciones clásicas del Parlamento, legislativa y de control, se predicán, al mismo nivel y con el mismo alcance, por ambas Cámaras. Es decir, que la investidura del Gobierno —la *fiducia*— se requiere tanto de la Camera dei Deputati como del Senato —lo que también provoca, a *sensu contrario*, que la moción de censura se produzca en cualquiera de las Cámaras—, al igual que el control al Gobierno y, especialmente, la aprobación legislativa, con el lento y pesado procedimiento de la *navetta parlamentare*, ya que cualquier modificación introducida en el texto en alguna Cámara provoca indefectiblemente su necesaria aprobación o rechazo en la otra, con lo que el trámite parlamentario se prolonga cuasi *ad aeternum*.

<sup>9</sup> El Partido Democrático nace en 2007 como heredero de L'Ulivo, el proyecto político de centroizquierda que alumbrase en 2003 Romano Prodi, entonces presidente de la Comisión, de cara a las elecciones europeas de mayo de 2004. Entonces, Prodi logró aunar en una única candidatura a los dispersos partidos de centroizquierda que, en vista del éxito, se federaron poco después —esta vez, bajo la candidatura L'Unione— para las elecciones legislativas de 2006, que otorgarían la victoria a la federación, permitiendo al propio Prodi convertirse, por segunda vez y durante dos años (17-5-2006/8-5-2008) en presidente del Consejo de Ministros. Tras las elecciones, dichos partidos asumen la necesidad de construir un único partido, disolviendo en la nueva organización los ya existentes.

En suma, un modelo bicameral que ha conducido a la máxima ingobernabilidad —o gobernabilidad diluida o *pasiva*—, con 67 Gobiernos y 29 presidentes del Consejo de Ministros en apenas setenta y tres años desde la promulgación de la Constitución de 1947. Ello explica, en gran medida, la práctica imposibilidad de cumplir —salvo en los escasos casos en los que ha existido una coalición con mayoría absoluta estable en ambas Cámaras, lo que ha ocurrido en pocas ocasiones<sup>10</sup>— el programa político del Gobierno.

En efecto, la *paradoja parlamentaria italiana* desemboca en el bloqueo, dado que las idénticas competencias de ambas Cámaras, con doble régimen de confianza en sus relaciones con el Gobierno de turno, pueden hacer inviable la aprobación legislativa cuando, tras una convocatoria electoral, existe una mayoría parlamentaria sólida en una Cámara, pero no en la otra, favoreciendo en la segunda el bloqueo de las iniciativas aprobadas en la primera. Un aspecto que se agrava aún más cuando el sistema electoral es diverso en cada Cámara, como sucedió tras las elecciones legislativas de 2013, con perniciosas consecuencias para la gobernabilidad<sup>11</sup>.

A priori, esta aparente fortaleza del sistema parlamentario italiano deviene no solo en la permanente fragilidad del Ejecutivo, sino en la inestabilidad del conjunto del sistema político, ya que este *parlamentarismo obstructivo* impide al Gobierno ejercer con plenitud sus funciones constitucionales, fundamentalmente la de *indirizzo* político, con lo que ni Ejecutivo ni Legislativo desarrollan de modo cooperativo y colaborativo las facultades propias de un régimen parlamentario.

<sup>10</sup> Fueron los casos de los Gobiernos de Craxi (1983-1987) y Berlusconi (2001-2006 y 2008-2011).

<sup>11</sup> Explica Olivetti la problemática tras las elecciones de 2013: «El clímax de este asunto se alcanzó después de las elecciones del 24 y 25 de febrero de 2013, cuando, en presencia de dos sistemas electorales similares pero parcialmente diferentes para la elección de las dos Cámaras (con un premio mayoritario en todo el país a nivel nacional en la Cámara y a escala regional en el Senado, de acuerdo con lo previsto en la Ley n. 270/2005), las Cámaras estaban compuestas con orientaciones políticas diferentes: mientras que en la Cámara de Diputados, la coalición de centro-izquierda obtuvo el 29.6% de los votos y la mayoría absoluta de los escaños, el Senado estaba compuesto por cuatro grupos principales (Partido Democrático y otras fuerzas de centro-izquierda, centro-derecha, Movimiento Cinco Estrellas, Scelta Civica y otras fuerzas de centro). La consecuencia fue la parálisis política, que se manifestó por primera vez en la imposibilidad de que el líder de centro-izquierda Pierluigi Bersani formara un nuevo gobierno y más tarde en el impasse de las elecciones presidenciales, que se resolvió solo con la reelección del entonces presidente Napolitano, de 88 años de edad» (Olivetti, 2019: 300-301).

A ello se suma una siempre polémica y compleja ley electoral —que, además, suele cambiar cada poco tiempo—<sup>12</sup> y la proliferación de pequeños partidos, que han obstaculizado tradicionalmente la estabilidad y han propiciado la endémica corrupción, dado que su *peso político* se torna muy superior al peso específico de sus votos y escaños, con lo que resultaba muy *cómodo* —y fácil— para los grandes partidos atraerlos hacia sus propuestas, dado que sus líderes eran muy conscientes de su poder.

El sistema, en su conjunto, ha sobrevivido pivotando en torno a la intrínseca capacidad de la Jefatura del Estado para modular el alcance de las *crisis de Gobierno*, lo que ha permitido a los presidentes de la República Italiana jugar un rol determinante para minimizar —y, en no pocas ocasiones, asegurar— la estabilidad del sistema político-institucional. Esto ha sido posible gracias a su exclusiva facultad de disolución de las Cámaras y a su capacidad, en los casos en los que se manifestaba por los partidos la imposibilidad de articular una mayoría de Gobierno, de impulsar como solución temporal y de compromiso hasta el fin de la legislatura para evitar la disolución anticipada<sup>13</sup> a los conocidos como *Gobiernos técnicos*<sup>14</sup>, esencialmente compuestos por personalidades de relieve técnico-burocrático ajenas a la esfera política y, por lo tanto, sin *contaminación* partidista.

<sup>12</sup> Un dato extraordinariamente revelador de la conflictividad política que suscita la legislación electoral italiana la pone de manifiesto Fernández Esquer: «Lo que se ha dado en llamar como la Segunda República italiana ha conocido cuatro sistemas electorales: Mattarellum (1993), Porcellum (2005), Italicum (2015) y Rosatellum (2017)» (Fernández Esquer, 2019: 211).

<sup>13</sup> Pese a la proliferación de Gobiernos y presidentes del Consejo de Ministros, la disolución anticipada y la subsiguiente convocatoria electoral se ha producido en ocho legislaturas —de diecisiete—, lo que revela, con una media de más de tres Gobiernos por legislatura, una clara voluntad de concluir la legislatura al margen de la estabilidad del Gobierno.

<sup>14</sup> En ese sentido, han sido dos los Gobiernos técnicos en Italia, los presididos por Lamberto Dini (17-1-1995/18-5-1996) y Mario Monti (16-11-2011/28-4-2013). Monti, en cualquier caso, y como medio de legitimación política previa a su nombramiento como presidente del Consejo de Ministros, fue designado cuatro días antes senador vitalicio por el presidente de la República, Giorgio Napolitano. Ambos titulares eran personalidades de primer nivel en su ámbito: Dini durante largo tiempo como director general del Banco de Italia (1979-1994), y Monti, excomisario europeo (1995-2004). En ambos casos, curiosamente, después de su mandato en el Gobierno se vieron *tentados* por la política y tuvieron, incluso, sus propias formaciones políticas: Rinovamento Italiano en el caso de Dini (que oscilaría electoralmente entre las coaliciones de centro-izquierda y centro-derecha, llegando a ser ministro de Asuntos Exteriores entre 1996 y 2001 con Prodi, D'Alema y Amato y vicepresidente del Senado entre 2001 y 2006) y Scelta Civica en el caso de Monti.

### III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014-2016

#### 1. ANTECEDES JURÍDICO-POLÍTICOS: CAUSAS Y CONTEXTO

El 8 de abril de 2014, menos de dos meses después de asumir el cargo de presidente del Consejo de Ministros, Matteo Renzi presenta, junto a la ministra para las Reformas Constitucionales, Maria Elena Boschi, el proyecto de ley de reforma constitucional<sup>15</sup>, fruto de un compromiso personal de Renzi, que se hacía eco del enorme descrédito social del funcionamiento operativo del modelo político-institucional italiano, con crecientes voces que exigían su replanteamiento desde una perspectiva no sólo jurídico-constitucional, sino también económica. Máxime, si se tiene en cuenta la grave crisis sufrida y los elevados ajustes presupuestarios efectuados, que minaron la confianza ciudadana en el Estado social, incrementando significativamente la desafección ciudadana con la clase política.

La reforma constitucional, no obstante, trae causa no solo del programa político de Renzi, sino de un acuerdo firmado en enero de 2014 con Silvio Berlusconi, conocido como Pacto del Nazareno, para reformar tres aspectos esenciales: el Senado, la ley electoral y el título V de la II parte de la Constitución. Renzi, ya líder del Partido Democrático, pero aún no del Gobierno, signa el pacto sin el conocimiento del Gobierno Letta, quien a finales de febrero presentará su dimisión ante la falta de respaldo de Renzi y el Partido Democrático a su Gobierno.

Pese a ello, Forza Italia, el partido de Berlusconi, ya con Renzi al frente del Gobierno, manifestará su rechazo frontal a la misma, especialmente tras la elección de Sergio Mattarella como presidente de la República en febrero de 2015, lo que conllevará la disolución del Pacto<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> La Constitución italiana, de notable rigidez, presenta un procedimiento similar de reforma al español, aunque solo prevé un único tipo de reforma —a diferencia del español, que posee dos—. Su aprobación, establecida en el artículo 138, no prevé el referéndum cuando, tras la preceptiva segunda votación en ambas Cámaras sea aprobado el proyecto de reforma por dos tercios de sus miembros. Sí se prevé cuando, tal y como dispone el propio artículo 138, «dentro de los tres meses siguientes a su publicación, así lo solicite una quinta parte de los miembros de la Cámara, quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales». Desde 1947, la constitución italiana ha sido modificada 43 veces. La última, en 2017, aunque solo se han producido tres referéndums *ex* artículo 138: 2001, 2006 y 2016.

<sup>16</sup> Previamente, en agosto de 2014, Forza Italia había apoyado en primera lectura el proyecto de ley en el Senado.

A este rechazo de Forza Italia se sumarán desde el inicio el Movimento Cinque Stelle y La Lega, entre otros partidos, quienes tratarán de dilatar la aprobación parlamentaria de la reforma constitucional, cuando no la retirada del proyecto.

Para el Movimento, la reforma vaciaba de contenido principios fundamentales de la Constitución, como la igualdad y la libertad de voto —dado que el Senado no sería votado por los ciudadanos y, además, la nueva ley electoral, mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas, reduciría la capacidad de elección del cuerpo electoral—; la reforma del bicameralismo induciría a confusión —al complicar el procedimiento legislativo—; no se reducirían los costes de funcionamiento de la política —la estimación gubernamental de ahorro de costes en el ámbito parlamentario puede lograrse mediante simples leyes ordinarias—; se reducirían los espacios de participación política de los ciudadanos —en virtud del incremento de firmas requerido para las leyes de iniciativa popular— y, finalmente, abriría la puerta al autoritarismo —al reforzar las prerrogativas del Estado en detrimento de los entes locales, y las del Gobierno frente a la Ooosición al facilitar la labor gubernamental frente a la ejercida por el Parlamento—. Además, y especialmente grave, para los *grillini* la reforma nacía viciada por la falta de consenso que una reforma de tal calado exigiría.

La Lega, por su parte, en argumentos compartidos con Forza Italia y Fratelli d'Italia, centrará sus críticas en que, pese a lo sostenido por el Gobierno Renzi, la reforma constitucional no reduciría los costes de la política —sustancialmente inferiores—; crearía una suerte de *casta senatorial* —ya que su nombramiento pasaría a ser por el presidente de la República y los Consejos Regionales—; reduciría de forma indiscriminada el autogobierno —limitando, sin analizar caso por caso, las funciones de los entes locales y las Regiones—; minaría la participación directa de los ciudadanos —con idéntico argumento al esgrimido por el *Movimento*—; no aceleraría *per se* el procedimiento legislativo —que depende en exclusiva del impulso y de la voluntad política del Gobierno de turno—, y ampliaría la inmunidad parlamentaria a los consejeros regionales y alcaldes que pasasen a formar parte del nuevo Senado —en la actualidad no gozan de la misma—. Por último, dificultaría una eventual y ulterior reforma constitucional, dado que operaría con mayorías distintas en las Cámaras al no resultar elegidas y constituidas a la vez.

Con estos mimbres se aprecia la difícil andadura del *iter* jurídico de la reforma, que tras múltiples enmiendas y remozos es aprobada finalmente por el Senado —el principal damnificado por la reforma— el 20 de enero de 2016<sup>17</sup>,

---

<sup>17</sup> Con 180 votos a favor y 112 en contra y 1 abstención.

y el 12 de abril<sup>18</sup> del mismo año por la Camera, siendo después oficialmente publicado el 15 de abril.

Sin embargo, la aprobación final, sin obtener el respaldo por mayoría de dos tercios en ambas Cámaras, dará la oportunidad de convocar un referéndum<sup>19</sup> *ex* artículo 138 de la Constitución, abriendo la posibilidad con ello de un extenso apoyo popular, pero también de una firme negativa a la propuesta formulada en caso de no gozar —como era el caso— de amplio consenso, incrementando así la inestabilidad que la propia reforma constitucional pretendía soslayar.

## 2. LA PROPUESTA DE REFORMA

La reforma constitucional Renzi-Boschi nació con el objetivo declarado, según señalaba el texto presentado, «de superar el bicameralismo paritario, la reducción del número de parlamentarios, la contención del coste de funcionamiento de las instituciones, la supresión del CNEL y la revisión del título V de la II parte de la Constitución»<sup>20</sup>.

Una propuesta ambiciosa y, desde el inicio, generadora de enorme controversia política, toda vez que amenazaba al núcleo de la forma de gobierno con un contenido y alcance que quebraba la aparente *entente cordiale* entre partidos en torno a la estabilidad del sistema institucional, cuya crítica, hasta entonces, era de carácter meramente cosmético.

En ese sentido, en lo relativo a la superación del bicameralismo paritario —léase, perfecto—, que era el principal y más relevante aspecto de la reforma, ya que pretendía favorecer la gobernabilidad y la estabilidad del Gobierno<sup>21</sup>, el modelo italiano constituye, de hecho, un caso único en el mundo, cuyos regímenes se caracterizan por sistemas asimétricos con clara prevalencia de la Cámara Baja y en los que la Cámara Alta se configura como un

---

<sup>18</sup> Con 361 votos a favor, 7 en contra y dos abstenciones, aunque la oposición abandonó el pleno en señal de protesta.

<sup>19</sup> El 20 de abril, poco después de su publicación oficial, un grupo de diputados solicitó formalmente, vía Corte di Cassazione, la convocatoria de un referéndum. Además, grupos contrarios a la reforma reunieron firmas para exigir su convocatoria. Finalmente, y tras la comprobación de la solicitud de los parlamentarios, el 10 de mayo la Oficina Central para el Referéndum autorizó su celebración, autorizándose también, el 8 de agosto, la solicitud popular. Finalmente, y siendo el Gobierno el responsable de fijar la fecha concreta en un máximo de sesenta días, el 26 de septiembre anunció la fecha del 4 de diciembre para su celebración.

<sup>20</sup> Disponible en: <https://bit.ly/2YPuHh8>.

<sup>21</sup> Frosini (2016: 2).

órgano de segunda lectura parlamentaria, con limitada capacidad en lo relativo a las tradicionales funciones legislativa y de control del Parlamento, no así en la presupuestaria.

Su principio inspirador en la Constitución italiana, basado en el establecimiento institucional del principio de igualdad entre ciudadanos y territorios para servir de amalgama uniforme de la nueva república y romper con el viejo esquema del Estatuto Albertino, supuso un *constitucionalmente novedoso* modelo parlamentario, aunque debilitó la institución del Parlamento hasta convertirlo en ineficaz, lastrando con ello la dinámica funcional Ejecutivo-Legislativo. Pese a la bondad del planteamiento del Constituyente de 1947, que asumió la centralidad parlamentaria<sup>22</sup> y el control recíproco entre ambas Cámaras como algo *virtuoso* para el entonces nuevo horizonte político<sup>23</sup>, el esquema fue fallido desde sus orígenes.

Por lo tanto, desde sus inicios<sup>24</sup> se hizo visible la problemática parlamentaria del bicameralismo paritario, por lo que se plantearon no pocos proyectos de reforma, siendo el más relevante —y del que se haría eco la reforma de 2016— el impulsado en 2013 por el entonces presidente de la República Giorgio Napolitano a través de una *comisión de sabios*<sup>25</sup> que propuso la superación del bicameralismo perfecto.

La reforma Renzi-Boschi, por ello, planteó una transformación audaz del bicameralismo italiano, haciéndola virar al modelo imperfecto o asimétrico

---

<sup>22</sup> Recuerda De Marco que esta centralidad se justificaba por la *mortificación* que la institución parlamentaria había sufrido durante el fascismo, convirtiéndola en un instrumento al servicio del régimen (De Marco, 2016: 1-2).

<sup>23</sup> Explica Pensabene que los constituyentes aceptaron el modelo de bicameralismo perfecto «con el fin de —sobre todo teniendo en cuenta el delicado contexto histórico-político, caracterizado por el fin del fascismo y por la contraposición entre diferentes corrientes políticas cristianas, comunistas, laicas— que las dos Cámaras pudieran controlarse y equilibrarse recíprocamente. Así pues, sí es verdad que las dos Cámaras tienen las mismas funciones, aunque sería simplista afirmar que “hacen lo mismo”, porque, a través del desarrollo de las mismas funciones se controlan y equilibran mutuamente» (Pensabene, 2017: 72).

<sup>24</sup> Olivetti (2019: 299).

<sup>25</sup> Comisión compuesta por Valerio Onida (magistrado de la Corte Costituzionale entre 1996-2005, de la que fue presidente entre 2004 y 2005), Luciano Violante (expresidente de la Camera dei Deputati por Partito Democratico di Sinistra entre 1996 y 2001), Mario Mauro (político de Forza Italia, de Scelta Civica después, y exministro de Defensa en el Gobierno Letta) y Gaetano Quagliariello (político de Forza Italia y, poco después de su nombramiento como miembro de la comisión de sabios, ministro para las Reformas Constitucionales del Gobierno Letta).

con el fin de racionalizar las relaciones Gobierno-Parlamento, priorizando la Camera dei Deputati como Primera Cámara, y dejando al Senado como un órgano *menor*, en un diseño muy particular en el que se aprecian ciertas resonancias —que no similitudes— con el Bundesrat alemán. Un modelo, en suma, en el que el parlamentarismo y el poder legislativo en su conjunto pivotarían en torno a la Cámara Baja, al igual que en la inmensa mayoría de regímenes parlamentarios que poseen constitucionalmente dos Cámaras.

Así, la Camera retendría en exclusiva la investidura parlamentaria y el control al Gobierno, además de constituirse como el actor principal en el proceso legislativo ordinario. Se mantendría, además, su proceso de renovación total con cada convocatoria electoral, conservando su número de miembros<sup>26</sup> —630—, y habría reforzado también su rol en la elección del presidente de la República, en detrimento del Senado<sup>27</sup>. Los diputados, en suma, se erigirían en los únicos representantes de la nación en su conjunto y los únicos que serían elegidos mediante el sufragio directo.

El Senado, por su parte, se configuraría, según el propio texto de reforma, como la Cámara territorial, «al representar a las instituciones territoriales y ejercitar las funciones de nexo de unión entre el Estado y el resto de los entes constitutivos de la República», situándose, en ese sentido, en el centro político como actor territorial que participa en la elaboración de las políticas públicas<sup>28</sup>.

No obstante, vería reducida de forma ostensible su composición actual, ya que estaría compuesto por 100 senadores —320 en la actualidad, incluyendo los senadores vitalicios<sup>29</sup>—, de los que 74 serían consejeros regionales —con un mínimo de 2 por cada Región, para evitar que las menos pobladas

<sup>26</sup> Parece lógico pensar, como señala Mandato, que siendo la Camera donde se residencia la representación de los intereses nacionales, su número debe ser lo suficientemente amplio para garantizar la mayor representatividad posible (Mandato, 2016: 11-12).

<sup>27</sup> La elección del presidente de la República Italiana, en virtud de lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución, se produce en sesión conjunta del Parlamento, requiriéndose una mayoría de dos tercios, salvo a partir de la tercera votación, que exige solo mayoría absoluta. De ello se deduce que una reducción del número de miembros del Senado, manteniéndose el número de diputados de la Camera, refuerza el papel de esta en la elección del jefe de Estado.

<sup>28</sup> Cappuccio (2017: 151).

<sup>29</sup> La Constitución italiana prevé, en su artículo 59, dos tipos de senadores vitalicios: los expresidentes de la República —*di diritto e a vita*— y los designados por el propio presidente de la República —cinco, entre aquellos ciudadanos que, como señala la propia Constitución, «hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario»—.

no contasen con representación<sup>30</sup>—, 21 alcaldes —al menos uno por cada territorio—, y 5 senadores de designación presidencial —que con el nuevo diseño institucional tendrían un mandato de duración máxima de siete años—, a los que se añadirían los senadores vitalicios —los expresidentes de la República—.

Su renovación, además, no sería total, sino periódica, en función de las elecciones en las diversas regiones, que variarían la composición de los Consejos Regionales. Su estatus como senadores, en cualquier caso, sería idéntico al ostentado por los diputados de la Camera, aunque sus miembros serían considerados no representantes de la nación —como los diputados—, sino representantes de las instituciones territoriales. Todo ello, sin olvidar un aspecto no menor y objeto de fuerte crítica respecto al ejercicio de su mandato, y es que sería a tiempo parcial, dado que ostentarían dos cargos a la vez<sup>31</sup>. Algo coherente, para otros autores, con el nuevo diseño propuesto para el Senado<sup>32</sup>.

En cualquier caso, hay una distorsión que se percibe, y es la elección del método proporcional<sup>33</sup> para la selección indirecta de los senadores, no siendo uniforme dicho método en todos los Consejos Regionales. Cuestión no menor, que puede acabar convirtiendo al nuevo Senado, dada la variabilidad de la composición política de los Consejos, en un órgano alejado de la representación de los intereses territoriales, y sí cercano a los intereses de partido<sup>34</sup>.

Sus funciones, en definitiva, se verían reconvertidas, quedando circunscritas a determinadas funciones legislativas y de coordinación interterritorial y con la Unión Europea, participando, en este sentido, en las decisiones relativas a la formación, aplicación y verificación de la normativa y políticas de la Unión en el territorio, además de la evaluación de las políticas públicas y la actividad de las Administraciones públicas, y en los nombramientos gubernamentales.

Se percibe, con esta nueva ordenación, un modelo de Senado en el que las conexiones con el modelo alemán se aprecian en lo relativo al

---

<sup>30</sup> La nueva composición del Senado preveía que la región más representada fuese la Lombardía, con catorce senadores; seguida de la Campania, con nueve; el Lazio, con ocho; y el Piemonte, Sicilia y el Véneto, con siete cada una. Se incluía una particularidad, y es que las provincias de Trento y Bolzano, que conforman la Región Trentino-Alto Adige, elegirían separadamente dos senadores cada una.

<sup>31</sup> Es el criterio, entre otros, de Pace, quien sostiene, además, que «la duplicidad de funciones habría hecho prácticamente imposible el ejercicio de las importantes atribuciones, aunque limitadas, del Senado» (Pace, 2019: 288).

<sup>32</sup> Olivetti (2019: 302).

<sup>33</sup> Hay que tener en cuenta que a diferencia, por ejemplo, de la Constitución española, la italiana no prevé un determinado sistema electoral.

<sup>34</sup> Parisi (2016: 14).

procedimiento de selección de sus miembros, que no son electos en ambos casos, aunque la diferencia sustancial radica en que en el caso del Bundesrat los mismos no forman parte del órgano legislativo regional, sino de su Ejecutivo, configurándose institucionalmente como un órgano de representación política de los Ejecutivos de los estados federados. La diferencia, pues, es notable, aunque la reducida composición prevista en el proyecto de reforma constitucional lo asemejaba en cuanto a su dimensión al modelo teutón — con 69 miembros— o, incluso, al estadounidense —con 100—.

Mención especial merece la nueva función legislativa establecida, un tanto confusa, dado que se mantiene para la aprobación de determinadas leyes el anterior esquema vigente con el modelo de *bicameralismo perfetto*, aunque en la práctica suponía introducir una nueva tipología de ley, la *ley bicameral*<sup>35</sup>. Sin embargo, el aspecto más relevante —y sobre todo inquietante— es que en caso de conflicto constitucional entre ambas Cámaras, en las ocasiones en las que no hubiese acuerdo, sería elevado a la Corte Costituzionale, que quedaría desnaturalizada en su rol tradicional, dilatando además el trámite legislativo<sup>36</sup>.

Así, el concurso paritario de ambas Cámaras se predicaría en los casos de las leyes de revisión constitucional; las leyes relativas a la elección del Senado y en los casos de inelegibilidad e incompatibilidad de los senadores; en las leyes de desarrollo de disposiciones constitucionales en materia de tutela de las minorías lingüísticas; en las de los referéndums y otras formas de consultas populares; así como en la ratificación de los tratados sobre la pertenencia de Italia a la Unión Europea y en las leyes que establezcan las normas generales, las formas y los términos de la participación de Italia en la formulación y actuación de las políticas comunitarias; además, en las leyes sobre la ordenación de los entes territoriales y sus relaciones con el Estado, incluidas sus

<sup>35</sup> Pensabene (2017: 77).

<sup>36</sup> Esta cuestión es expuesta de forma clarificadora por Pensabene, cuando afirma que «la disciplina introducida por la reforma habría atribuido, en algunos supuestos, a la Corte Costituzionale un papel decisivo y determinante en el iter legislativo, con evidentes consecuencias negativas para el sistema. Se habría modificado la tradicional y característica función de la Corte Costituzionale (reconocida por el ordenamiento italiano) de custodio final de la Constitución. Pero, sobre todo, en el caso de cuestiones de competencia entre ambas Cámaras, el *iter* legislativo habría quedado sujeto en su tramitación a plazos temporales excesivamente largos, al subordinarse a los tiempos de decisión de la Corte Costituzionale sobre el conflicto de competencia; y, en todo caso, habría tenido un quedado caracterizado por un constante “estado de incertidumbre” cuando el irresoluto conflicto hubiese sido objeto de oposición *ex post*, después de algunos años, a través del juicio de legitimidad constitucional en vía incidental» (Pensabene, 2017: 84-85).

funciones, sus órganos constitutivos y sobre la legislación electoral; en la concesión de formas especiales de autonomía a regiones y provincias autónomas, incluyendo su participación en la formación y desarrollo de acuerdos internacionales y actos normativos comunitarios; también, sobre el ejercicio del poder sustitutivo del Gobierno con los entes locales, sobre las atribuciones patrimoniales a los entes locales y, finalmente, sobre las variaciones territoriales de las regiones y sus relaciones directas con otros Estados.

Por el contrario, la Camera dei Deputati en exclusiva sería la competente para la declaración del estado de guerra, indulto y amnistía, la ratificación de los tratados internacionales —salvo los previamente señalados en relación con la Unión Europea— y la facultad de autorizar la persecución por parte de los órganos jurisdiccionales ordinarios de los delitos ministeriales.

En definitiva, con la nueva asignación competencial—funcional, el procedimiento legislativo ordinario —esto es, el que no es de competencia conjunta de ambas Cámaras— se clarificaba teóricamente —aunque en la práctica, se complicaba en exceso<sup>37</sup>—, especialmente para los intereses del Ejecutivo, que vería impulsada su capacidad de actuación programática y su facultad de *indirizzo*, algo visible en la modificación de los llamados proyectos de ley esenciales para el programa de Gobierno y los decretos leyes. Esta cuestión, que a la postre sería de las más controvertidas, fue la percepción de que la superación del bicameralismo paritario suponía no solo una traición a los valores fundacionales del pacto constitucional originario<sup>38</sup>, sino el reforzamiento de los poderes del presidente del Consejo de Ministros, que en el caso de Renzi carecía de legitimación popular directa.

Con respecto a los primeros, se aceleraría su tramitación parlamentaria al poder ser introducido como prioritario en el orden del día, con un tiempo máximo para la votación definitiva de 85 días en la Camera, y en caso de segunda lectura en el Senato su *tempus* de aprobación disminuiría de forma ostensible a 20 días.

En lo relativo al decreto ley, vería también reducido su periodo de aprobación, dado que la revisión por el Senato se limitaba a diez días desde su remisión por la Camera, que también tiene un periodo máximo de aprobación del texto —mediante su conversión en ley— de sesenta días. En cualquier caso, el aspecto de carácter sustantivo más relevante operado con la reforma era la pretensión de introducir determinados límites a su uso, en particular

---

<sup>37</sup> La tipología de procedimientos legislativos pasaría de tres a nueve, introduciendo vectores de complejidad parlamentaria que dificultarían la claridad del trámite de aprobación normativa.

<sup>38</sup> Vespaziani (2017: 100).

referidos a la técnica legislativa, ya que se trataba de evitar que incluyesen determinados preceptos intrusos, ajenos por completo al objeto del decreto ley.

En definitiva, la reforma constitucional Renzi-Boschi planteaba una mutación total del modelo bicameral precedente, que pasa a ser asimétrico, aunque el grado de asimetría planteado era significativamente menor que en otros regímenes parlamentarios, pero en cualquier caso plenamente homologable.

Con carácter complementario a esta reforma del modelo bicameral se preveía también una reforma electoral presentada poco antes de la reforma, en marzo de 2014, conocida como *Italicum*, cuya entrada en vigor, pese a su aprobación parlamentaria en 2015, se postergó hasta julio de 2016, en la convicción de que la nueva configuración del Senado y los nuevos roles asignados al Parlamento en su conjunto estarían vigentes.

La nueva ley electoral preveía también un cambio significativo respecto a la precedente, la conocida como *Porcellum*, impulsada por la coalición de Gobierno de Silvio Berlusconi en 2005 —entonces con mayoría absoluta—, y que contó con el firme rechazo del conjunto de la oposición, ya que establecía un premio de mayoría para la candidatura vencedora —y su eventual coalición—, que, al margen del porcentaje de votos obtenido, le confería la mayoría absoluta en la Cámara. El sistema, generador de notable desigualdad, presentaba, además, diferencias en su aplicación en la Cámara y el Senado, lo que incrementaba notablemente la complejidad del mismo. La ley fue declarada parcialmente inconstitucional por la Corte a principios de 2014<sup>39</sup>, poco antes de la presentación de la reforma Renzi-Boschi, propiciando así un necesario cambio en la legislación electoral.

*Italicum*, por el contrario, mantenía el premio de mayoría —aunque reducido de forma ostensible— establecido en *Porcellum*, pero minimizaba su alcance, al objeto de conjugar proporcionalidad y estabilidad política, introduciendo de forma incompleta el voto de preferencia<sup>40</sup>. Además, y en

---

<sup>39</sup> Sentencia 1/2014, de 13 de enero.

<sup>40</sup> Sintetiza Fernández Esquer el contenido de *Italicum*: «Combinaba una naturaleza de tipo proporcional con un premio de mayoría que se otorga a la lista más votada. Así, el reparto de escaños entre las listas se realizaba a nivel nacional. Ahora bien, el carácter proporcional del sistema quedaba diluido por el premio de mayoría, esto es, por una cuota variable de escaños que se atribuía al partido que cosechara el mayor número de apoyos a nivel nacional y que le permitía conseguir la mayoría en la Cámara de Diputados (340 sobre 630 escaños). Concretamente, se otorgaba a aquella lista que consiguiese el 40 % de los votos en una primera vuelta; y, en caso de que ninguna lista alcanzase dicho porcentaje, las dos más votadas pasaban a una segunda ronda y la vencedora de esta segunda vuelta era la que se adjudicaba el premio» (Fernández Esquer, 2019: 220).

consonancia con la reforma constitucional, se preveía, lógicamente, en exclusiva para la Camera dei Deputati, dado el nuevo papel que se atribuiría al Senato. También, a tenor de sus críticos, reforzaba el papel del presidente del Consejo, no tanto ampliando sus poderes, sino, fundamentalmente, al reducir los contrapoderes<sup>41</sup>. En cualquier caso, nació viciada al estar íntimamente ligada al éxito de una reforma constitucional que ya desde el inicio fue objeto de amplia controversia.

Por ello, y pese a su aprobación legal poco después del fracaso del referéndum, la Corte Costituzionale declaró su parcial inconstitucionalidad<sup>42</sup> en lo relativo al *ballottaggio* y a la existencia de las candidaturas múltiples —los candidatos presentados en más de una circunscripción—. Con todo, la paradoja de esta reforma electoral es que podía aumentar el riesgo de inestabilidad gubernamental por la eventual posibilidad de que se configurasen distintas mayorías en ambas Cámaras<sup>43</sup>.

Otro aspecto de especial trascendencia de la reforma constitucional era el territorial, concerniente a la nueva distribución de competencias entre el Estado y las regiones, aunque también se suprimía del propio texto constitucional cualquier referencia a las provincias.

El principal cambio en este ámbito, no obstante, radicaba en la supresión de la legislación concurrente entre Estado y regiones, incluyendo una recentralización competencial en favor del Estado, que se veía doblemente reforzado: primero, con el reforzamiento de sus competencias exclusivas, y segundo, y muy especialmente, gracias a la reintroducción de la conocida como *cláusula de supremacía*, justificada por el interés nacional o por la tutela de la unidad económica o jurídica<sup>44</sup>. Recentralización que, en cualquier caso, solo se predicaba respecto del aspecto normativo, no así de la gestión, por lo que en virtud del principio de subsidiariedad se habría producido desconcentración del ejercicio de las funciones administrativas por parte del Estado<sup>45</sup>.

Sin embargo, las funciones legislativas atribuidas al Senado y la nueva configuración de los senadores permitirían a las regiones participar en el contenido de la ley estatal, no quedando totalmente soslayados los intereses territoriales. Se trataba, en el fondo, más que de una evidente recentralización, de una clarificación competencial tendente a evitar conflictos entre los diversos

<sup>41</sup> Pace (2019: 287).

<sup>42</sup> Sentencia 35/2017, de 25 de enero.

<sup>43</sup> Fernández Esquer (2019: 224).

<sup>44</sup> Esta cláusula, en la práctica acababa confinando a la legislación regional en el ámbito de la mera actuación-integración de la normativa estatal (Scaccia, 2016: 112).

<sup>45</sup> Olivetti (2019: 307).

niveles de gobierno, resolviendo los problemas interpretativos y la incertidumbre generada por la amplia descentralización de 2001<sup>46</sup>.

Pese a ello, el texto incluía un criterio económico para ampliar la autonomía competencial, de tal suerte que, según el texto del Gobierno, aquellas regiones con una situación presupuestaria de estabilidad podrían verse beneficiadas. Este criterio, lejos de estimular una óptima gestión económico-financiera, acrecentó la visión negativa de muchos territorios sobre la reforma constitucional, al ser percibida como una extensión encubierta de la autonomía de las regiones más ricas, que tradicionalmente contaban con mayores recursos y, por lo tanto, les resultaba más fácil no incurrir en déficit.

Dejando de lado estas cuestiones, la propuesta de reforma Renzi-Boschi incidía también en otros ámbitos de menor calado institucional, aunque sí social, coadyuvantes al objetivo político del Gobierno de mejorar la calidad de la representación, como las relativas a la igualdad de oportunidades, estableciendo a tal fin un impulso de los criterios de paridad en la normativa electoral estatal y regional.

Además, se modificaba el número de firmas —pasaba de 50 000 a 150 000— requerido para la presentación de proyectos de ley de iniciativa popular, lo que restringía la capacidad ciudadana. Se creaban, además, dos nuevos tipos de referéndum, el de *indirizzo* y el propositivo, y se modificaba el número de firmas exigido para el referéndum de carácter abrogativo, cuyo número se incrementaba de 500 000 a 800 000 firmas. En definitiva, la reforma frustraba en gran medida la posibilidad de proponer tanto iniciativas legislativas populares como los referéndums abrogativos.

Por otro lado, se produce un cambio muy importante en el procedimiento de elección del presidente de la República, que de ser elegido en sesión conjunta por ambas Cámaras y delegados de los Consejos Regionales<sup>47</sup>, pasa a elección de las dos Cámaras exclusivamente. El planteamiento partía de la

---

<sup>46</sup> En síntesis de Pensabene, que aclara la problemática subyacente al sentido de la recentralización: «Con el trascurso de los años, este marco de reparto competencial ha dado lugar a unos cuantos problemas interpretativos y ha suscitado motivos de incertidumbre, debido esencialmente a las siguientes razones. En primer lugar, a menudo una misma ley versa sobre materias distintas, algunas de competencia regional, otras de competencia estatal. En segundo lugar, existen materias que pueden ser incluidas en el ámbito de la competencia “concurrente” que requieren, sin embargo, una disciplina unitaria por parte del Estado —por ejemplo, en materia de transportes, energía, etc.—. En tercer lugar, además, falta en el vigente texto constitucional una disposición que permita al Estado, por razones de interés nacional, intervenir normativamente sobre materias regionales» (Pensabene, 2017: 90).

<sup>47</sup> Artículo 83 de la Constitución italiana.

premisa de la nueva configuración del Senado, en la que los nuevos senadores serían ya, *per se* y en su inmensa mayoría, delegados de los Consejos Regionales, por lo que resultaría superfluo que en la elección presidencial se incluyesen más miembros de los Consejos. Sin embargo, el cambio de mayor relevancia de la reforma en este aspecto se traducía en la modificación de la mayoría requerida, que de dos tercios exigidos en las tres primeras votaciones y mayoría absoluta a partir de la cuarta, mudaba a tres quintos a partir del cuarto escrutinio, siendo de tres quintos de los votantes a partir de la séptima votación. Esta aparente clarificación del procedimiento, especialmente en lo relativo a la votación —siempre ardua y procelosa en la historia constitucional italiana— escondía, en el caso de llegar, como suele ser habitual, a votaciones ulteriores a la tercera, que el *quorum* requerido disminuyese de forma decisiva, minando con ello la legitimidad de origen de la elección.

En lo relativo a la modificación de la elección del cupo de los magistrados de la Corte Costituzionale concernientes al Parlamento, apunta Pace una cuestión relevante<sup>48</sup>, y es el hecho de que al pasar de elegirse cinco por ambas Cámaras en sesión conjunta —de un total de quince miembros— a solo tres, siendo los otros dos elegidos por los Consejos Regionales —los parlamentos autonómicos—, se introduce la *territorialidad* como elemento sustantivo en su propuesta y designación, con lo que, quizá, dichos miembros *territoriales* acabarían pudiendo defender solo —o fundamentalmente— intereses de sus territorios, perdiendo así la visión nacional consustancial al interés general que aportaba la elección conjunta de los cinco miembros.

Otros aspectos de la reforma constitucional Renzi-Boschi, como la supresión del CNEL —el Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, equivalente italiano del Consejo Económico y Social español—, resultaban más bien *cosméticos* y, hasta cierto punto, insustanciales en comparación con la reforma del bicameralismo o el reparto competencial entre el Estado y las regiones.

No obstante, su supresión merece un apunte, ya que el CNEL se constituye como un órgano de relevancia constitucional, de consulta para el propio Gobierno, las regiones y el Parlamento en las materias relativas a la legislación económica y social. Fue previsto por el Constituyente italiano como un ente de una importancia sustantiva mayor a la que finalmente ha tenido, como prueba el hecho de que la propia Constitución le atribuyese la iniciativa legislativa en el ámbito económico y social<sup>49</sup>, muy probablemente en la confianza de situarlo como un actor imparcial, técnico e independiente de mediación entre los agentes sociales en los difíciles años de la posguerra.

<sup>48</sup> Pace (2019: 289).

<sup>49</sup> Artículos 99 y 71 de la Constitución italiana.

El fundamento de su eliminación se sustentaba en su coste —cerca de nueve millones de presupuesto— y en la aparente inutilidad de su papel en las materias consultivas atribuidas —desde su entrada en funcionamiento, en 1958, escasamente ha propuesto tan solo catorce proyectos de ley, ninguno de los cuales había sido aprobado por las Cámaras, lo que revela el grado de consenso y respeto que han merecido sus propuestas—. Todo ello, sin olvidar un aspecto complementario que justificaba la crítica a su existencia: todos los presidentes del organismo habían sido políticos, fuesen o no también agentes sociales, siendo por ello percibida como un ejemplo de *retiro dorado* sin utilidad pública. Su supresión, por lo tanto, era más bien ejemplarizante, como medio de demostrar a la opinión pública que la Administración —el Gobierno Renzi— ni quería ni necesitaba órganos administrativos superfluos.

En último lugar, y en lo relativo al criterio económico que la sustentaba, a tenor del Gobierno Renzi, la reforma constitucional supondría un ahorro estimado de unos quinientos millones de euros anuales. Cifra que posteriormente sería contestada por la Ragioneria generale dello Stato —la Intervención General del Estado—, que valoró en un informe interno la reducción en unos 57,7 millones de euros. El coste de funcionamiento del Senado —el núcleo de la reforma—, pese a la minoración en el número de senadores y sueldos anejos, tan solo disminuía un 9%<sup>50</sup>. Otros aspectos para la propia Ragioneria, como la supresión de las provincias, resultaban imposibles de cuantificar. En conjunto, la estimación de ahorro esbozada por el Gobierno Renzi se sustentaba en cálculos difícilmente comprobables, más bien basados en la visión positiva del Gobierno que en una realidad económicamente tangible.

### 3. EL REFERÉNDUM Y SUS CONSECUENCIAS

Tras dos años y medio de difícil singladura parlamentaria y fuerte controversia política y social, el 4 de diciembre de 2016 fue objeto de votación en referéndum popular<sup>51</sup>, tras una enconada campaña en la que se pusieron de

<sup>50</sup> El número de parlamentarios, uno de los objetivos de la reforma, sí se hubiese reducido de forma ostensible, dado que de los 945 preexistentes, entre los 630 diputados y 315 senadores (sin incluir los vitalicios), se hubiese pasado a un máximo de 725, con 630 diputados y 100 senadores. Sin embargo, un dato añadido amplía más la reducción —o sus ahorros—, dado que los 100 senadores no hubiesen percibido retribución más que de su mandato principal —consejero regional o alcalde—, sino tan solo dieta.

<sup>51</sup> El referéndum de la reforma constitucional Renzi-Boschi fue el tercero de la historia constitucional italiana, tras el referéndum de 2001 —relativo a la reforma del título V de la segunda parte de la Constitución—, y el de 2006 —sobre una amplia

manifiesto las encontradas posiciones en torno a la necesidad de la reforma constitucional. Campaña en la que, quizá de forma un tanto premonitória, se vislumbraba un significativo rechazo que amenazaba el teórico éxito que había previsto el Gobierno.

En ese sentido, los partidos políticos no se agruparon ideológicamente a favor y en contra de la reforma, sino que el apoyo y la censura se manifestaron de forma transversal, situándose tanto en la izquierda como en la derecha. Un aspecto comprensible no solo por el propio contenido de la reforma constitucional propuesta, que no tenía una *vera e propria* adscripción ideológica, sino por el tradicional pluralismo de los partidos políticos italianos, muchos de los cuales surgen para defender aspectos concretos, focalizándose territorial o programáticamente en un determinado ámbito.

Aun así, los principales defensores de la reforma se situaban, lógicamente, en la órbita del Gobierno y del Partido Democrático, como Italia dei Valori, Scelta Civica —el partido del expresidente Mario Monti<sup>52</sup>—, el MAIE —los italianos residentes en el exterior—, o el Partido Socialista Italiano, —el *vecchio partito* de Bettino Craxi—, con claros exponentes del espacio de centroderecha como el Nuovo Centrodestra de Angelino Alfano —exministro de Justicia con Silvio Berlusconi y exlíder de Forza Italia—. Fuera de la política y del arco parlamentario defendían la reforma asociaciones

---

modificación de la segunda parte de la Constitución—. La reforma de 2006, rechazada por amplia mayoría (61,29%), preveía también una profunda transformación del régimen parlamentario italiano. Así, había también una previsión de supresión del bicameralismo paritario o perfecto en una triple vía: mutación del Senado en una cámara netamente federal, con reducción del número de senadores; en cuanto al procedimiento legislativo, sustituyendo la doble lectura por lectura unicameral, bien fuese en la Camera dei Deputati o en el propio Senado; y, por último, investidura parlamentaria del Gobierno exclusivamente en la Camera, pero no en el Senado. Introducía, además, y entre otros aspectos, tres cuestiones de particular relevancia: transformación de la figura del presidente del Consejo de Ministros en primer ministro, con competencias reforzadas como la disolución de las Cámaras, y designación directa mediante elecciones; clara delimitación competencial entre el Estado y las regiones en algunas materias, que pasan a ser de competencia exclusiva de uno u otras; y, finalmente, ampliaba el número de miembros de la Corte Costituzionale elegidos por las Cámaras, e incluía una nueva tipología de recurso para los ayuntamientos, ciudades metropolitanas o las provincias. Como se observa, en ambos casos —2006 y 2016— los electores italianos han optado por no modificar un ápice su modelo constitucional republicano de 1947, que se mantiene, en el ámbito político-institucional, intacto desde entonces.

<sup>52</sup> El propio Mario Monti, por el contrario, manifestaría su voto en contra de la reforma.

empresariales como Confindustria —la patronal italiana—, y de trabajadores, como CISL.

Para sus valedores, la reforma permitiría dinamizar el sistema político en una doble perspectiva, gubernamental y parlamentaria, agilizando el trámite legislativo gracias a la supresión del bicameralismo perfecto, sin olvidar la reducción de la conflictividad territorial operada en virtud de la atribución al Estado de determinadas competencias. Además, todo ello incidiría en el llamado *coste de la política*, gracias a la reducción de parlamentarios, consejeros regionales y asesores, sin olvidar la supresión de organismos caros e ineficientes.

Por el contrario, los principales detractores de la reforma constitucional se encontraban encabezados, en el centroderecha, por Forza Italia, seguidos de La Lega —ya liderada por Matteo Salvini—, Fratelli d'Italia —heredero del posfascista Movimento Sociale Italiano—, Conservatori e Riformisti y Unione di Centro —la reformulada y reorganizada Democracia Cristiana italiana—. Junto a ellos, desde la izquierda y el centroizquierda, confluyeron en su rechazo a la reforma el Movimento 5 Stelle, Rifondazione Comunista, Sinistra Italiana y la Federazione dei Verdi. Estos partidos fueron apoyados por la mayoría de los sindicatos italianos, como CGIL —el gran sindicato italiano— y UGL y USB, entre otros, además de otras organizaciones, como asociaciones de estudiantes o de promoción e iniciativa social o, incluso, asociaciones del ámbito judicial, como Magistratura democrática.

Para este colectivo, las principales críticas a la reforma constitucional Renzi-Boschi se centraban tanto en la pérdida de calidad de la democracia italiana —que se diluía con la configuración del nuevo Senado, de mermadas atribuciones, parlamentarios y método de elección, convirtiéndose en un órgano de segundo nivel, políticamente inútil, lo que contribuiría a alejar a los ciudadanos de la participación política— como en la reducción del autogobierno de las regiones —que reducía la eficacia de la acción administrativa, que tiende a favorecer la cercanía al ciudadano en virtud del principio de subsidiariedad como más eficaz instrumento de gestión política—.

Consciente de las críticas y de su efectividad, el propio Matteo Renzi había tensionado la campaña conectando el resultado del referéndum con su futuro liderazgo del país, al afirmar que, en caso de derrota, renunciaría al cargo de presidente del Consejo de Ministros, al entender que un eventual rechazo a su proyecto más significativo, la reforma constitucional, constituía de modo directo un rechazo a su persona y a su Gobierno.

Finalmente, con una participación del 65,47 %, se evidenció el notable rechazo social a la reforma, que cosechó un 59,12 % de votos contrarios, frente al 40,88 % de quienes la respaldaron. Una diferencia de prácticamente seis millones de votos que, territorialmente, se manifestaron especialmente en

todo el sur de Italia aunque, en conjunto, tan solo tres regiones italianas —de un total de veinte— respaldaron la propuesta de reforma constitucional<sup>53</sup>.

Con este resultado, y en coherencia política con lo manifestado a lo largo de la campaña del referéndum, Matteo Renzi presentó su dimisión al presidente de la República, Sergio Mattarella, el 7 de diciembre, permaneciendo en funciones hasta el nombramiento el 12 de diciembre de su sucesor, Paolo Gentiloni<sup>54</sup>, hasta entonces ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno Renzi, quien se mantendría al frente hasta las elecciones legislativas de marzo de 2018.

Con estos antecedentes, y tras la desilusión por el sonoro fracaso del Gobierno Renzi, se aprecia con claridad el hastío ciudadano que ha propiciado la aparición, primero, del Movimiento Cinco Estrellas<sup>55</sup> y, posteriormente, del nuevo renacimiento de La Lega<sup>56</sup>. Un *neopopulismo* que, a ambos lados

<sup>53</sup> El resultado territorial del referéndum resulta particularmente interesante, toda vez que revela la *impresión* que en las diversas regiones y municipios se tenía de la propuesta de reforma constitucional. Así, por regiones votaron a favor Emilia-Romaña (50,39%), Toscana (región natal de Renzi, con un 52,51%) y Trentino-Alto Adige (53,87%), mientras que votaron en contra Los Abruzzos (64,39%), Basilicata (65,89%), Calabria (67,02%), Campania (68,52%), Friuli-Venezia Giulia (60,97%), Lazio (63,32%), Liguria (60,08%), Lombardía (55,49%), Las Marcas (55,05%), Molise (60,78%), Piemonte (56,47%), Puglia (67,16%), Cerdeña (72,22%), Sicilia (71,58%), Umbría (51,17%), Valle de Aosta (56,75%) y Véneto (61,94%). El *voto sureño*, con un voto en contra de no menos del 55% y de media un 60%, muestra el rechazo a una reforma que para los habitantes del sur de Italia suponía mayor centralización y merma de representatividad, incrementando así la tradicional desconfianza de los *terroni*, —los habitantes del sur de Italia— hacia el Gobierno central.

<sup>54</sup> Gentiloni, hombre de larga trayectoria política y uno de los fundadores del Partido Democrático, había sido previamente ministro de Comunicaciones en el primer Gobierno Prodi (2006-2008). Tras las elecciones de marzo de 2018 y la formación del primer Gobierno Conte, lidera temporalmente el Partido Democrático hasta las primarias de marzo de 2019. En septiembre de 2019 el segundo Gobierno de Giuseppe Conte —respaldado por el Partido Democrático— lo propone como futuro comisario en la Comisión Von der Leyen, donde ha asumido el cargo de comisario europeo de Economía.

<sup>55</sup> El Movimiento Cinco Stelle nace a instancia del humorista televisivo Beppe Grillo en octubre de 2009 para cambiar la dinámica de partidos existente y con la pretensión de superar la democracia representativa en favor de la democracia directa, la abolición de la financiación pública de los partidos y el ecologismo. Pese a que siempre se ha declarado transversal, ajeno a la dicotomía izquierda-derecha, su adscripción es claramente de izquierda. Su primera experiencia de gobierno se produce con su entrada en el Gobierno de Giuseppe Conte (2018-2019, 2019-actualidad).

<sup>56</sup> *La Lega Nord*, fundada por Umberto Bossi en 1991, nace como alianza de partidos autonomistas del norte de Italia que reclaman una Italia federal, aunque en ocasiones

del espectro ideológico y social, pero con vocación de transversalidad, paradójicamente acabó por confluír en un Gobierno *contranatura*<sup>57</sup> que, por espacio de casi dos años, alzó al populismo como actor determinante del tradicional orden político-constitucional italiano, alejando a los partidos tradicionales del Gobierno por primera vez en la historia de la Seconda Repubblica. Populismos que, como culminación de un proceso político degenerativo<sup>58</sup>, pero con vocación de permanencia, forman ya parte del núcleo del sistema político.

#### IV. CONCLUSIONES

La fallida reforma constitucional Renzi—Boschi de 2014-2016 ha supuesto el fracaso de la más ambiciosa tentativa de *aggiornamento* de la Constitución italiana desde su promulgación en 1947, lo que ha producido que se

---

haya reclamado, por motivos fundamentalmente fiscales, la independencia del territorio conocido como la Padania (el territorio del norte de Italia, incluida la región de Emilia-Romaña). Su adscripción ideológica es de derecha, centrada en el regionalismo, la lucha contra la inmigración ilegal y un euroescepticismo en relación con la pertenencia de Italia a la Unión Europea. Ha formado parte de todos los Gobiernos de Silvio Berlusconi (1994-1995, 2001-2006, 2008-2011) y del primer Gobierno de Giuseppe Conte (2018-2019).

<sup>57</sup> Esta es una de las *extrañas* consecuencias de la crisis del sistema de partidos italiano desde 2013 como resultado de la desafección ciudadana con los partidos tradicionales —y su discurso—, habiendo desembocado, tras las elecciones legislativas de marzo de 2018, en un Gobierno de extremos con la coalición entre el Movimiento Cinco Estrellas y la Lega, presidido por un independiente aunque simpatizante del Movimiento Cinco Estrellas, Giuseppe Conte. Este Gobierno, llamado *Gobierno del cambio*, se mantuvo entre junio de 2018 y agosto de 2019, cuando se produce la dimisión del vicepresidente del Consejo y líder de la Lega, Matteo Salvini, para provocar la caída del Gobierno y nuevas elecciones, que a tenor de los sondeos supondrían una victoria de su partido. No obstante, Conte logra forjar una nueva coalición de Gobierno sin La Lega en la que, junto al Movimiento Cinco Estrellas, entra el Partido Democrático, Artículo Uno, Italia Viva y Libres e Iguales. Todos del espectro de la izquierda, que comenzó su andadura como Gobierno Conte II en septiembre de 2019.

<sup>58</sup> Jorge del Palacio analiza este extraño *avvenimento* explicando que: «Este hecho no es fruto de la casualidad ni de un estado de opinión circunstancial. Al contrario, se trata de la culminación de un proceso degenerativo de la vida democrática que ha llevado al populismo a convertirse en el discurso hegemónico que comparte la mayoría de los partidos italianos. Si bien debe precisarse que con distintas intensidades y con una variedad de matices que debe ser tenida en consideración» (Del Palacio, 2018: 222).

mantenga, sin apenas modificaciones desde entonces, el esquema político-institucional diseñado por el Constituyente republicano.

Una reforma que pretendía la mayor *catarsis política* del sistema político, con el objetivo declarado de reformular su funcionamiento operativo para dotarlo de eficacia en una triple vertiente: política, territorial y económica.

En el ámbito político, superando el modelo único de bicameralismo paritario o perfecto en el que ambas Cámaras —Camera dei Deputati y el Senato— tienen las mismas facultades: legislativa, presupuestaria y de control, incluyendo tanto la investidura —que debe producirse en ambas— como en la moción de censura —en cualquiera de ellas—. Un modelo que ha producido una endémica falta de estabilidad política y la quiebra de la gobernabilidad.

La reforma, en ese sentido, pretendía instaurar un modelo bicameral asimétrico o imperfecto, con clara prevalencia de la Camera, que retendría el control ordinario y extraordinario del Gobierno, situándose además como el actor principal en lo relativo a la función legislativa. El Senato, por su parte, se convertiría en una cámara plenamente territorial, en la que sus senadores, que se verían reducidos ostensiblemente, dejarían de ser elegidos por sufragio directo, siendo miembros de los Parlamentos regionales o alcaldes. Su función, diluida, sería no obstante relevante, ya que se mantendría el procedimiento legislativo anterior —el del bicameralismo perfecto— para determinadas materias. Mediante esta *mutación bicameral*, en definitiva, se pretendía impulsar la estabilidad y la gobernabilidad, agilizando además el procedimiento parlamentario, impidiendo así la *navetta parlamentare* y su fáctico obstruccionismo.

En lo relativo a la reforma territorial, se pretendía invertir la problemática generada por la amplia descentralización del año 2001, invirtiendo la tendencia mediante la centralización de determinadas materias, la supresión de la legislación concurrente Estado-regiones, la supresión del término *provincias* del texto constitucional y la introducción de la cláusula de supremacía en favor del Estado como medio de salvaguarda del interés nacional o de la unidad jurídica o económica.

Otros aspectos incluidos en la reforma, de menor entidad y enjundia, resultan complementarios y, hasta cierto punto, cosméticos, frente al contenido institucional y territorial, como la modificación de procedimiento de elección del presidente de la República o el cupo parlamentario de los magistrados de la Corte Costituzionale, sin olvidar la supresión del CNEL.

Por último, y desde una perspectiva estrictamente económica —materia harto sensible en un país siempre receloso del llamado *costo della politica*—, las estimaciones aducidas por el Gobierno Renzi sobre el ahorro que supondría la reforma constitucional, de unos quinientos millones de euros anuales, fueron desmentidas desde el propio Ministerio de Economía, quien evaluó la misma

en menos de sesenta millones, afirmando también que algunos elementos de la reforma resultaban imposibles de cuantificar.

En cualquier caso, la aparente solidez de la reforma Renzi-Boschi ha sido soslayada por las deficiencias técnicas de un proyecto constitucional gestado desde la premura y la inmediatez, sin la necesaria reflexión y, especialmente, sin el imprescindible consenso que un texto tan complejo e intenso requería, pese al dilatado espacio de tiempo que media entre su presentación en abril de 2014 y su votación en referéndum en diciembre de 2016.

Así, la victoria del «no» en el referéndum ha demolido el conato más sólido de actualización del sistema, favoreciendo su crónica inestabilidad, la perenne debilidad del Ejecutivo y el lento funcionamiento de la maquinaria operativa del Legislativo, que se ven hoy en la misma tesitura que hace cincuenta años: la necesidad de cooperar y colaborar para facilitar el sano desenvolvimiento del conjunto del sistema parlamentario de Gobierno, sin saber ni poder hacerlo.

La propia personalidad de su principal artífice y promotor, el entonces líder del Partido Democrático y presidente del Consejo de Ministros, Matteo Renzi, ha sido muy probablemente el mayor lastre para una reforma constitucional que nació viciada por el fuerte personalismo de la misma, al ser concebida como una reforma de quien a sí mismo se proyectaba como una suerte de *revulsivo transformador* de una Italia políticamente anquilosada. Renzi, en ese sentido, fue incapaz de generar un consenso político estable en torno a la *bondad* de la reforma constitucional y de las necesarias transformaciones del sistema institucional italiano.

Italia, en definitiva, ha perdido una oportunidad única, pero nunca la última, para reformular su complejo régimen político, adecuándolo a una realidad y una sociedad muy distintas de las que gestaron el ilusionante proyecto constitucional republicano de 1947.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cappuccio, L. (2017). Le Regioni italiane tra crisi del modello e tentativi di riforma. Quale futuro. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 26, 130-164. Disponible en: <https://doi.org/10.2436/20.8080.01.22>.
- De Marco, E. (2016). Spunti di riflessione sulla riforma costituzionale «Renzi-Boschi». una riforma ormai improcrastinabile non priva peraltro di ambiguità e nodi irrisolti. *Rivista AIC*, 2, 1-15. Disponible en: <https://bit.ly/37CBM7w>.
- Del Palacio Martín, J. (2018). Italia, de la antipolítica al populismo. *Revista de Estudios Políticos*, 181, 219-230. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.181.08>.

- Fernández Esquer, C. (2019). El creciente activismo de la Corte Constitucional italiana ante las reformas del sistema electoral nacional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 23 (1), 209-230. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.23.07>.
- Frosini, T. (2016). Bicameralismo differenziato e governabilità. *Federalismi.it, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato ed Europeo*, 12, 1-7. Disponible en: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo—documento.cfm?Artid=31960>.
- Mandato, M. (2016). La riforma che verrà. Conseguenze, criticità e auspici all'indomani del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Brevi considerazioni a partire da alcuni Volumi riguardanti il d.d.l. di revisione costituzionale Renzi-Boschi. *Nomos*, 3. Disponible en: <https://bit.ly/2UVe3KB>.
- Olivetti, M. (2019). La reforma constitucional de 2016 y sus razones. *Revista de Derecho Político*, 105, 293-311. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.105.2019.25276>.
- Pace, A. (2019). El parlamento italiano entre revisiones y tentativas de reforma constitucional. *Revista de Derecho Político*, 105, 281-292.
- Parisi, S. (2016). La reforma constitucional en Italia: cómo cambia la forma del Estado. *Revista de Estudios Jurídicos*, 16, 1-20. Disponible en: <https://doi.org/10.17561/rej.n16.a5>.
- Pensabene Lioni, T. (2017). Aspectos relevantes del intento de reforma constitucional en Italia en la cuestión de procedimiento legislativo y fuentes primarias. *Revista Jurídica de la Universidad de León*, 4, 67-100. Disponible en: <https://doi.org/10.18002/rjule.v0i4.5287>.
- Scaccia, G. (2016). I tipi di potestà legislativa statale e regionale nella riforma costituzionale. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 1, 87-116.
- Vespaziani, A. (2017). Il referendum costituzionale e la saga delle riforme istituzionali in Italia: Much ado about nothing. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, 9 (2), 93104. Disponible en: <https://doi.org/10.4013/rechtd.2017.92.01>.

# NUEVAS QUIMERAS Y ANTIGUOS VICTIMISMOS: LA POLÍTICA EXTERIOR ITALIANA (2008-2018)

New chimeras and old victimism: Italy's foreign policy (2008-2018)

MICHELE TESTONI

IE University, Madrid  
mtestoni@faculty.ie.edu

## Cómo citar/Citation

Testoni, M. (2020).

Nuevas quimeras y antiguos victimismos:  
la política exterior italiana (2008-2018).

*Revista de Estudios Políticos*, 189, 101-126.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.189.04>

## Resumen

Este artículo analiza la política exterior italiana en la década 2008-2018, subrayando tanto sus elementos de cambio como sus factores de persistencia. En este periodo, la política italiana ha vivido una profunda y aún inacabada transformación, la de una *segunda república* —una democracia mayoritaria dominada por la controvertida figura de Silvio Berlusconi— en una *tercera república*, identificada por el auge de fuerzas de carácter populista, antisistema y soberanista como el Movimiento 5 Estrellas (M5E) y la Liga Norte. Por lo tanto, una de las preguntas más importantes e interesantes es qué clase de relación existe entre la nueva mecánica del sistema político italiano y la acción internacional del país. Puesto que cualquier proceso de cambio se caracteriza por la interacción, compleja y simultánea, de aspectos de novedad y continuidad, ¿cuáles son las principales innovaciones de la política exterior italiana? Y, sobre todo, ¿qué resultados, en términos materiales y simbólicos, ha conseguido? Este trabajo quiere poner de manifiesto que las recientes relaciones internacionales italianas pueden definirse por dos fenómenos generales. Primero, la reaparición de dos patrones recurrentes de su historia diplomática, es decir, un sentimiento de frustración en relación con sus aliados más importantes y la ambición de volver a una política de *peso determinante* tanto en Europa como en el tablero mediterráneo. En segundo lugar, la permanencia de una condición, aún sin resolver, de debilidad institucional y de incoherencia entre el rango y el papel internacional del país, un

hecho que une tanto a las elites como a la opinión pública. La conclusión que se puede extraer demuestra que, como consecuencia del actual proceso de fragmentación y polarización social, la política exterior de Italia entre 2008 y 2018 ha ampliado —y no reducido— sus características de insuficiencia y volatilidad, lo que amplifica su ineficacia estructural.

### **Palabras clave**

Ambigüedad geográfica; eurorealismo; euroescepticismo; identidad nacional; inmigración; operaciones de mantenimiento de la paz; política exterior; Rusia.

### **Abstract**

The article aims to analyze Italy's foreign policy in the 2008-2018 decade, stressing both its elements of change and its factors of persistence. In this period, Italian politics has undergone a profound, and still unfinished, transformation: from a *second republic* —a majoritarian democracy dominated by the controversial figure of Silvio Berlusconi— to a *third republic*, distinguished by the rise of populist, anti-systemic and anti-globalist forces such as the Five Stars Movement and the Northern League. Therefore, one of the most important, and interesting, questions is what kind of relationship exists between the new mechanics of Italy's political system and the country's international action. Since any process of change is characterized by the complex and simultaneous interaction of aspects of novelty and continuity, what are the main innovations of Italy's foreign policy? Above all, what results, in material and symbolic terms, has it achieved? This paper seeks to demonstrate that Italy's recent foreign relations can be defined by two general phenomena. Firstly, the reappearance of two recurring patterns of its diplomatic history: a feeling of frustration in relation to its major allies and the ambition to go back to a policy of «decisive weight» (*peso determinante*) in the European and the Mediterranean chessboards. Secondly, the permanence of a condition of institutional weakness and unresolved incoherence between the rank and the role of the country in the international arena, a fact that unites both the elites and the public opinion. The conclusion that can be drawn is that, as a consequence of the current process of social fragmentation and polarization, Italy's foreign policy between 2008 and 2018 has expanded —and not reduced— its characteristics of inadequacy and volatility, thus amplifying its structural ineffectiveness.

### **Keywords**

Geographical ambiguity; Euro-realism; Euroscepticism; national identity; immigration; peacekeeping operations; foreign policy; Russia.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LAS CONSTANTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ITALIANA. III. CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA POLÍTICA EXTERIOR ITALIANA. IV. LA POLÍTICA EXTERIOR ITALIANA, 2008-2018. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

Uno de los mitos más populares de la Edad Antigua es el de Quimera, un monstruo terrorífico hecho de cuerpo de cabra, cola de serpiente y cabeza de león, que escupía fuego y que fue finalmente derrotado por Belerofonte y su caballo alado, Pegaso. Sin embargo, debido a la naturaleza híbrida de esa bestia, con el tiempo la palabra *quimera* se ha convertido en una expresión común del lenguaje moderno, indicando algo imposible de lograr o realizar, una especie de utopía, un espejismo. A partir de esta metáfora contradictoria, que solo existe en la imaginación, se analiza tanto el curso como las principales directrices de la política exterior italiana (PEI) entre los años 2008 y 2018, subrayando tanto sus elementos de cambio como sus factores de persistencia.

En esta década, la política italiana ha empezado una profunda, y aún inacabada, transformación, la de una *segunda república* —una democracia mayoritaria dominada por la controvertida figura de Silvio Berlusconi— en una *tercera república*, caracterizada por una remodelación del sistema de los partidos, una creciente polarización de la sociedad, el nacimiento de nuevos actores, como el Movimiento 5 Estrellas (M5E), y el auge de sentimientos de carácter populista, antisistema y soberanista. Además, dicho periodo destaca por otro acontecimiento especial, es decir, la reelección, por primera vez en la historia italiana, del presidente de la República, Giorgio Napolitano, un hecho causado por un persistente bloqueo parlamentario<sup>1</sup>. Las razones detrás de esta nueva metamorfosis son múltiples y abarcan una pluralidad de explicaciones que, en última instancia, se pueden resumir en una creciente insatisfacción por una parte de la sociedad italiana hacia las *elites*. Un típico sentimiento

---

<sup>1</sup> Primer excomunista en la historia italiana en ocupar la Jefatura de Estado, Napolitano fue elegido el 10 de mayo de 2006 y reelegido en el cargo el 20 de abril de 2013. Dimitió voluntariamente el 14 de enero de 2015.

populista que, sin embargo, en el caso italiano ya ha aparecido varias veces bajo el lema de la antipolítica, es decir, un rechazo visceral a los partidos políticos y a los políticos de profesión y que como ha evidenciado Del Palacio (2017), ha encontrado en el berlusconismo su apoyo más reciente<sup>2</sup>. Por último, si bien no menos importante, hay que hacer hincapié en la simultánea evolución del contexto internacional del país, tanto a nivel global como regional. Tres son los hechos de mayor relevancia: el pivote asiático de Estados Unidos, inaugurado en 2009 por el entonces presidente Barack Obama, y continuado de formas más agresivas por su sucesor, Donald Trump; la erupción, a partir de 2010, de la crisis de la deuda soberana en Europa y las consecuentes medidas de ajuste fiscal y presupuestario decididas por la Unión Europea (UE), y el estallido a partir de 2011 de las primaveras árabes, sobre todo de los conflictos en Siria y Libia, pecado original de un fenómeno de inmigración masiva a través de las rutas balcánica y mediterránea. El papel jugado por estas variables exógenas es fundamental para entender y explicar la nueva ola populista, sobre todo en una nación tan peculiar —por su historia, su geografía, sus interdependencias económicas y sus clivajes sociales— como Italia.

Dado este doble proceso de cambio, interno y externo, el artículo quiere analizar cómo ha evolucionado la PEI entre los años 2008 y 2018, preguntándose sobre todo cuáles han sido sus principales innovaciones y qué resultados, en términos materiales y simbólicos, ha conseguido. La tesis que aquí se defiende —en un estudio que, como todos los que tratan del tema de la política exterior, inevitablemente debe incluir una pluralidad de variables y niveles analíticos— es la de la continuidad de sus rasgos básicos pese a un proceso de radicales transformaciones nacionales e internacionales. En otras palabras, que las recientes relaciones internacionales italianas se caracterizan por dos fenómenos generales. Primero, la reaparición de dos patrones recurrentes de su historia diplomática, es decir, un sentimiento de frustración en relación con sus aliados más importantes y la ambición de volver a una política de *peso determinante* tanto en Europa como en el tablero mediterráneo. En segundo lugar, la permanencia de unas condiciones, aún sin resolver, de debilidad institucional y de incoherencia entre el rango y el papel internacional del país, un hecho que une tanto a las élites como a la opinión pública.

El artículo se divide en tres partes. En primer lugar, se describen las *constantes* de la PEI, es decir, aquel amplio conjunto de factores geográficos,

---

<sup>2</sup> Entre los trabajos más relevantes sobre la relación entre el populismo y el berlusconismo cabe citar los de Campus (2006), Orsina (2013), Ignazi (2014), Biorcio (2015) y Tarchi (2018).

históricos, institucionales, económicos y psicológicos que ha marcado, de manera estable, el estilo diplomático italiano desde la unificación hasta hoy en día. En segundo lugar, se observa la evolución de la PEI a partir de la época berlusconiana. Por un lado, esta se caracteriza por la reaparición del concepto de interés nacional y de un proceso de tomas de decisiones casi de tipo bipartidista. Por otro, en los años noventa y dos mil el proceso de selección de los objetivos empieza a polarizarse, con un antagonismo cada vez mayor entre una política exterior orientada a una interpretación más nacionalista y eurorealista, la del centro-derecha, y una más europeísta e internacionalista, la del centro-izquierda. En tercer lugar, se observa la transformación de la PEI entre 2008 y 2018 a través de las tres *esferas geopolíticas* italianas. Se empieza por la esfera atlántica, es decir, las relaciones entre Italia y EE. UU., tanto en términos bilaterales como multilaterales, concretamente el sistema de defensa colectiva de la OTAN. A continuación, se presenta la esfera europea, que en esa década significa sobre todo la posición de Italia con respecto a las cuestiones de política presupuestaria y de inmigración. Y, por último, se pasa a hablar sobre la esfera del Mediterráneo amplio, es decir, los intereses y la acción de Italia en relación con el conflicto libio, la Rusia de Putin y las misiones internacionales para el mantenimiento de la paz. Finalmente, se llega a la conclusión de que la PEI en la década 2008-2018 no ha reducido, sino ampliado, sus características de insuficiencia y volatilidad, lo que amplifica su ineficacia estructural.

## II. LAS CONSTANTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ITALIANA

Uno de los debates más abiertos en la politología se desarrolla en torno a la cuestión de qué es y cómo se analiza la política exterior. Debido a la multiplicidad de perspectivas teóricas y ontológicas, se podría decir que hay consenso sobre la falta de consenso. Por un lado, queda suficientemente patente lo que debemos entender por política exterior, es decir, todas aquellas acciones perseguidas por los Gobiernos y expresadas en forma de objetivos explícitamente establecidos, dirigidas a influir en las decisiones y los comportamientos de otros actores gubernamentales (Carlsnaes, 2013). Igual de asentada está la idea de que la política exterior se desarrolla como un juego a *dos niveles*: uno de carácter interno, en el que los Gobiernos buscan el respaldo de diferentes grupos políticos, económicos y sociales que apoyen sus planes, y otro de carácter externo, en el que esos mismos Gobiernos intentan maximizar su capacidad para satisfacer las expectativas domésticas y, al mismo tiempo, minimizar las consecuencias adversas de cualquier acontecimiento o proceso internacional (Putnam, 1988: 434). Por el contrario, lo que no está claro es lo que concreta la acción de los Estados. En este caso, cada uno de los

diferentes paradigmas de las relaciones internacionales ofrece una explicación alternativa. Según el realismo político, el interés nacional es definido por las restricciones y las oportunidades creadas por la condición de anarquía del sistema internacional. Según el liberalismo político, son los intereses de los actores nacionales más relevantes los que establecen los objetivos de la política exterior. Y finalmente, según el constructivismo, son las imágenes con las que se forja, desarrolla y socializa la identidad colectiva de un país lo que determina las intenciones, y también el estilo, de su acción internacional. Por otro lado, sobre cómo se estudia la política exterior, la literatura continúa dividiéndose en una pluralidad de escuelas de pensamiento, cuyas contribuciones no se pretende resumir en este ensayo<sup>3</sup>. No obstante, con el fin de ofrecer al lector un correcto marco teórico y metodológico, la manera que parece más apropiada para explicar la naturaleza y la evolución de la PEI es la de servirse de una perspectiva multidimensional y dinámica; es decir, una que pueda integrar diferentes niveles de análisis y, al mismo tiempo, centrar la atención sobre el papel de los que toman las decisiones políticas como punto de intersección entre los factores externos e internos del proceso de elaboración y actuación de su política exterior. Un enfoque que se refleja bien, por ejemplo, en la visión del realismo neoclásico (Rose, 1998; Ripsman *et al.*, 2016).

En cuanto a la PEI, cabe señalar dos características de la producción científica nacional. En primer lugar, el número creciente de publicaciones, sobre todo en tres períodos específicos: los años setenta, el principio de los años noventa y los años dos mil (Isernia y Longo, 2019: 28-30). Esos momentos no son casuales, sino que corresponden a tres etapas de la reciente historia italiana caracterizadas por un mayor impacto de factores externos en el contexto político y económico del país y, a la vez, una participación más activa de Italia en las relaciones internacionales. Un hecho que parece confirmar la doble hipótesis del llamado *teorema Pasquino*. Por un lado, la existencia de una relación inversa entre el nivel de activismo de la política exterior de un país y el grado de limitaciones externas, impuestas por Estados de mayor poder, a los que este país está sujeto (Pasquino, 1974). Por el otro lado, la correlación entre el dinamismo de la política exterior de un país y un interés más amplio, en aquel país, en los asuntos internacionales (Pasquino, 1977). Es decir, a partir de la distensión entre EE. UU. y la Unión Soviética, que en Italia lleva a una cierta colaboración entre la Democracia Cristiana (DC) y el Partido Comunista (PCI), y aún más con el fin de la Guerra Fría, cuando tanto el contexto político internacional como el sistema de los partidos

---

<sup>3</sup> Para una revisión exhaustiva de la literatura sobre el *foreign policy analysis*, se aconsejan los trabajos de Hudson (2005, 2007).

experimentan una profunda transformación, la política exterior no es solo un tema de progresiva preocupación académica, sino también de mayor relevancia política y social.

En segundo lugar, si se excluyen todos aquellos trabajos dirigidos a analizar eventos o procesos específicos, la literatura politológica se caracteriza principalmente por una perspectiva de *longue durée*, es decir, estudios que tratan de explicar la PEI a través de la identificación de unos patrones de comportamientos estables y repetitivos. Una de las contribuciones más significativa es, sin duda, la de Carlo Santoro, en la que se argumenta que la constante principal de la acción internacional de Italia se refleja en la inconsistencia entre el rango formal atribuido al país y el papel desempeñado concretamente por este mismo, en una persistente antinomia entre grande y pequeña potencia (Santoro, 1991: 13). Esta incoherencia se origina en muchos factores. Por ejemplo, en la ambigüedad geopolítica de Italia, considerada a veces como una península de Europa —como, por ejemplo, la ibérica— o, en otras ocasiones, como una isla situada en corazón del Mediterráneo. Una ambivalencia que ha generado una doble identidad, la de una Italia *potencia continental*, cuyas prioridades se dirigen hacia las otras cancillerías europeas, y la de una Italia *potencia naval*, cuyos objetivos apuntan hacia los Balcanes —el tradicional *patio trasero* de la PEI— y las orillas de África. Sin embargo, esta duplicidad tiene otra e inevitable consecuencia: la presencia de dos culturas estratégicas, es decir, de dos maneras de pensar y llevar a cabo la política exterior, una en oposición a la otra, y cuyo origen, de hecho, es geográfico (*ibid.*: 60-65). Mientras que las elites del norte suelen percibir el interés nacional más en términos de interdependencia económica, las del sur tienen una mayor propensión a una visión orientada hacia el mundo árabe o, en general, la exigencia de realizar y mantener una esfera de influencia italiana en el Mediterráneo<sup>4</sup>. Otra cara de esta inconsistencia de la PEI, como explica Federico Chabod (1976), es la oscilación entre una posición *francófila* (sobre todo las elites septentrionales) y una *germanófila* (sobre todo las elites meridionales). El vaivén entre París y Berlín, que aparece ya en las fases finales del proceso de unificación nacional<sup>5</sup>, no es sólo una de las principales características de la

<sup>4</sup> Además, la política mediterránea de Italia ha sido constantemente acompañada por otra necesidad, la de una simultánea deferencia hacia la flota de la potencia naval dominante: Gran Bretaña hasta el segundo conflicto mundial, EEUU a partir de 1945.

<sup>5</sup> La alianza de 1866 entre Italia y Prusia reemplaza el Acuerdo Plombières de 1858 entre el Conde Cavour y Napoleón III y es seguida por la Triple Alianza de 1882 entre Italia, el Imperio alemán y el austro-húngaro.

PEI, por lo menos en sus etapas prerreplicanas, sino que representa uno de los peores y más duraderos estereotipos sobre el carácter cínico y desleal de toda la historia diplomática italiana<sup>6</sup>.

Un elemento adicional de esta complejidad es de tipo cultural y se manifiesta en la aparición cíclica de los tres *disfraces (travestimenti)* de la PEI (*ibid.*: 21-23): el de la Italia de la pequeña y media burguesía, católica y provinciana, caracterizada por un bajo perfil internacional, una actitud de debilidad y subordinación, y una generalizada falta de interés en cuestiones de política exterior; el de la Italia nacionalista, inicialmente futurista y fascista, luego craxiana y berlusconiana, fascinada por el *hombre fuerte*, marcada por una retórica romántica y llena de hipérboles, pero una acción improvisada e inefectiva y, por lo tanto, sujeta a reacciones emotivas y al desarrollo de complejos de inferioridad; y el de la Italia internacionalista —mazziniana, socialista y comunista—, en defensa de una cultura de solidaridad y fraternidad transnacional, personificada sobre todo por la figura de Garibaldi, cuyas raíces se remontan al fracaso del Risorgimento como verdadero proceso de emancipación socioeconómica. De la misma manera, otros estudios (Ignazi *et al.*, 2012; Rosa, 2012) han hecho hincapié en la importancia de una perspectiva cultural como variable independiente para explicar la tradicional inconsistencia de la PEI, en particular la persistencia de una débil identidad nacional, una escasa confianza en el sistema político e institucional y, en consecuencia, una crónica falta de sentido del Estado.

Otra clase de investigación sobre las constantes de la PEI pertenece al sector de los *policy studies* y se centra en los actores domésticos y la naturaleza del proceso de toma de decisiones. Según Santoro (1991: 84-95), el *foreign policy-making* italiano está marcado por tres factores repetitivos. Primero, la dispersión de los objetivos, es decir, la falta de prioridades estables, predeterminadas y compartidas. Segundo, la subordinación de los objetivos de la política exterior a las finalidades de la competición política interna. Tercero, un estilo *reactivo*, es decir, la tendencia de la PEI a reaccionar ante estímulos exógenos y, de hecho, su persistente necesidad de adecuarse a las circunstancias, con una capacidad limitada para crear y desarrollar su propia agenda.

Sin embargo, un análisis del período republicano nos permite acercarnos a un nivel empírico y usar unos modelos más interactivos para comprender mejor qué estrategias han sido adoptadas por las elites gubernamentales y qué

<sup>6</sup> Además de la de Santoro, las publicaciones más relevantes sobre la evolución de la PEI y los estudios internacionalistas en Italia son las de Bonanate (1990), Bosworth y Romano (1991), Ferraris (1996), Coralluzzo (2000), Mammarella y Cacace (2010) y Brighi (2013).

clase de oportunidades y limitaciones han sido generadas por los *clivajes* sociales de la Italia post 1945. Por un lado, es preciso recordar que el sistema político e institucional de la *primera república* (1948-1993) se caracteriza por ser una «democracia consensual» (Lijphart, 1999), cuyo «pluralismo polarizado» (Sartori, 1976) no permite un mecanismo de alternancia en el poder, sino que se estructura sobre una larga serie de coaliciones, amplias e inestables, centradas sobre el papel aglutinante de la DC. En este contexto, como sugiere Pierangelo Isernia (1996), la política exterior se convierte en una herramienta para adaptar el *nuevo* sistema político italiano al *nuevo* contexto bipolar de la Guerra Fría. El mecanismo que pone en práctica esta necesidad es una doble estrategia de *internalización* de sus restricciones externas —la alianza con EE. UU. como protección contra la amenaza comunista— y «externalización» de sus restricciones internas —un bajo perfil internacional para minimizar la fuerza de los partidos de izquierdas—. Este método, que genera la sensación de un país «sin política exterior» (Pasquino, 1977), se basa en una clara separación entre el nivel de las macropolíticas, o de la acción simbólica, y el de las mesopolíticas o de la acción concreta, es decir, entre la oportunidad de limitar el debate público a asuntos estratégicos e ideológicos generales —sobre los cuales el PCI tenía un espacio de maniobra bastante reducido— y el riesgo de permitir que se tomen decisiones en antítesis con su participación en la Alianza Atlántica.

También, esta *inactividad* ha sido funcional para minimizar los conflictos originados por tres dilemas que, con formas e intensidades diferentes, han determinado la relación entre los actores sociales de la nueva Italia democrática y su política exterior (Panebianco, 1997: 236-250). El primero, la alternativa entre *welfare* y *warfare*, ha tenido consecuencias mínimas gracias a la elección, compartida por todas las fuerzas del llamado *arco constitucional*, de favorecer el gasto social sobre la defensa<sup>7</sup>. Por el contrario, el segundo dilema, entre nacionalismo e internacionalismo, se ha desarrollado de manera más contradictoria. En virtud de la derrota bélica y de la hegemonía cultural del antifascismo, durante la *primera república* el concepto de interés nacional ha sido objeto de una *trasfiguración*, es decir, ha adquirido las formas del

<sup>7</sup> En términos de política militar, el comportamiento italiano ha sido de *parasitismo* (*free-riding*) en relación con sus aliados. Como señala Virgilio Ilari (1994, 109), en los años de la Guerra Fría la relación entre el gasto militar y el PIB italiano ha sido siempre una de las más bajas entre los países de la OTAN. Otro indicador es la escasa profesionalización de las Fuerzas Armadas, que ha sido largamente limitada a los cuerpos de defensa interna, como los Carabinieri y la Guardia di Finanza. De hecho, en Italia la conscripción militar fue abolida en 2014.

internacionalismo atlántico y europeísta, las dos estrellas polares del nuevo Estado italiano. La participación en la OTAN y en las Comunidades Europeas, y el fortalecimiento de ambas organizaciones, representan el cumplimiento de finalidades de carácter ambiental (*milieu goals*) y de legitimación de la nueva elite italiana a través de una agenda de cooperación e integración multilateral. El último y más espinoso dilema, la tensión entre democracia y razón de Estado, ha jugado un papel fundamental en la política italiana de aquel entonces. Debido a su posición fronteriza con el mundo socialista y, como hemos dicho más arriba, a la fuerza de partidos en relación directa con Moscú, Italia ha terminado siendo un sistema político «penetrado» (Rosenau, 1966) en el que sus principales aliados han intervenido, en varias ocasiones y en formas a veces poco transparentes, para influir o cambiar el curso de la política nacional con el apoyo, directo o indirecto, de algunos actores del mismo Estado italiano. Este es el caso, por ejemplo, de los servicios secretos desviados y sus controvertidas responsabilidades en algunos de los acontecimientos más sombríos, y aún sin aclarar, de la reciente historia italiana, como la muerte de Enrico Mattei, la llamada *estrategia de la tensión*, la Operación Gladio, el secuestro y el asesinato de Aldo Moro, la tragedia aérea de Ustica o la masacre de Bolonia.

Además, el nexo entre la agenda pública y las obligaciones internacionales del país se ha manifestado en la relación entre la nueva República y la guerra. Por un lado, el espíritu pacifista de la Constitución italiana<sup>8</sup> está en cierta contradicción con su participación en la Alianza Atlántica y su estructura militar y, en paralelo, el establecimiento en 1951 de una cooperación militar bilateral con EE. UU. Uno de los efectos de este acuerdo ha sido la construcción de algunas bases norteamericanas en territorio italiano, como la de Camp Darby, cerca de Pisa, o la de Sigonella en Sicilia, uno de los lugares del despliegue —empezado en 1983— de los llamados euromisiles, un hecho que ha provocado —tanto en Italia como en otros países occidentales— un fuerte movimiento de protesta pacifista y antinuclear. Por otro lado, hay que hacer hincapié en la contribución italiana a las misiones multilaterales para el mantenimiento de la paz. Si en 1950 Italia se niega a enviar un propio

<sup>8</sup> El artículo 11 es la principal norma constitucional en términos de política exterior, en el que se afirma que «Italia repudia la guerra como instrumento de ataque [...] y como medio de solución de las controversias internacionales aunque accede, en condiciones de igualdad con los demás Estados, a las limitaciones de soberanía necesarias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones y promoverá y favorecerá las organizaciones internacionales encaminadas a este fin». Disponible en: <http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf>.

contingente a la guerra de Corea, y en los años siguientes participa exclusivamente en misiones ONU de baja intensidad, como en el Congo, el tradicional bajo perfil de Roma se modifica a principios de los años ochenta con la misión Italcon en el Líbano (1982-84) y, posteriormente, la intervención en una serie de operaciones en África Subsahariana, América Central y los Balcanes, hasta el envío de ocho cazabombarderos en la guerra del Golfo de 1991.

En resumen, lo que queda claro es que la PEI se distingue por la presencia de dos órdenes de factores y por las consecuencias que estos factores generan en los procesos de toma de decisiones. En primer lugar, un amplio número de constantes —ambientales, culturales, institucionales, psicológicas y sociales— que a lo largo de toda la historia de la Italia contemporánea, es decir, desde 1848 hasta hoy en día, han producido unos patrones de comportamiento claramente distinguibles que se han manifestado en cada fase de la política y de la política exterior del país. Se trata de una persistente ambigüedad de identidad nacional, una continua debilidad del sistema político y una escasa capacidad de las elites nacionales —tanto políticas como económicas, tanto civiles como militares— de definir de manera clara y compartida en qué consiste el interés nacional de Italia. En segundo lugar, el profundo impacto de la derrota política y militar del fascismo, la rígida división ideológica de la Guerra Fría y el desarrollo de una «democracia anómala» (Salvadori, 2001) en la cual el principal partido de izquierda no tenía acceso al poder ejecutivo —lo que Alberto Ronchey llamó, en un artículo de 1979 en el *Corriere della Sera*, el «factor K»— han determinado un estilo de política exterior aún más peculiar, de perfil aún más bajo. Sin embargo, el clima de *détente* que ha caracterizado la década de los años setenta del siglo pasado ha contribuido al despertar, lento y con muchas contradicciones, de nuevas oportunidades para la PEI y sus actores, es decir, volver a una condición de mayor libertad política y autonomía decisional. En otras palabras, el aparente retorno a una fase de normalización de la PEI. Pero, ¿es esto realmente así?

### III. CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA POLÍTICA EXTERIOR ITALIANA

En el intento de analizar el reciente curso de la PEI, hay unas palabras que encajan perfectamente entre el debate público y la acción internacional de Italia: «Si tratta tranquillamente di aspettare. Il tempo lavora per noi. Noi non siamo ancora i protagonisti dell'Europa, ma i protagonisti non possono fare senza di noi. L'Italia è chiamata e lo sarà di più il giorno in cui l'attrezzatura

militare della nazione sarà compiuta a decidere della vittoria o della sconfitta. La politica dell'Italia è la politica del “peso determinante”»<sup>9</sup>.

Esta nota, redactada en el octubre de 1931 por Dino Grandi<sup>10</sup>, el entonces ministro de Asuntos Exteriores, para el Duce, sigue siendo una de las mejores y más honestas representaciones de las inconsistencias de la PEI. Por un lado, una ilusión de indispensabilidad del papel italiano en el tablero europeo, la idea de poder actuar como el *Estado bisagra* entre las otras grandes potencias —una típica convicción de las medias potencias—. Por el otro lado, una admisión de debilidad, la escasez de los recursos, cuya solución se proyecta inevitablemente en un futuro que, sin embargo, nunca llega. Esta dinámica, la de posponer el horizonte político de la toma de decisiones, ha generado la constante expectativa de que Italia, en virtud de sus dimensiones económicas y geográficas y también de su legado histórico y cultural, no pueda ser marginada. Pero, en el momento de la verdad, el contraste entre lo real y lo imaginario provoca repetidamente la explosión de un sentimiento de frustración hacia las élites nacionales y, sobre todo, internacionales, culpables, según un discurso consolidado, de explotar para sus propios intereses las debilidades italianas, cuyas responsabilidades —desde luego— tienen un origen extranjero<sup>11</sup>.

La de una Italia intentando volver a una política de *peso determinante* es una imagen apropiada para describir la transformación de su acción diplomática, tanto en la época berlusconiana como en los años más recientes del populismo euroescéptico del M5E y de la renovada Liga Norte de Matteo Salvini. Con esto no se pretende decir que la Italia post 1994 sea o esté evolucionando hacia un régimen neofascista, sino que el impacto de los cambios externos e internos que el país ha experimentado entre 1989 y 1994 se puede comparar, aunque muy parcialmente, con los acontecimientos que han caracterizado su historia entre 1919 y 1924. De hecho, si a principios de los años veinte la instauración de la dictadura mussoliniana es, en gran medida, el producto de la incapacidad, real o supuesta, de la anterior élite liberal de solucionar temas relacionados con cuestiones internacionales —la *victoria mutilada* en la Primera Guerra Mundial y el miedo a una insurrección bolchevique—, también a principios de los años noventa el ingreso en la política del Cavaliere es el momento final del derrumbe de la *primera república*, un fenómeno provocado por las consecuencias de la investigación judicial de Tangentopoli, pero

<sup>9</sup> Mammarella y Cacace (2010: 100).

<sup>10</sup> Para una revisión eficaz en lengua española sobre Dino Grandi y su idea del *peso determinante*, véase el reciente artículo de d'Auria (2015).

<sup>11</sup> El mejor trabajo sobre la importancia de las percepciones en la política internacional sigue siendo el de Jervis (1976).

cuyo impulso inicial fue dado por la demolición del muro de Berlín y, a partir de ese momento, una creciente falta de legitimidad de aquel bloque político nacional cuya principal función estratégica —impedir que el PCI llegara al Poder Ejecutivo— estaba desapareciendo. Al mismo tiempo, estos dos períodos se han caracterizado por la pretensión de inaugurar por parte de sus nuevas clases políticas un nuevo curso de política exterior. En los años veinte, el restablecimiento de una condición de igualdad en relación con las demás potencias, en particular a través de la llamada política danubiano-balcánica, es decir, la creación de una esfera de influencia en el sudeste de Europa, especialmente en clave antifrancesa, con una serie de acuerdos con países como Albania, Hungría, Rumania y Yugoslavia<sup>12</sup>. A partir de los años noventa, aunque en formas menos lineares, la redefinición del papel internacional de Italia en el marco del nuevo sistema postbipolar, una evolución que, tanto para la derecha como para la izquierda, ha significado el redescubrimiento de la idea de interés nacional. Como en el título de una exitosa película de los años ochenta, su regreso al futuro.

La relación entre cambios y continuidades representa, entonces, el hilo conductor de la PEI de las últimas tres décadas. Por un lado, ya a principios de los años noventa se desarrolla un debate, tanto en la historiografía como en la politología, sobre las causas del proceso de «desnacionalización» (Panbianco, 1997: 228) de la Italia republicana, es decir, si esto es un efecto de las ambigüedades de la Resistencia contra el nazi-fascismo —no solo guerra de liberación, sino también guerra civil y lucha de clase (Pavone, 1991)— y su incapacidad de convertirse en el símbolo de una nueva identidad nacional (Rusconi, 1993), o más bien una consecuencia de la desintegración y deslegitimación del estado tras el 8 de septiembre de 1943 (Galli della Loggia, 1996). Además, estas reflexiones son favorecidas por el nuevo clima político: tanto el PCI como el postfascista Movimiento Social (MSI) cambian de nombre y modifican sus ideologías originales, se aprueba un nuevo sistema electoral de estilo mayoritario y, por último, Silvio Berlusconi crea un nuevo partido para su *discesa in campo*. Al mismo tiempo, la desaparición del Pacto de Varsovia, el estallido de la guerra en Bosnia y la aparición de un nuevo *arco de crisis* —desde Kuwait hasta el Cuerno de África—, abren nuevas oportunidades para la PEI y, en particular, su renovada necesidad de tener un enfoque más consistente hacia el cuadrante mediterráneo (Incisa di Camerana, 1996).

De hecho, en aquel período que enlaza la XII con la XV legislatura, es decir, de abril de 1994 a abril de 2008, la PEI se transforma: nuevos retos

---

<sup>12</sup> El estudio histórico más completo sobre la política exterior de la Italia fascista es el de Carocci (1969).

exigen un mayor dinamismo<sup>13</sup>. En una regular, pero siempre inestable alternancia entre derecha e izquierda, los diferentes Gobiernos italianos<sup>14</sup> se enfrentan a una serie de cuestiones en que, especialmente en el proceso de toma de decisiones, destacan unos comportamientos más pragmáticos, a menudo compartidos por los principales partidos y sus necesidad de legitimarse a través de un *sentido de Estado*. Se trata de una política exterior que, pese a la polarización de la esfera pública causada por el populismo de Berlusconi y sus poderosos medios de comunicación, se desarrolla ampliamente de manera bipartidista (Molinari, 2000: VII; Mammarella y Cacace, 2006: 267-268). En esos años, aunque con diferentes matices, Italia participa en varias iniciativas diplomáticas, como, por ejemplo, la fase final de la Unión Económica y Monetaria (UEM), la guerra en Kosovo y un número creciente de operaciones para el mantenimiento de la paz, sobre todo en los Balcanes y Oriente Medio, Afganistán inclusive, organizadas por varias organizaciones internacionales y no solo la ONU<sup>15</sup>. También, Italia se hace promotora de una relación más estrecha con la Rusia de Putin y la Libia de Gadafi, en particular a través del controvertido papel de ENI, la petrolera italiana, y su consejero delegado, Paolo Scaroni, personificación perfecta de la naturaleza *bipartisan* de la PEI, como ha revelado WikiLeaks (Mora, 2010; 2011). Por último, no hay que olvidar el mandato de Romano Prodi como presidente de la Comisión Europea entre 1999 y 2004, en particular su labor para la entrada en vigor del euro, la firma de la llamada Constitución europea y la ampliación de la UE hacia los países de Europa Central y Oriental.

Sin embargo, en cuanto al proceso de selección de los objetivos, el concepto de interés nacional es objeto de diferentes interpretaciones: mientras que las coaliciones de centro-derecha desarrollan una *nueva visión* centrada sobre la promoción del papel de Italia en un nuevo y más dinámico sistema postbipolar, en el cual se abren nuevas oportunidades de acción, las alianzas de

<sup>13</sup> Entre los trabajos más importantes sobre la política exterior de la «2ª República» italiana, véanse los de Andreatta (2001), Missiroli (2007), Walston (2007), Croci (2002), Cladi y Webber (2011), Giacomello y Verbeek (2011), Diodato (2015), Marchi Balossi-Restrelli (2015) e Isernia y Longo (2017).

<sup>14</sup> En 14 años, divididos en 4 legislaturas, se alternan 9 gobiernos presididos por 5 diferentes Primeros Ministros: Silvio Berlusconi I (1994-1995); Lamberto Dini (1995-1996); Romano Prodi I (1996-1998); Massimo D'Alema I y II (1998-2000); Giuliano Amato II (2000-2001); Silvio Berlusconi II y III (2001-2006); Romano Prodi II (2006-2008).

<sup>15</sup> Para una situación actualizada de las misiones militares italianas en el mundo, véase la web del Ministerio de Defensa. Disponible en: [https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op\\_intern\\_corso/Pagine/Operazioni\\_int.aspx](https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Pagine/Operazioni_int.aspx).

centro-izquierda lideradas por Romano Prodi y Massimo D'Alema prefieren una *nueva interpretación* de la vocación atlántica y europeísta italiana, es decir, una que ya no se justifica por una necesidad de conservar un bajo perfil, sino que se basa sobre una voluntad de ejercer una mayor influencia dentro y a través de sus alianzas tradicionales (Brighi, 2013). Dicho de otra manera, lo que se ha ido manifestando es la diferenciación entre una idea de renacionalización y una de neointernacionalismo (Aliboni y Greco, 1996; Carbone, 2017). En este sentido, no cabe duda de que la innovación más contundente es la proporcionada por Silvio Berlusconi, cuya acción se caracteriza, de hecho, por una redefinición general de las tradicionales directrices de la PEI (Romano, 2006; Testoni, 2011). Entre 2001 y 2011 —excepto el corto paréntesis 2006-2008— Italia se distingue por una mezcla de neonacionalismo, atlantismo y eurorrealismo (Aliboni, 2003; Brighi, 2006), es decir, su pretensión cada vez más explícita de actuar en términos más bilaterales que multilaterales. Esta nueva perspectiva conlleva tres tipos de cambios. Primero, hacer hincapié en la alianza con EE. UU. y la ambición de Roma de jugar un papel de mayor asertividad en el mundo post 2001, empezando, por ejemplo, por el apoyo a la invasión de Irak de 2003. Segundo, diferenciarse del eje franco-alemán a través de un europeísmo menos condescendiente, más crítico sobre todo en relación con las limitaciones presupuestarias de los tratados europeos<sup>16</sup>, y, por supuesto, con la incapacidad del entonces primer ministro, Romano Prodi, de negociar un tipo de cambio diferente, más bajo y favorable para las exportaciones manufactureras. Tercero, el intento de convertirse en el *punto de conexión* entre Occidente y Oriente y establecer unas relaciones *especiales* con países como Rusia, Turquía, Israel y Libia, incluso sirviéndose de una controvertida *diplomacia personal* —como ha revelado WikiLeaks (Mora, 2010; 2011)— con Putin, Erdogan, Sharón y Gadafi. En resumen, ¿qué es esto sino el renacimiento de una política de *peso determinante*?

#### IV. LA POLÍTICA EXTERIOR ITALIANA, 2008-2018

El análisis de la PEI entre 2008 y 2018 tiene que empezar por una pregunta muy específica: ¿qué definición explica mejor la naturaleza de la

---

<sup>16</sup> De manera muy interesante, Emidio Diodato (2014: 92-103) argumenta que los Tratados de Maastricht representan la «restricción externa» de la PEI de la *segunda república* tal y como el comunismo soviético lo fue por la *primera república*. Otro estudio sobre la redefinición del interés italiano en el marco del proceso de integración europea es el de Fabbrini y Piattoni (2008).

acción internacional italiana, la de una adaptación o la de una revolución? El sentido de esta interrogación no es nada trivial, puesto que una oportuna comprensión de los acontecimientos más recientes nos permite tener y desplegar una visión más correcta tanto sobre sus causas como sus posibles repercusiones. Como he anticipado en la introducción, la idea que aquí se sostiene es que, a pesar de las virulentas tensiones que efectivamente han caracterizado esta década, la PEI no ha evolucionado —por los menos hasta hoy— de manera tan significativa como para hablar de una revolución o una radical transformación. Su curso, por diferente y rompedor que sea, se refleja en la reaparición de tres patrones de comportamiento ya experimentados a lo largo de la historia nacional, es decir, un sentimiento de frustración en relación con sus socios europeos más importantes, la ambición de actuar como Estado bisagra tanto en el escenario europeo como en el tablero mediterráneo, y unas condiciones, aún sin resolver, de debilidad institucional y de inconsistencia psicológica entre el rango y el papel internacional del país. Sin embargo, lo que sí es cierto es que los cambios más manifiestos son los que han afectado la esfera pública, es decir, la producción y la socialización de un nuevo tipo de discurso y de nuevas imágenes. Además, que los partidos con la agenda más rompedora en términos de política exterior no han conseguido gobernar el país —lo harán, de hecho, tras las elecciones del 4 de marzo de 2018—.

La PEI italiana en la XVI y XVII legislatura está marcada por las consecuencias de dos eventos que tienen lugar de manera casi simultánea. Primero, el estallido a principios de 2010 de la crisis de la deuda soberana, que a partir de Grecia provoca un efecto contagio en la eurozona, incluida Italia, cuya prima de riesgo se dispara durante el verano de 2011. En esta ocasión juegan un papel fundamental las crecientes presiones internacionales, tanto políticas como económicas, sobre el Gobierno italiano. Sin embargo, es la acción conjunta del presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, y del presidente de la República, Giorgio Napolitano, la que consigue poner un freno a la especulación. El resultado, no sin una dura controversia, es que Berlusconi, ya debilitado por varios tipos de escándalos, se ve obligado a dimitir. La segunda variable exógena es el comienzo, entre diciembre de 2010 y febrero de 2011, de las llamadas *primaveras árabes*. Sin embargo, si en Túnez y en Egipto las protestas consiguen provocar un cambio, en Siria y en Libia los regímenes de Bashar al-Ásad y Gadafi responden con una represión que, en ambos casos, desemboca en conflictos aún abiertos y, al mismo tiempo, desata una crisis humanitaria y migratoria de proporciones masivas<sup>17</sup>. En el caso

<sup>17</sup> Según los datos más recientes proporcionados por ACNUR (enero de 2020), en Siria se registran 6,1 millones de desplazados, mientras que los refugiados en otros países

libio, con consecuencias más directas para Italia, es el presidente francés Nicolas Sarkozy, apoyado por el primer ministro británico David Cameron, el que lanza la idea de una operación militar en apoyo de las fuerzas rebeldes para derribar a Gadafi. Un objetivo, sin embargo, que va en contra de los intereses de Italia, la expotencia colonial de Libia, cuyas relaciones bilaterales se caracterizan por un *nuevo curso* debido a la firma en agosto de 2008 de un nuevo tratado de amistad. Finalmente, no obstante las reticencias italianas, la operación militar es autorizada por la ONU y liderada por la OTAN, y finaliza con la muerte del líder libio. Sin embargo, a pesar del éxito militar, la violencia en el país norteafricano no termina, sino que se transforma en una *guerra subsidiaria* entre múltiples bandos y sus respectivos *protectores* internacionales.

Para Italia se trata de un saldo ampliamente negativo: insuficiencia de los instrumentos, impotencia de la acción, remoción de sus propias responsabilidades y, finalmente, frustración hacia un entorno aún más difícil de prever y controlar. Por un lado, la crisis financiera vuelve a poner de manifiesto varios factores de la constante debilidad italiana: su deuda pública, superior al 120 % del PIB, su tasa de crecimiento económico, constantemente entre los más bajos de la zona euro, y una incapacidad estructural de reformarse política y económicamente (Amato, 2011). Sin embargo, en esos años se desarrolla un considerable sentimiento de euroescepticismo, una novedad absoluta para uno de los países tradicionalmente más a favor del proceso de integración, en una espiral de crecientes acusaciones hacia Alemania y su rigor presupuestario. Por otro lado, en Libia Roma no solo debe enfrentarse a una compleja situación de inestabilidad en un país cercano y de fundamental relevancia estratégica, tanto en términos de suministro energético como de control de los flujos migratorios<sup>18</sup>, sino que la guerra de 2011 significa una sustancial pérdida de influencia sobre Trípoli, una pieza clave para su red de *relaciones especiales*. Una situación provocada en gran medida por la acción competitiva de París, el rival histórico de Italia en el Mediterráneo, un hecho que vuelve a desatar fuertes sentimientos antifranceses. Una herida diplomática muy parecida a la de mayo de 1881, cuando el Gobierno de Benedetto Cairoli dimite como

---

son más de 5,5 millones, de los cuales aproximadamente 3,5 millones se encuentran en Turquía. Disponible en: [https://eacnur.org/blog/paises-en-guerra-actualmente-tc\\_alt45664n\\_o\\_pstn\\_o\\_pst/#](https://eacnur.org/blog/paises-en-guerra-actualmente-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/#).

<sup>18</sup> Según los datos más recientes recopilados por la Fundación ISMU (enero de 2020), entre 2012 y 2019 han desembarcado en Italia, sobre todo a través de la ruta del Mediterráneo central, unas 715 000 personas, la mayor parte entre 2014 y 2016. Disponible en: <https://www.ismu.org/dati-sugli-sbarchi-gennaio-2020/>.

consecuencia de las fuertes protestas que surgen, tanto en el Parlamento como en las calles, después de conocerse la firma del Tratado del Bardo, con el que Francia establece un propio protectorado en Túnez, *robándolo* a Italia.

Los eventos posteriores a 2011, el *annus horribilis* de la PEI, se caracterizan por los intentos de los diferentes Gobiernos italianos<sup>19</sup> de solucionar esa situación de emergencias financiera y migratoria y, a la vez, explotar aquel conjunto de insatisfacción y desencanto en la sociedad para consolidarse en el poder como única alternativa racional para el gobierno del país contra el populismo. Al mismo tiempo, la fundación en septiembre de 2009 del M5E —la única fuerza política auténticamente populista en el escenario europeo—, un discurso cada vez más radical, antieuropeo y xenófobo de los medios de Berlusconi, y la elección en diciembre de 2013 de Matteo Salvini como secretario federal de la Liga Norte— ahora simplemente Liga debido al giro lepenista y soberanista del partido— contribuyen al aumento de la polarización de la opinión pública y, por lo tanto, a una acentuación de las tradicionales inconsistencias de la PEI, tanto en términos de visión estratégica como de efectividad de sus herramientas. Sin embargo, los patrones más típicos del populismo —es decir, la sustitución de la dialéctica política con una acusación *tout court* de las elites, un estilo de liderazgo plebiscitario y el uso sin filtros de los medios— llegan también a la política exterior. De hecho, uno de los rasgos principales de la mezcla tóxica entre populismo y acción diplomática es la pérdida gradual de una visión estratégica propiamente dicha y, al revés, una atención cada vez mayor para el fortalecimiento de un discurso político interno. De esta manera, la política exterior se convierte en una herramienta de propaganda electoral. Una idea que, a través del liderazgo exuberante y rompedor de Matteo Renzi, llega también en el lado progresista de la política (exterior) italiana (Coticchia y Davidson, 2019).

Las dinámicas que se acaban de mencionar aparecen aún más claramente en el análisis de las tres *esferas geopolíticas* que forjan los ejes de la PEI: la esfera atlántica, la europea y la del Mediterráneo amplio (Santoro, 1991: 29-30). En las décadas de la *primera república*, como ya se ha dicho, la unión de atlantismo y europeísmo representa, de manera incontrovertible, la prioridad de la PEI, mientras que el flanco sur es imaginado como una *válvula de alivio* de su agenda internacional, donde Italia puede tener un comportamiento más autónomo, aunque bajo la constante supervisión de EE. UU. Sin embargo, en los

<sup>19</sup> En la década 2008-2018 se alternan cinco Gobiernos presididos por cinco diferentes primeros ministros: Silvio Berlusconi (2008-2011), Mario Monti (2011-2013), Enrico Letta (2013-2014), Matteo Renzi (2014-2016) y Paolo Gentiloni (2016-2018).

últimos años queda claro que «cada vez más los específicos intereses nacionales italianos no son automáticamente compatibles o conciliables con los de nuestros principales aliados, ya sean Estados Unidos o los países europeos» (Isernia y Longo, 2019: 37-38). En el primer caso, lo de EE. UU., las relaciones siguen en el marco de una fuerte amistad y una estrecha colaboración, tanto a nivel bilateral como multilateral. Las cuestiones de seguridad son, desde luego, las principales. En Italia siguen funcionando seis instalaciones militares estadounidenses, con un total de aproximadamente 12 000 unidades. Además, la base de la Sexta Flota se encuentra en Nápoles, donde también hay uno de los mandos estratégicos de la OTAN. No obstante, en términos más políticos, el papel de EE. UU. para Italia se podría decir que es de influencia residual. Tras el marcado americanismo de Berlusconi, aunque formal y circunstancial, los Gobiernos de centro-izquierda han privilegiado más el aspecto europeo que el transatlántico de su política exterior, limitando la colaboración a las misiones para el mantenimiento de la paz, como por ejemplo en Afganistán. Italia, de hecho, a pesar de ser la sexta economía de OTAN, es el séptimo peor contribuyente de la Alianza en términos proporcionales, con tan solo el 1,22 % de su PIB en gastos de defensa<sup>20</sup>. Al mismo tiempo, también Italia tiene un papel menos relevante para la política exterior de Washington, un hecho debido en gran medida al giro asiático inaugurado por la Administración Obama y confirmado por el actual presidente Trump, aunque con matices diferentes, a menudo con una mayor idiosincrasia, como en el caso de los aranceles comerciales o del conflicto en Libia.

En segundo lugar, la esfera europea. En este contexto, como ya se ha dicho en las páginas anteriores, la postura de los Gobiernos italianos —una actitud iniciada por Berlusconi, pero continuada por los siguientes primeros ministros— ha sido de eurorrealismo, es decir, una voluntad de seguir participando en el proyecto de integración, pero desde una perspectiva menos pasiva, sobre todo en temas de unión monetaria. De hecho, no es casual que en la década 2008-2018 el debate público italiano va asumiendo connotaciones de creciente desencanto en relación con la UE, en particular después del referéndum británico de junio de 2016 sobre el *brexít*. En estos últimos años en Italia se empieza a hablar de *italéxit*, es decir, de la posibilidad de seguir el ejemplo británico y salir de la UE. Para más inri, en una encuesta del *Eurobarómetro* de octubre de 2018 Italia demuestra ser el país menos europeísta, ya que solo el 44 % de los ciudadanos votaría, si pudiera, a favor de permanecer

---

<sup>20</sup> Las estadísticas sobre el gasto militar de los países de la OTAN son consultables en la página web de la Alianza. Disponible en: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_f2014/assets/pdf/pdf\\_2019\\_06/20190625\\_PR2019-069-EN.pdf](https://www.nato.int/nato_static_f2014/assets/pdf/pdf_2019_06/20190625_PR2019-069-EN.pdf).

en la UE, a pesar de una nueva confianza de los ciudadanos europeos en las instituciones de Bruselas (European Parliament, 2018).

El otro elemento fundamental de la PEI en relación con Europa ha sido la gestión compleja y por muchos aspectos decepcionante, tanto en el lado italiano como en el europeo, del fenómeno de la migración. También en este contexto, la PEI sufre varios procesos de diferenciación, concretamente entre los varios Gobiernos, entre los sectores conservadores y los progresistas de la opinión pública nacional y, finalmente, entre Italia y Europa. En primer lugar, hay que hacer hincapié en las diferencias evidentes que existen entre izquierda y derecha, tanto a nivel social como político: si la primera adopta una perspectiva de naturaleza más humanitaria, la segunda se caracteriza para una marcada actitud de poner en marcha un proceso de puesta en seguridad (*securitization*), algo que resulta más fácil desde las bancadas de la oposición parlamentaria, como para la Liga de Salvini y el M5E. De hecho, la política migratoria de los Gobiernos de Letta, Renzi y Gentiloni —los tres formados por una *gran coalición* entre el Partido Democrático (PD) de centro-izquierda y varias fuerzas de colocación centrista— se caracterizan por un «giro a U» que será una de las razones principales de la derrota electoral del 4 de marzo de 2018. En concreto, Italia pasa de una «política permisiva» a una «política de rechazo» de los migrantes (Attinà, 2019: 200), tanto por la incapacidad del Estado de organizar un sistema apropiado de acogida como por la gran falta de solidaridad de los otros países para una *europaización* de la crisis, como bien se refleja en la evolución, muy ineficiente, de las diferentes misiones navales de control y rescate en el Mediterráneo central<sup>21</sup>.

La tercera esfera geopolítica de la PEI, la del Mediterráneo amplio, es la que en esa década se ha convertido en la más relevante para observar la evolución de sus intereses y su estilo diplomático. En este contexto, tres son los temas de mayor importancia: el conflicto en Libia, las sanciones contra Rusia y las misiones internacionales para el mantenimiento de la paz. En los primeros dos casos, Libia y Rusia, el nuevo —y a la vez antiguo— patrón de comportamiento de Italia destaca con mucha claridad: una desconexión entre ambiciones (muchas) y resultados (escasos), cuyas raíces se encuentran tanto en la inconsistencia entre los objetivos, las herramientas y la cultura estratégica de la PEI como en la persistente falta de credibilidad de su proyección internacional, esta última causada, entre varios factores, por una constante debilidad institucional y una creciente polarización social. En Libia, desde el estallido de la llamada *segunda guerra civil libia* en 2014, Italia mantiene una posición coherente en defensa de las principales decisiones tomadas por la comunidad

---

<sup>21</sup> Sobre la relación entre el fenómeno migratorio y la PEI, véanse los trabajos de Ceccorulli (2013), Panebianco (2016) y Attinà (2017).

internacional para lograr una solución política compartida y duradera a partir de la creación de un Gobierno de acuerdo nacional, cuyo fundamento jurídico se encuentra en la Resolución 2259 del Consejo de Seguridad de la ONU de diciembre de 2015. Sin embargo, Roma vive una situación de marginalización (Giampaolo, 2020), una frustración amplificada por el fracaso de la Conferencia de Palermo —noviembre de 2018—, quizás el mejor intento de Italia de conseguir un reconocido papel de negociador entre los beligerantes y sus patrocinadores. ¿Por qué este fiasco? Las explicaciones, desafortunadamente, son siempre las mismas: una debilidad negociadora que se remonta a la falta de una visión compartida del interés nacional; la infrutilización del instrumento militar, especialmente para contrastar la creciente asertividad de Rusia y Turquía; las persistentes ambigüedades de Francia y EE. UU; y, según Vittorio Emanuele Parsi (2019), el doble error del Gobierno de coalición entre Liga y M5E posterior a las elecciones de 2018, es decir, la pérdida de credibilidad por el acercamiento de Italia a los países del grupo de Visegrado y la reducción de Salvini de los asuntos libios a una exclusiva puesta en seguridad del fenómeno de la inmigración, un hecho que ha relegado a un segundo plano las cuestiones humanitarias, los intereses energéticos, la estabilización del país y la lucha contra el terrorismo islamista. También en relación a la Rusia de Putin, la PEI se desarrolla a menudo de forma inconsistente, alternando la necesidad de mantener las sanciones decididas por la comunidad internacional como consecuencia de la anexión de Crimea, una *realpolitik* bien fundada sobre la necesidad de conservar y desarrollar las relaciones de interdependencia económica y energética entre los dos países, y una peligrosa fascinación por el liderazgo de Vladimir Putin —especialmente por los líderes del centro-derecha italiano, primero Berlusconi y a continuación Salvini— y su estrategia de financiación de partidos euroescépticos (Abellán, 2016).

Por último, el debate sobre el objetivo estratégico de las misiones internacionales de paz pone de manifiesto, aún de manera opuesta, el perdurar de una cultura estratégica inmadura, en gran medida refractaria no ya al uso de la fuerza, sino más bien a una reflexión consciente sobre las finalidades y la influencia negociadora del instrumento militar. De hecho, la ciencia política italiana está descubriendo el tema de las misiones militares, que ya no son de dominio exclusivo de los estudios estratégicos (Attinà, 2009; Ignazi, Giacomello y Coticchia, 2012; Coticchia, 2015; Carati y Locatelli, 2017; Ceccorulli y Coticchia, 2017). Sin embargo, lo que queda claro es, una vez más, la incapacidad de las elites políticas de reformar el sector de la defensa, modernizándolo y fortaleciéndolo. En este sentido se expresa el Libro Blanco de la Defensa de 2015, el cuarto de la historia italiana, en el que se delinearán las principales pautas para la innovación de las Fuerzas Armadas italianas, aunque su proceso de aprobación sigue inacabado y con un desinterés prácticamente total por parte de la opinión pública.

## V. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha tratado de articular una clave teórica para describir y explicar la evolución de PEI en el periodo posterior a la *discesa in campo* de Silvio Berlusconi en 1994 y, en particular, en la década 2008-2018, la del auge populista y soberanista. Como ya se ha dicho, la tesis que se ha defendido es la de la continuidad de unos rasgos tradicionales pese a un proceso de radicales transformaciones, nacionales e internacionales. En concreto, el redescubrimiento del concepto de interés nacional y, con esto, la ambición de volver a una política de *peso determinante* tanto en Europa como en el tablero mediterráneo. Sin embargo, la permanencia de unas condiciones, aún sin resolver, de debilidad institucional, de inconsistencia entre los objetivos y los instrumentos, y de incoherencia entre el rango y el papel internacional del país están determinando una consecuencia potencialmente aún peor: la PEI en la década 2008-2018 no ha reducido, sino ampliado sus características de insuficiencia y volatilidad, lo que amplifica su ineficacia estructural.

La afirmación de que Italia sigue siendo «el hombre enfermo» de Europa (Isernia, 2017) es correcta. El sistema político italiano, a pesar de un inicial espíritu *bipartisan* en las principales pautas de acción en los años noventa del siglo xx, sigue polarizándose, también en relación con la definición de interés nacional. La opinión pública sigue revelando unos patrones de *aprendizaje* de lo internacional que se pueden calificar como negativos: inquietud, desorientación y frustración, pero también esperanza y demanda de cambio (LAPS-IAI, 2019). Las elites, tanto a la izquierda como a la derecha, siguen desarrollando un *estrabismo* casi congénito en el ADN de la cultura estratégica italiana, es decir, una brecha entre las expectativas y los instrumentos de la PEI que, en la mayoría de los casos, es la causa de una lectura incorrecta de la realidad. Y finalmente una incapacidad estructural, de largo plazo, de ampliar y modernizar la máquina, el *hardware* de la PEI. La persistencia de estas debilidades ya no representa una fuerza negociadora, como en los tiempos del anticomunismo, sino la certeza de que Italia es condenada a una irrelevancia y a unos sentimientos de frustración aún más grandes, es decir, cada vez más difíciles de resolver.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abellán, L. (2016). La financiación rusa de partidos políticos europeos inquieta a la UE. *El País*, 19-10-2016. Disponible en: <https://bit.ly/2ACHaeR>.
- Aliboni, R. (2003). Neo-Nationalism and Neo-Atlanticism in Italian Foreign Policy. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 38 (1), 81-90. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03932720308457015>.

- y Greco, E. (1996). Foreign Policy Re-Nationalization and Internationalism in the Italian Debate. *International Affairs*, 72 (1), 43-51. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2624748>.
- Amato, R. (2011). Marcegaglia: «L'Italia ha perso dieci anni, per la crescita serve una politica autorevole». *La Repubblica*, 26-5-2011. Disponible en: <https://bit.ly/3fyQEqb>.
- Andreatta, F. (2001). Italy at a Crossroads: The Foreign Policy of a Medium Power after the End of Bipolarity. *Deadalus*, 130 (2), 45-65.
- Attinà, F. (2009). *La scelta del multilateralismo. L'Italia e le operazioni di pace*. Milán: Giuffrè.
- (2017). Oltre il migration compact. La gestione italiana della crisi migratoria. En A. Colombo y P. Magri (eds.). *L'età dell'incertezza. Scenari globali e l'Italia* (pp. 159-170). Milán: Epoké.
- (2019). L'Italia e la crisi migratoria dell'Europa. En P. Isernia y F. Longo (eds.). *La politica estera italiana nel nuovo millennio* (pp. 181-202). Bolonia: Il Mulino.
- Biorcio, R. (2015). *Il populismo nella politica italiana. Da Bossi a Berlusconi, da Grillo a Renzi*. Milán: Mimesis.
- Bonanate, L. (ed.) (1990). *Studi internazionali*. Torino: Fondazione Agnelli.
- Bosworth, R. y Romano, S. (1991). *La politica estera italiana. 1860-1985*. Bologna: Il Mulino.
- Brighi, E. (2006). One Man Alone? A Longue Durée Approach to Italy's Foreign Policy under Berlusconi. *Government and Opposition*, 41 (2), 278-297. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2006.00179.x>.
- (2013). *Foreign Policy, Domestic Politics and International Relations. The Case of Italy*. London: Routledge.
- Campus, D. (2006). *L'antipolitica al governo. De Gaulle, Reagan, Berlusconi*. Bolonia: Il Mulino.
- Carati, A. y Locatelli, A. (2017). Cui Prodest? Italy's Questionable Involvement in Multilateral Military Operations Amid Ethical Concerns and National Interest. *International Peacekeeping*, 24 (1), 86-107. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13533312.2016.1229127>.
- Carlsnaes, W. (2013). Foreign Policy. En W. Carlsnaes et al. (eds.). *Handbook of International Relations* (pp. 298-325). Los Ángeles: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781446247587.n12>.
- Carbone, M. (ed.) (2017). *Italy in the Post-Cold War Order. Adaptation, Bipartisanship, Visibility*. Lanham: Lexington Books.
- Carocci, G. (1969). *La politica estera dell'Italia fascista*. Bari: Laterza.
- Ceccorulli, M. (2013). Le migrazioni internazionali e le nuove minacce alla sicurezza. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 79-100.
- y Coticchia, F. (2017). Stick to the Plan? Culture, Interests, Multidimensional Threats, and Italian Defense Policy. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 47 (2), 183-203. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/ipo.2017.4>.
- Chabod, F. (1976). *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*. Roma: Laterza.
- Cladi, L. y Webber, M. (2011). Italian Foreign Policy in the Post-Cold War Period: A Neoclassical Realist Approach. *European Security*, 20 (2), 205-219. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09662839.2011.565052>.

- Coralluzzo, W. (2000). *La politica estera dell'Italia Repubblicana (1946-1992). Modello di analisi e studio dei casi*. Milán: Franco Angeli.
- Coticchia, F. (2015). Effective Strategic Narratives? Italian Public Opinion and Military Operations in Iraq, Libya, and Lebanon. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 45 (1), 53-78. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/ipo.2015.1>.
- y Davidson, J.W. (2019). *Italian Foreign Policy During Matteo Renzi's Government. A Domestically Focused Outlier and the World*. Lanham: Lexington Books.
- Croci, O. (2002). The Second Berlusconi Government and Italian Foreign Policy. *International Spectator*, 37 (2), 89-101. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03932720208456978>.
- D'Auria, C. (2015). La política exterior fascista del peso determinante durante el cargo como ministro de Dino Grandi. *Reflexiones*, 94 (1), 169-183. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5167745>.
- Del Palacio Martín, J. (2017). El populismo en Italia: el berlusconismo y su legado. En A. Rivero Rodríguez et al. (eds.). *Geografía del populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump* (pp. 234-247). Madrid: Tecnos.
- Diodato, E. (2014). *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*. Milán: Mimesis.
- (2015). L'altra transizione. La política estera italiana in una stagione di dubbi. *Rivista di Politica*, 2, 135-153.
- European Parliament (2018). Parliamenter 2018: Taking Up the Challenge. *Eurobarometer Survey 90.1 of the European Parliament*. Disponible en: <https://bit.ly/2YSDspA>.
- Fabbrini, S. y Piattoni, S. (eds.) (2008). *Italy in the European Union: Redefining National Interest in a Compound Polity*. London: Lowman and Littlefield.
- Ferraris, L. V. (ed.) (1996). *Manuale della politica estera italiana, 1947-1993*. Roma: Laterza.
- Galli della Loggia, E. (1996). *Morte della patria*. Roma: Laterza.
- Giacomello, G. y Verbeek, B. (2011). *Foreign Policy in the Twenty-First Century: The New Assertiveness of an Aspiring Middle Power*. Lanham: Lexington Books.
- Giampaolo, M. (2020). How Italy was marginalised in Libya. *European Council on Foreign Relations*, 17-1-2020. Disponible en: <https://bit.ly/2YPdmn0>.
- Hudson, V. M. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 1 (1), 1-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>.
- (2007). *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Ignazi, P. (2014). *Vent'anni dopo. La parabola del berlusconismo*. Bologna: Il Mulino.
- , Giacomello y Coticchia G., Coticchia, F. (2012). *Italy's Military Operations Abroad: Just Don't Call It War!* Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230368286>.
- Ilari, V. (1994). *Storia militare della Prima Repubblica, 1943-1993*. Ancona: Nuove Ricerche.
- Incisa di Camerana, L. (1996). *La vittoria dell'Italia nella terza guerra mondiale*. Bari: Laterza.
- Isernia, P. (1996). Bandiera e risorse. La política estera italiana negli anni '80. En M. Cotta y P. Isernia. *Il gigante dai piedi d'argilla. La crisi del regime partitocratico in Italia* (pp. 137-186). Bologna: Il Mulino

- (2017). Italia malato d'Europa: quattro ragioni per cui è forse vero. *AffarInternazionali*, 2-11-2017. Disponible en: <https://bit.ly/2ACHABX>.
- y Longo, F. (2017). The Italian Foreign Policy: Challenges and Continuities. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 47 (2), 107-124. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/ipo.2017.9>.
- y Longo, F. (eds.) (2019). *La politica estera italiana nel nuovo millennio*. Bologna: Il Mulino.
- Jervis, R. (1976). *Perceptions and Misperceptions in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- LAPS-IAI (2019). *Gli italiani e la politica estera*. 3-5-2019. Disponible en: <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/gli-italiani-e-la-politica-estera-2019>.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mammarella, G. y Cacace, P. (2010). *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*. Roma: Laterza.
- Marchi Balossi-Restrelli, L., Whitman, R. y Edwards, G. (eds.) (2015). *Italy's Foreign Policy in the 21<sup>st</sup> Century: A Contested Nature?* London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315745299>.
- Missiroli, A. (2007). Italy's Security and Defense Policy: Between EU and US, or just Prodi and Berlusconi? *Journal of Southern Europe and the Balkans Online*, 9 (2), 149-168. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14613190701414483>.
- Molinari, M. (2000). *L'interesse nazionale. Dieci storie dell'Italia nel mondo*. Roma: Laterza.
- Mora, M. (2010). Putin-Berlusconi, una pareja unida por estilo e intereses. *El País*, 3-12-2010. Disponible en: <https://bit.ly/3eiePsI>.
- (2011). Italia teme que el caos paralice sus prósperos negocios bilaterales. *El País*, 22-2-2011. Disponible en: <https://bit.ly/2BfTHVw>.
- Orsina, G. (2013). *Il berlusconismo nella storia d'Italia*. Venecia: Marsilio.
- Panebianco, A. (1997). *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*. Bologna: Il Mulino.
- Panebianco, S. (ed.) (2016). *Sulle onde del Mediterraneo. Cambiamenti globali e risposte migratorie*. Milán: Egea.
- Parsi, V. E. (2019). Le relazioni internazionali di un Paese senza linea. *Rivista Il Mulino*, 3, 373-380. Disponible en: <https://bit.ly/3dfAYqh>.
- Pasquino, G. (1974). Pesí internazionalí e contrappesí nazionalí. En F. L. Cavazza y S. R. Graubard (eds.). *Il caso italiano* (pp. 136-182). Milano: Garzanti.
- (1977). Le «Relazioni internazionali» in un paese senza politica estera. En AA.VV. *L'insegnamento e la teoria delle relazioni internazionali negli Stati Uniti e in Italia* (pp. 27-40). Bologna: CLUE.
- Pavone, C. (1991). *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità della Resistenza*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42 (3), 427-460. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>.

- Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W. y Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899234.001.0001>.
- Romano, S. (2006). Berlusconi's Foreign Policy: Inverting Traditional Priorities. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 41 (2), 101-107. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03932720608459419>.
- Rosa, P. (2012). *Tra pacifismo e realpolitik. Cultura strategica e politica estera in Italia*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51 (1), 144-172. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0043887100007814>.
- Rosenau, J. N. (1966). Pre-theories and Theories of Foreign Policy. En R. B. Farrell (ed.). *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press.
- Rusconi, G. E. (1993). *Se cessiamo di essere una nazione*. Bologna: Il Mulino.
- Salvadori, M. L. (2001). *La sinistra nella storia italiana*. Roma: Laterza.
- Santoro, C. M. (1991). *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*. Bologna: Il Mulino.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarchi, M. (2018). *Italia populista. Dal qualunque a Beppe Grillo*. Bologna: Il Mulino.
- Testoni, M. (2011). La politica estera di Berlusconi. *Difesa e Interesse Nazionale*, 19-4-2011. Disponible en: <http://www.interessenazionale.it/wordpress/?p=252>.
- Walston, J. (2007). Italian Foreign Policy in the «Second Republic»: Changes of Form and Substances. *Modern Italy*, 12 (1), 91-104. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13532940601134916>.

# EL PARTIDO DEMOCRATICO: DEL PARTIDO DE LOS REFORMISTAS AL PARTIDO FALLIDO. UN PRIMER BALANCE (2007-2019)<sup>1</sup>

Partito Democratico: From reformist's party to failed party. A first Assessment (2007-2019)

LUCIANO M. FASANO

Università degli studi di Milano

luciano.fasano@unimi.it

## *Cómo citar/Citation*

Fasano, L. M. (2020).

El Partido Democratico: del partido de los reformistas al partido fallido. Un primer balance (2007-2019).

*Revista de Estudios Políticos*, 189, 127-166.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.189.05>

## **Resumen**

La historia del Partido Democratico (PD) ofrece un ejemplo importante de las transformaciones que han llamado la atención sobre el sistema político y de partidos italiano en el curso de la última década. Nacido de la fusión de dos de los principales partidos de la coalición de centro-izquierda, DS y La Margherita, que durante veinte años han sido protagonistas junto al centro-derecha de Berlusconi de la evolución en sentido bipolar de la política italiana, una docena de años después de su acto de nacimiento, el PD es un partido cuyo proyecto político debe considerarse todavía indeterminado e incompleto. El presente artículo delinea un primer balance de esta experiencia política a través de la reconstrucción de las diversas fases políticas de la vida política del PD, desde su nacimiento en 2007 hasta 2019, tratando de indicar las principales causas que han condicionado sus vicisitudes, desde sus inicios en las elecciones de 2008 hasta la derrota electoral de 2018 y la limitada recuperación registrada en las elecciones europeas y regionales de 2019.

---

<sup>1</sup> Traducción del texto por Jorge del Palacio Martín.

***Palabras clave***

Sistema político italiano; sistema de partidos; partidos políticos; Partito Democratico; elecciones; primarias.

***Abstract***

The story of the Partito Democratico provides an important glimpse of the transformations that have affected the Italian political and party system over the past decade. Born by merger of the two main parties of the center-left coalition, DS and Margherita, which for twenty years have been protagonists together with Berlusconi's center-right in the bipolar evolution of Italian politics, a dozen years after its birth act, the PD is a party whose political project has yet to be considered undetermined and uncomplete. In this article a first balance of this experience is outlined, through the reconstruction of the different political phases lived by the PD, from his birth act (2007) to 2019, trying to indicate the main causes that have so far influenced its alternating events, from the debut to 2018 National elections until the electoral defeat of 2018 and the limited recovery of consensus that occurred in the 2019 European and Regional elections.

***Keywords***

Italian political system; party system; political party; Partito Democratico; political elections; primaries.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN: 1. Nota metodológica sobre las fuentes de datos. II. LOS ORÍGENES DEL PARTIDO DEMOCRATICO: 1. De la experiencia de L'Ulivo a la unidad de las fuerzas reformistas. 2. El difícil compromiso entre almas políticas diferentes. 3. El nacimiento del PD: de las primarias a la *fusión fría*. III. LAS CUATRO FASES DE LA HISTORIA DEL PARTIDO DEMOCRATICO: 1. El partido *amalgama* de Walter Veltroni. 2. El partido *old style* de Bersani. 3. El partido *pragmático* de Renzi. 4. El partido *ómnibus* de Zingaretti. IV. EVOLUCIÓN DEL CONSENSO ELECTORAL DEL PD. V. UN PARTIDO DIVIDIDO: TRES ALMAS DISTINTAS Y UN CONFLICTO IRRESOLUBLE. VI. AFILIADOS Y *SELECTORES*. VII. CONCLUSIONES: QUÉ NO HA FUNCIONADO HASTA AHORA EN EL PD. *BIBLIOGRAFÍA*.

---

## I. INTRODUCCIÓN

Entre la primavera y el otoño de 2007, cuando en Italia la idea de una nueva fuerza unitaria de centro-izquierda —que iba a llamarse Partido Democratico (PD)— estaba tomando forma, las expectativas de los ciudadanos y de la opinión pública, no menos que la atención de los observadores y especialistas, eran muy elevadas. Tras el hundimiento de la llamada Primera república, las coaliciones de centro-derecha y centro-izquierda que se alternaron en el poder se caracterizaron por un elevado nivel de fragmentación (Fasano y Pasini, 2014), factor que impedía a los Gobiernos mantener una línea programática —con la que habían conseguido, de otra parte, el consenso de los electores— de manera coherente y sostenida. Los continuados chantajes de las fuerzas políticas menores de ambos bandos, en perjuicio de las fuerzas mayoritarias de las respectivas coaliciones, comprometían cualquier acción reformista del Gobierno de turno para el futuro económico y social del país (Almagisti *et al.*, 2014). En este escenario, el surgimiento de un partido unitario de los reformistas de centro-izquierda, que a su vez favorecería el nacimiento de un partido unitario del centro-derecha moderado, el Popolo della Libertà —nacido de la fusión de Forza Italia y Alleanza Nazionale— fue considerado un factor importante de simplificación del intrincado cuadro político italiano, que andando el tiempo debería favorecer la alternancia de Gobiernos más cohesionados y estables.

El nacimiento de esta nueva formación política parecía llegar, sin embargo, con retraso. Un hecho que ha marcado de manera determinante una historia de poco más de una década. El final de la llamada Primera república, que implorionó como consecuencia de los escándalos del caso judicial Tangentopoli, vino en 1993. En adelante los principales protagonistas del centro-izquierda italiano, PDS y DS —como herederos de la tradición comunista— y el PPI y Democratici e Libertà-La Marguerita —como herederos de la tradición democristiana—, se encontraron de manera estable en el mismo bando político, compartiendo candidaturas a la *premiership* y responsabilidad de gobierno. Sin embargo, no fueron capaces de dar una salida eficaz y consecuente a la experiencia de L'Ulivo con la que Romano Prodi venció en las elecciones de 1996. El proceso de construcción de un sujeto político unitario de centro-izquierda, de carácter reformista y con vocación mayoritaria y de gobierno, podría haber contribuido a canalizar la larga e incompleta transición italiana, favoreciendo, sobre todo, una aproximación eficaz a una democracia competitiva y de alternancia. Sin embargo, las cosas se han sucedido de modo distinto y el balance de la trayectoria del PD no puede considerarse más que contradictorio, con luces y sombras, y lejos de las expectativas generadas en su fase constituyente.

El objetivo del presente artículo es reconstruir la historia del PD, esbozando un primer balance de sus doce años de vida. Tal reconstrucción tratará, sobre todo, de poner de manifiesto las características políticas y organizativas del partido en correspondencia con los estilos de liderazgo reconocibles en los cuatro secretarios elegidos por el mecanismo de las primarias. El análisis de estos aspectos se integrará en el examen de la evolución del consenso electoral y del estudio de las características sociodemográficas, como de la orientación política, de dirigentes, delegados nacionales, militantes y *selectores* (a saber, los electores que han participado en las primarias) del partido. Esta aproximación permitirá delinear las diferentes facetas de un partido que, dividido al menos en tres almas políticas distintas e irreducibles, permanece incompleto al no haber conseguido aún consolidarse en torno a una cultura política y un modelo organizativo compartido, capaz de permitir una institucionalización estable como sujeto político unitario. Precisamente, esta ausencia de institucionalización está en el origen de las múltiples escisiones que en el curso del tiempo han contribuido a debilitar el partido frente a sus grupos dirigentes, en relación con el cuadro de la militancia activa o su electorado.

En este sentido, el PD, como veremos, puede definirse como un *partido fallido*: un partido incapaz de definir una síntesis o *modus vivendi* pacífico entre las distintas culturas políticas que lo componen y, como consecuencia, incapaz de dirigir a su electorado un mensaje reconocible capaz de representar el punto de referencia común que la izquierda italiana ha necesitado. Como tampoco, del mismo modo, ha conseguido convertirse en un elemento de

estabilidad para un sistema político que, saliendo de una fase de transición que dura veinticinco años sin alumbrar una solución de carácter institucional, se encuentra experimentando una fragmentación del sistema de partidos y una polarización ideológica más acentuada que en el pasado.

## 1. NOTA METODOLÓGICA SOBRE LAS FUENTES DE DATOS

Los datos utilizados en el artículo, aparte de los oficiales derivados de los resultados electorales<sup>2</sup>, provienen de las siguientes fuentes:

- *Militantes del PD*. Encuesta realizada en marzo y abril de 2013 sobre una muestra de 13 650 individuos por Candidate and Leader Selection (C&LS), *standing group* de la Società Italiana di Scienza Politica (SISP) sobre las elecciones primarias y mecanismos de selección de candidatos en Italia.
- *Electores de las primarias del PD (selectores)*. Entrevistas efectuadas sobre una muestra de 4000 electores en cada una de las consultas primarias, archivo de sondeos del Candidate and Leader Selection (C&LS).
- *Delegados de la Asamblea Nacional del PD*. Entrevistas a los delegados efectuadas en cada una de las tomas de posesión de las asambleas nacionales elegidas en relaciones a las primarias, bajo la dirección de Luciano M. Fasano y Paolo Natale, Archivo de Encuestas del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Università degli Studi di Milano.
- *Dirección nacional del PD*. Datos oficiales facilitados por el Partito Democratico.

## II. LOS ORÍGENES DEL PARTIDO DEMOCRATICO

### 1. DE LA EXPERIENCIA DE L'ULIVO A LA UNIDAD DE LAS FUERZAS REFORMISTAS

El proceso constituyente del Partito Democratico (PD) se inicia como consecuencia de los congresos celebrados por Democratici di Sinistra y Democrazia e Libertà-La Margherita entre el 19 y el 21 de abril de 2007, en Florencia

<sup>2</sup> Fuente: ELIGENDO, base de datos sobre las elecciones en Italia del Ministerio del Interior.

y Roma respectivamente. En dichos congresos ambas organizaciones deciden disolverse para dar vida a un nuevo sujeto político. En realidad, sin embargo, se trata de una decisión que viene de lejos y que remite, en última instancia, a la experiencia de L'Ulivo. La coalición liderada por Romano Prodi con la que el centro-izquierda italiano concurrió a las elecciones de 1996. Podemos afirmar, de hecho, que la experiencia de L'Ulivo representaba *in nuce* el embrión del PD. Dejados atrás los años de la Guerra Fría y la caída el muro de Berlín, después del proceso judicial Tangentopoli, que había destruido los principales partidos de la llamada Primera república —empezando por los partidos de Gobierno (DC, PSI, PSDI, PLI, PRI)—, dejando indemne en parte al PCI, tomó cuerpo la idea de llegar a un acuerdo entre las dos tradiciones políticas y culturales que habían tenido una mayor influencia en la experiencia republicana: la católica democrática y la socialcomunista. Una suerte de reedición del llamado *compromiso histórico*, que a mediados de los años setenta había llevado, con el impulso de Aldo Moro y Enrico Berlinguer, al acercamiento entre la DC y el PCI. Con la consecuencia de un primer, si bien breve, ingreso de los comunistas en la esfera de gobierno.

La posibilidad de un nuevo partido de este tipo también había sido planteada en el pasado por un intelectual de referencia de la izquierda italiana, el economista Michele Salvati. En 2003, en el periódico *Il Foglio*, Salvati publicó un texto titulado «Appello per il Partito democratico» en el que proponía abiertamente la necesidad del nacimiento de un nuevo sujeto político. En palabras de Salvati, el partido debía ser «la reunión de todas las corrientes reformistas y moderadas de la historia italiana de las que tanto se ha hablado a propósito de L'Ulivo»<sup>3</sup>. Sin embargo, la referencia a la experiencia original de L'Ulivo, en tanto que nueva casa de los católicos democráticos y los socialcomunistas, no agota las razones que llevaron a la experiencia del nacimiento del PD en 2007 como nuevo partido del centro-izquierda italiano.

Las elecciones de 2006 fueron testigo de la victoria, diez años después, de una coalición liderada por Romano Prodi, L'Unione. Tal victoria, empero, se concretó en poco más de 24 000 votos frente a la coalición de centro-derecha liderada por Silvio Berlusconi. Esta nueva experiencia de gobierno del centro-izquierda italiano se puso en marcha con muchísimas dificultades. Ya fuera por la exigua mayoría de la que gozaba en el Senado, como por los continuos conflictos que surgieron dentro de la propia coalición. Siempre en torno a cuestiones fundamentales para la acción del Ejecutivo, tales como la política económica o la política exterior. El hecho, asimismo, de que el símbolo de L'Ulivo hubiese sumado más votos en la Cámara de los

---

<sup>3</sup> Cfr. *Il Foglio*, 10-03-2003.

Diputados (31,2 %) que la suma de los votos obtenidos por DS y La Margherita en el Senado, planteaba con fuerza, nuevamente, la posibilidad de dar vida a un gran partido unitario que acogiese a los reformistas de centro-izquierda<sup>4</sup>. De modo que este proceso se inició después de las elecciones de 2006 con la creación del grupo L'Ulivo —que comprendía a los representantes de DS y de La Margherita en las dos ramas del Parlamento italiano— y la convocatoria de los congresos nacionales de los dos partidos, arriba citados, que pusieron en marcha los mecanismos que llevarían al proceso constituyente del nuevo partido. El primer paso después de las citas congresuales era la nominación del comité que debía promover la elección del secretario del nuevo partido y la Asamblea Nacional.

Finalmente, otro elemento catalizador del nacimiento del PD fue el resultado de las elecciones administrativas de 2007, celebradas poco después de los congresos de Florencia y Roma, en las que la derrota de DS y La Margherita, junto a los candidatos a alcalde de L'Unione, sobre todo en las provincias del norte de Italia, fue clara<sup>5</sup>. La reacción de los grupos dirigentes de los dos partidos no se hizo esperar y el proceso de construcción del PD sufrió una aceleración suplementaria. El esfuerzo se concretó en la candidatura de Walter Veltroni, exalcalde de Roma y secretario de Democratici di Sinistra entre 1998 y 2001, a liderar el nuevo partido, convirtiéndose en el primer *front runner* del PD gracias al apoyo de la mayoría de los dos partidos fundadores.

## 2. EL DIFÍCIL COMPROMISO ENTRE ALMAS POLÍTICAS DIFERENTES

Desde un punto de vista cultural, antes incluso que político, el horizonte de un partido único de los reformistas de carácter democrático, capaz de superar las divisiones ideológicas novecentistas para presentar su candidatura al gobierno del país de forma creíble, dirigiéndose abiertamente a las expectativas y necesidades de todos los electores, parecía responder a una necesidad histórica. Una exigencia que el politólogo inglés Henry Drucker, atento observador del laborismo inglés, ya había puesto sobre la mesa hace alguna década.

---

<sup>4</sup> La decisión de presentar una lista unitaria a la Cámara de los Diputados en las elecciones de 2006 fue tomada tras la experiencia positiva de la lista Uniti nell'Ulivo presentada conjuntamente por Ds y La Margherita a las elecciones al Parlamento Europeo de 2004, en la que obtuvo el 31,9 % de los votos.

<sup>5</sup> La coalición de centro-izquierda, bajo el símbolo de L'Unione, perdió ciudades importantes como Verona, Monza o Alessandria, además de las provincias de Vercelli y Gorizia.

A finales de los años setenta, Drucker había identificado la coexistencia de tres *almas* político-culturales distintas en el seno del Labour Party<sup>6</sup>. Una combinación que también podía detectarse con claridad en el caso de los partidos de la izquierda italiana. En primer lugar, un *alma* de carácter ético, de inspiración marxista, fundada en la lucha contra las desigualdades, el igualitarismo, la aspiración a redimir a los sectores más débiles de la sociedad, la defensa de los pobres y los desheredados y, finalmente, sobre una lógica de afirmación universal de los derechos humanos. En segundo lugar, un *alma* socialdemócrata o laborista, mayormente ligada al propio electorado de referencia, a saber, en su evolución histórica, desde el proletariado a la clase obrera y trabajadora general, caracterizada por un tipo de acción orientada a garantizar mayores oportunidades sociales y económicas a través de la conquista de un Estado de bienestar progresivamente más extenso. En tercer lugar, un *alma* reformista en sentido liberal-democrático, orientada pragmáticamente al objetivo de gobernar el país a través de un consenso electoral amplio, sirviéndose de instrumentos y modos de acción que, entendiendo el crecimiento económico como la verdadera prioridad estratégica, combina Estado y mercado, sin desdeñar, por tanto, soluciones de tipo liberal o libertario.

La prevalencia de un alma sobre las demás —siempre según el politólogo inglés— ha terminado por condicionar los objetivos, la acción política, el posicionamiento estratégico y las posibilidades de gobernar de los partidos. Cuando han prevalecido la primera y la segunda sobre la tercera, se ha dado una mayor posibilidad de que el partido permanezca en la oposición, persiguiendo como objetivo prioritario condicionar la iniciativa del Gobierno de turno. Viceversa, cuando la tercera se afirma sobre las demás lleva a la fuerza de izquierda a ponerse como objetivo gobernar el país, entrando en competición con las fuerzas moderadas de derecha o centro-derecha. En el primer caso, el partido se condena a representar exclusivamente un área no mayoritaria, electoralmente hablando, de la sociedad. Un área que se corresponde, *grosso modo*, con el mundo del trabajo vinculado a la gran industria, de cuyos intereses se hace cargo. En el segundo, la izquierda se refiere como electorado a la sociedad, de manera integral, con el objetivo puesto en la transformación del país, pero a través de propuestas abiertas a la mayoría de la sociedad.

Este análisis de Drucker se adaptaba de manera prácticamente perfecta a la situación de la izquierda italiana de la llamada Segunda república. Un análisis, por lo demás, que encontraba plena correspondencia con la valoración que la izquierda merecía a Salvati en el artículo de 2003 citado anteriormente: «A prescindir de las grandes narraciones, los diseños de reorganización radical de la

<sup>6</sup> Cfr. Drucker (1979).

economía y de la sociedad, la izquierda debe volver a la gran tradición moderna, la tradición liberal, a la idea del empoderamiento del mayor número posible de ciudadanos [...] para construir una nueva identidad de izquierda liberal»<sup>7</sup>.

### 3. EL NACIMIENTO DEL PD: DE LAS PRIMARIAS A LA FUSIÓN FRÍA

El 14 de octubre de 2007, aún con el frágil y dividido Gobierno de Prodi en el cargo, Walter Veltroni fue elegido primer secretario del PD. Su elección se produjo a través de una consulta abierta a todos los electores dispuestos a suscribir la «Carta dei valori» del neonato partido. Una consulta que los promotores definieron, desde el inicio —impropiamente— como «primarias». Sin embargo, cuando menos desde el punto de vista político, la denominación no podía considerarse del todo errónea. Resulta cierto que las primarias, en cuanto tales, son un mecanismo para la elección de candidatos a cargos institucionales. Pero es cierto, del mismo modo, que el Estatuto del PD, aprobado al poco tiempo, había previsto la posibilidad de primarias de coalición para la elección del candidato a la presidencia del Consejo de Ministros y reconocía el principio de identificación entre *party leadership* y la candidatura a la *premiership*, convirtiendo, por tanto, las consultas para la elección del secretario del partido en instrumento para la elección del candidato al Palazzo Chigi del centro-izquierda.

El PD nacía, de este modo, impulsado por la fuerza de los acontecimientos externos y con el objetivo de afrontar una situación de emergencia, como el mismo Veltroni dejaría por escrito en un artículo publicado en *L'Unità* años después de poner en marcha el nuevo partido<sup>8</sup>. La llamada *fusión fría* —a saber, el nacimiento del PD a partir de una reorganización *in vitro* diseñada por los aparatos de poder postdemocristianos y postcomunistas—, era la característica más distintiva y, al mismo tiempo, el límite más evidente del nuevo partido. En este sentido, las llamadas *primarias*, abiertas a los electores del centro-izquierda, fueron instituidas con el objetivo de impedir que los grupos dirigentes de los dos partidos fundadores pudiesen representar un legado demasiado determinante en el proceso de construcción del nuevo partido. Sin embargo, el recurso se mostraría insuficiente para conjurar este peligro. La misma candidatura de Veltroni debía su fuerza al apoyo de los aparatos de los partidos fundantes, más que, por ejemplo, al sindicato mayoritario de los trabajadores italianos, la CGIL. Estos elementos configuraron una herencia difícil de manejar en la construcción del nuevo sujeto político,

<sup>7</sup> Cfr. *Il Foglio*, 10-03-2003.

<sup>8</sup> Cfr. *l'Unità*, 14-10-2016.

condicionando no solo las dinámicas de selección de candidatos y grupos dirigentes, sino también comprometiendo la elaboración de una cultura política propia.

### III. LAS CUATRO FASES DE LA HISTORIA DEL PARTIDO DEMOCRATICO

A partir de su fundación, la historia del PD se desarrollará sustancialmente en cuatro fases. Cada una de las cuales encuentra su correspondencia y carácter distintivo en la figura del secretario elegido a través del mecanismo de las primarias. Podemos, por tanto, identificar: una primera fase, la del partido *amalgama*, vinculada al liderazgo de Walter Veltroni; una segunda fase, la del partido *socialdemócrata* de viejo estilo ligado al liderazgo de Pierluigi Bersani; una tercera fase, la del partido *pragmático* ligado al liderazgo de Matteo Renzi, y una cuarta fase, la actual del partido *ómnibus*, vinculado al liderazgo de Nicola Zingaretti<sup>9</sup>. A continuación, procederemos a su análisis, en rápida sucesión, para una mejor comprensión de la evolución del partido.

#### 1. EL PARTIDO AMALGAMA DE WALTER VELTRONI

El bautismo del PD, con la elección de Veltroni como secretario con el 75 % de los votos (contra el 13 % de Rosy Bindi y el 12 % de Enrico Letta), fue celebrado con la participación de más de tres millones y medio de electores en las primarias del 14 de octubre de 2007. El mal estado de salud del Gobierno Prodi y el emergente liderazgo de Veltroni, destinado a ser el candidato a *premier* del PD, aceleraron el camino hacia nuevas elecciones<sup>10</sup>. La inminente vuelta a las urnas de los italianos obligaba al nuevo partido a darse una estructura organizativa de manera rápida y eficaz. La fase constituyente, sin embargo, estuvo marcada por el problema de la unificación interna, tanto de grupos dirigentes como de programas, bajo el liderazgo de Veltroni, un líder que por

<sup>9</sup> Para una reconstrucción amplia del decenio de vida del PD con referencia a las tres imágenes del partido, véanse Natale y Fasano (2017). En referencia al partido *omnibus* de Zingaretti se recomienda Fasano y Natale (2019). Entre las contribuciones más relevantes sobre el expediente del PD, véanse Salvati (2003), Macaluso (2007), Funicello (2012), Fassino (2018), Ariemma (2014), Tedeschi (2018) y Floridia (2019).

<sup>10</sup> Tras la crisis de la mayoría de gobierno que se produce en 2008 con la dimisión de Clemente Mastella (Udeur) del cargo de ministro de Justicia, el Gobierno Prodi se vio obligado a dimitir.

historia política y características personales se distinguía como un político fuertemente orientado hacia la búsqueda de unidad y consenso.

Entre los primeros debates, el referido al modelo de partido fue particularmente intenso, respecto al cual se delinearon dos visiones claramente opuestas. De un lado, un modelo de partido a la americana, llamado *ligero*, de carácter electoral, fuertemente identificado con la figura de líder y capaz de dirigirse a todo el país. Del otro, un modelo de partido a la europea, estructurado y *pesado*, entendido como evolución directa del modelo de partido de integración de masas, con una sólida organización territorial y un electorado de referencia preciso. Mientras que la secretaría de Veltroni abogaba por la primera opción, la segunda fue apoyada por importantes sectores de los dos grupos dirigentes de los partidos fundadores, con D'Alema (representado a los ex DS) y Marini (en representación de los ex DL) a la cabeza.

El modelo de partido *ligero* estaba llamado a encarnar un sujeto político de *vocación mayoritaria*, expresión duvergeriana que representaba la idea de un partido que aspira a conseguir un consenso electoral suficiente como para poder gobernar en solitario, apoyándose, para ello, en un liderazgo sólido, reconocido y orientado a conquistar un electorado amplio a través de un discurso no ideológico. El modelo de partido *pesado*, de otra parte, correspondía a la ambición de reconstruir un partido de integración de masas, capaz de representar principalmente a determinados sectores sociales y al mundo del trabajo (*in primis*, trabajadores públicos y asalariados). Un partido que solo podría presentar su candidatura al Gobierno del país a través de la construcción de una coalición con otras fuerzas políticas de centro y de izquierda. La victoria en las primarias de Veltroni favoreció la afirmación del primer modelo. Deduciendo de la lógica de vocación mayoritaria la identificación entre *leadership* y *premiership*, Veltroni desarrolló la campaña electoral de 2008 renunciando a cualquier posible alianza con otras fuerzas de la izquierda (Rifondazione Comunista, Verdi y otros exponentes de la izquierda radical bajo la bandera de Sinistra Arcobaleno) y aliándose, en exclusiva, con L'Italia dei Valori, del exmagistrado Antonio Di Pietro.

Las elecciones de 2008 vieron al PD situarse cerca del 33 % (un consenso que con anterioridad solo había conseguido el PCI de Berlinguer en 1976), aunque el logro no fue suficiente para vencer al centro-derecha, representado por la coalición llamada Popolo della Libertà que lideraba Silvio Berlusconi<sup>11</sup>. El golpe de la derrota, a pesar del exitoso 33 %, fue sentido. Y la pérdida a los

---

<sup>11</sup> El PdL era un nuevo partido liderador por Silvio Berlusconi, fundado en 2009 como resultado de la fusión de Forza Italia y Alleanza Nazionale, aunque participaría en las elecciones de 2008 como lista electoral. Una fusión que respondía al nacimiento del

pocos meses de dos regiones importantes como Los Abruzos y Cerdeña obligaron a Veltroni a presentar su dimisión en febrero de 2009. Se hizo cargo del partido, tras ser elegido por la Asamblea Nacional, Dario Franceschini, que acompañó al partido hasta las elecciones europeas de 2009, en las cuales consiguió un consenso del 26 %, siete puntos menos que en las elecciones de 2008. El camino hacia nuevas primarias, en todo caso, quedó abierto y en octubre de ese mismo año el partido celebró la elección de Pierluigi Bersani como nuevo secretario del PD. En el proceso de primarias participaron más de tres millones de electores, el 53 % de los cuales votó por Bersani, mientras que el 34 % dio su confianza a Franceschini y el 12,5 % a Marino<sup>12</sup>.

## 2. EL PARTIDO OLD STYLE DE BERSANI

La victoria de Bersani en la batalla por la secretaría produjo una inversión en la tendencia organizativa del PD, orientándolo hacia un modelo de partido socialdemócrata *old style*. Los elementos diferenciales del nuevo partido fueron un peso mayor a la estructura organizativa, asociado a una mayor centralidad de los círculos, el desplazamiento del centro de gravedad del partido de los electores (*party un public office*) al grupo dirigente (*party in central office*), así como la asignación de un nuevo rol estratégico a la secretaría, convirtiéndola en el trampolín de entrada en el Parlamento. La imagen de la «ditta» (empresa o compañía), con la que el mismo Bersani bautizó su idea de partido, sintetizaba de manera eficaz la voluntad del nuevo grupo dirigente de reconstruir una comunidad política en torno a los valores tradicionales de la izquierda socialdemócrata, apoyándose en un sólido anclaje con los grupos sociales clásicos de referencia. Una elección que implicaba, de manera inevitable, el diseño de una estrategia de alianzas abierta a otras fuerzas políticas representativas de otros sectores, partiendo de un electorado moderado y de centro.

Algunos exparlamentarios de La Margherita, guiados por Francesco Rutelli, decidieron salir del PD y dar vida a Alleanza per l'Italia (API), señalando en la posición de Bersani una fuerte contradicción con las razones que habían llevado a la creación del nuevo sujeto político. A pesar de ello, en las elecciones municipales de 2011 el PD consiguió algunas victorias importantes —como en Milán, donde Giuliano Pisapia puso fin a veinte años de

---

PD y que fue anunciada en Milán el 18 de noviembre de 2007, en el famoso «discurso del predellino» de Berlusconi.

<sup>12</sup> Con el término *selettori* (seletores) se hace referencia al conjunto de electores, formado por afiliados y simpatizantes, que participan como subgrupo en los procesos de primarias del PD para la elección del secretario del partido.

administración del centro-derecha—, si bien no siempre con candidatos del partido a las alcaldías. En este proceso, el Gobierno de Berlusconi, cuya mayoría de gobierno no fue capaz de enfrentarse al riesgo del *default* que estaba tomando cuerpo a raíz de la crisis económico-financiera de 2008, entró en crisis. Fue sustituido a finales de 2011 por un Ejecutivo técnico liderado por Mario Monti y el apoyo externo del PdL y el PD<sup>13</sup>. Monti venía respaldado por su trayectoria como excomisario europeo y presidente de la Universidad Bocconi, y poco antes había sido nominado senador vitalicio por el presidente de la República Giorgio Napolitano.

A medida que el final de la legislatura se aproximaba, la estrategia de alianzas de Bersani se orientó hacia la construcción de una coalición con las fuerzas tradicionales del centro-izquierda, con las que ya se había aliado con ocasión de las elecciones administrativas de 2011, coalición que en el otoño de 2012 celebró primarias para la elección del candidato al Palazzo Chigi. El PD, de acuerdo con el principio de identificación entre *premiership* y *leadership*, debería haber puesto en liza solamente a su secretario, Bersani. Sin embargo, en el partido había crecido un frente de oposición bastante amplio, que apuntaba a la necesidad de eludir la alianza con las fuerzas políticas a la izquierda del PD para volver al modelo de partido de vocación mayoritaria de cuño veltroniano. Este frente, de orientación reformista liberal-democrática, vio una ventana de oportunidad para volver a la iniciativa política con el Gobierno Monti. Además, encontró en la figura del joven alcalde de Florencia, Matteo Renzi, un candidato a las primarias alternativo a Bersani. Gracias a una derogación excepcional del Estatuto del PD, apoyada por el mismo Bersani, Renzi presentó su candidatura a las primarias de la coalición junto al líder de SEL, Nichi Vendola, el representante del centro moderado Tabacci y Laura Pupato, consejera regional del PD en la región del Veneto. Las primarias Italia Bene Comune, organizadas con un mecanismo de doble turno, se celebraron el 25 de noviembre y el 2 de diciembre. Se saldaron con la participación de más de tres millones de votantes en el primer turno y algo más de 2 800 000 en la segunda vuelta. Venció Bersani, que en el balotaje obtuvo el 61 % de los votos, contra un inesperado 39 % de los votos obtenido por Matteo Renzi. En la victoria de Bersani fue decisivo el apoyo de Vendola, quien invitó a sus votantes, el 15,6 % en el primer turno, a apoyar al secretario del PD en el cargo.

---

<sup>13</sup> El Gobierno de Mario Monti podía considerarse, a todos los efectos, un Gobierno técnico, dado que en su composición no figuraba ningún político. Desde el punto de vista parlamentario, además de PD y PdL, el Gobierno Monti gozaba del apoyo externo de otras fuerzas políticas como la API de Francesco Rutelli y el FLI de Gianfranco Fini, además de Italia dei Valori de Antonio Di Pietro, si bien este último partido decidió abandonar la mayoría el 16 de diciembre 2011.

Las elecciones de 2013 llevaron al PD de Bersani a conseguir un resultado muy por debajo de las expectativas. El PD obtuvo solamente el 25,43 % de los votos a la Cámara de los Diputados, siendo el segundo por detrás del imprevisto éxito del M5S, el nuevo sujeto político nacido por iniciativa del cómico Beppe Grillo <sup>14</sup>. Gracias al resultado total de la coalición, el PD superaba los diez millones de votos y conseguía el premio a la mayoría en la Cámara. Sin embargo, en el Senado, donde el premio a la mayoría se otorga con base regional, los números fueron favorables a la oposición de centro-derecha, la cual, si bien había conseguido un punto porcentual menos de votos, obtenía 116 escaños, tres más que el centro-izquierda. Por otro lado, el PD perdía cerca de cuatro millones de electores en comparación con las elecciones de 2008.

La *tripolarización* del Parlamento, dividido entre el centro-izquierda, centro-derecha y el M5S, convertía al país en prácticamente ingobernable. En este contexto, Bersani se encontró con la dificultad de tener que gestionar una situación política inédita. Las negociaciones iniciadas con el M5S de Grillo para construir una mayoría de gobierno no llegaron a buen puerto. Por otro lado, en la elección del presidente de la República el PD se mostró incapaz de llevar al Palacio del Quirinal a ninguno de sus nombres, ni Franco Marini ni Romano Prodi. Aún más, sus candidaturas fueron víctima de francotiradores del propio partido. De este modo, tras la reelección de Giorgio Napolitano como presidente de la República, Bersani dimitió. La secretaría del PD pasó a manos del exsecretario general del sindicato CGIL, Guglielmo Epifani. Mientras tanto, se puso en marcha el Gobierno de Enrico Letta, vicesecretario del PD desde 2009, quien lideró una gran coalición apoyada por fuerzas políticas de centro-derecha y centro-izquierda, principalmente el PD y el PdL. Este nuevo gobierno nació bajo el signo de la continuidad en relación con el trabajo de saneamiento económico y financiero puesto en marcha por el anterior gobierno Monti, con el objetivo, incluso, de proceder a la reforma de la ley electoral y las instituciones para dar una mayor estabilidad al gobierno del país.

### 3. EL PARTIDO PRAGMÁTICO DE RENZI

La salida de la escena de Bersani y el horizonte de nuevas primarias a la secretaria del PD relanzó la figura de Renzi en la carrera por el liderazgo del

---

<sup>14</sup> El M5S, gracias a la campaña electoral de Beppe Grillo, basada en el ataque incondicional a la clase política, consiguió ser el primero partido de la Cámara de los Diputados con el 25,56 %, mientras que en el Senado fue la segunda fuerza con el 23,79 % de los votos, por detrás del PD, que consiguió el 27,43 %. Sin embargo, debe subrayarse que Beppe Grillo no fue candidato al Parlamento.

partido. Un político que volvía a proponer con fuerza la idea del PD como sujeto político de vocación mayoritaria, pero llevando este modelo más allá de la concepción del partido que tenía Veltroni al identificar, para más señas, la idea del cambio político con la renovación radical de los grupos dirigentes del partido (que ilustró con el eslogan brutal de la «rottamazione», el desguace). Las primarias para la elección del nuevo secretario del 8 de diciembre llevaron a la participación a poco más de 2 800 000 selectores, por debajo de los tres millones que habían marcado las dos anteriores citas del PD. Renzi venció sin el apoyo de los viejos grupos dirigentes del partido, recogió el 67,5 % del consenso y se destacó frente a sus competidores. Cuperlo, que encarnaba la línea política de continuidad con Bersani, solo alcanzó el 18,2 % de los votos, mientras que Civati, candidato *outsider* y expresión del ala libertaria y radical del partido, aquella ligada al *movimentismo* de izquierda, solo alcanzó el 14,2 % de los votos.

El enfoque político de Renzi se caracterizó por un decidido pragmatismo. Dejando atrás la tradición ideológica de la izquierda, entendió el partido como un instrumento subordinado a la acción del líder y su objetivo primero: conquistar el Gobierno. En un breve lapso de tiempo, Renzi obligó al Gobierno Letta, cuya acción parecía demasiado condicionada por los vetos de las distintas partes de la coalición, a dimitir. Y el 17 de febrero Renzi culminó su ascenso al recibir el encargo de dar vida a un nuevo Ejecutivo, con el objetivo de acelerar las reformas económicas e institucionales que el Gobierno saliente ya tenía en su agenda.

El primer acto importante del Gobierno Renzi fue el llamado Pacto del Nazareno, un acuerdo con el centro-derecha de Silvio Berlusconi que recogía un principio de acuerdo para la reforma de la ley electoral, de la Constitución y de la elección del próximo Presidente de la República<sup>15</sup>. En el frente interno, de otra parte, Renzi se convirtió en el protagonista de una verdadera mutación genética del partido (Addario y Fasano, 2015). Una mutación que alejaba al PD de su ubicación ideológica original, fuertemente condicionada por valores que pertenecían a la tradición de la izquierda, con origen tanto en su componente postcomunista como en las aportaciones de la izquierda exdemocrristiana.

Una de las características principales del nuevo estilo de liderazgo ejercido por Renzi era la búsqueda de una relación directa con los ciudadanos,

---

<sup>15</sup> El acuerdo tuvo como consecuencia el retorno a la escena política de Silvio Berlusconi, condenado de manera definitiva a trabajos sociales por fraude fiscal. Su presencia en la sede del PD para firmar el acuerdo, registrado por prensa y televisión, constituía, desde un punto de vista simbólico así como político, el significado de una sustancial rehabilitación del líder del centro-derecha italiano.

desarrollada a través de una campaña permanente que ponía en el centro de la opinión pública la acción cotidiana del jefe del Gobierno. La lógica de esta forma de entender el gobierno llevó a reducir el debate con los demás partidos de la mayoría y, en la arena partidista, a negar cualquier tipo de estrategia de concertación con las minorías internas<sup>16</sup>. En el campo electoral la primera reacción de la opinión pública fue positiva, como señalaba el 40% del consenso alcanzado en las elecciones europeas de 2014<sup>17</sup>. En la esfera gubernamental, la sustancial debilidad de sus socios de coalición hizo de la estrategia renziana una opción ganadora<sup>18</sup>. En el seno del PD, sin embargo, la impronta del liderazgo y el pragmatismo de Renzi comenzaron a generar una fuerte corriente de oposición entre las minorías. Algunos exponentes de relevancia (como Fassina, Civati, Mineo, D'Attorre o el estudioso Carlo Galli) decidieron abandonar el PD. Algunos confluyeron en Sinistra Ecologia Libertà (SEL), otros dieron vida a nuevos movimientos políticos, como Possibile o Sinistra Italiana. En todo caso, estos movimientos no lograron pacificar el clima interno del partido, dado que una componente importante del grupo dirigente postcomunista, encabezada por Pierluigi Bersani y Massimo D'Alema —que acogía en su seno a Gianni Cuperlo y Roberto Speranza, presidente de la Asamblea Nacional del partido y jefe del grupo parlamentario en la Cámara— decidió contrarrestar con fuerza las iniciativas de Renzi, ya fuera dentro del partido como en el debate político-parlamentario.

Algunos actos del Gobierno Renzi, como la reforma del mercado de trabajo y la consiguiente abolición del artículo 18 del Estatuto de los Trabajadores, asumieron la forma de una fuerte ruptura tanto con electorado de la izquierda como con algunas organizaciones tradicionalmente vinculadas al partido, comenzando por el sindicato CGIL<sup>19</sup>. Se iniciaba, de este modo, un lento pero inexorable proceso de desgaste de Renzi y su Ejecutivo, que sufría una

---

<sup>16</sup> La distinción entre arena electoral, arena gubernamental y arena partidista se toma, en la perspectiva de un análisis inspirado en la lógica de la presidencialización de la política, de Potgunke y Webb (2006). Sobre el mismo tema para el caso italiano, véanse, además Calise (2006), Passarelli (2015), Musella (2015) y Musella y Webb (2015).

<sup>17</sup> Un resultado cuya excepcionalidad se debe, en parte, a la presencia de un alto nivel de abstencionismo.

<sup>18</sup> Resultaba cierto, con más razón, tras la ruptura del Pacto del Nazareno con Berlusconi, que redujo los aliados de centro-derecha solo al NCD, partido que nació finales de 2013 como escisión del PdL por obra de parlamentarios que, bajo el liderazgo de Alfano, confirmaron su apoyo al Gobierno de Renzi.

<sup>19</sup> El artículo 18 representaba una suerte de protección del despido improcedente y sin causa económica en empresas con más de quince empleados.

aceleración después de la elección de Sergio Mattarella a la presidencia de la República. Una elección que, si bien de un lado permitió a Renzi acallar temporalmente las diferencias con la minoría crítica de su partido, del otro llevaba a la ruptura del Pacto del Nazareno sellado con Berlusconi. Por tanto, la trayectoria de Renzi como presidente del Consejo de Ministros se vio progresivamente asediada por dos tipos de oposición: una interna, desarrollada por iniciativa de la minoría crítica de su partido, la cual, a pesar de compartir la elección de Mattarella como presidente de la República, mantuvo una actitud firme de oposición ante las decisiones de Renzi y su Gobierno; y otra externa, originada por la voladura del pacto con el centro-derecha liderado por Berlusconi, el cual, en un principio, había permitido a Renzi aprobar una reforma de la ley electoral (introduciendo un sistema de doble vuelta y premio a la mayoría) y proceder al proyecto de revisión de la segunda parte de la Constitución de 1948. Los primeras señales que apuntaban a una pérdida de consenso del Gobierno de Renzi se manifestaron con ocasión de las elecciones administrativas de la primavera de 2016, cuando los candidatos del PD fueron derrotados en ciudades importantes —como Nápoles, Roma y Turín—, mientras que entre las grandes ciudades solamente Bolonia, Cagliari y Milán permanecieron en manos de mayorías del PD.

Ante la progresiva dificultad para gobernar, Matteo Renzi optó por relanzar el desafío a sus opositores vinculando su propia suerte, como la del Gobierno, al resultado del referéndum constitucional. El 4 de diciembre de 2016 el voto contrario a la reforma constitucional acarició el 60 %, con una participación que llegaba casi al 70 %. Un resultado que llevaba impresa la huella del gran frente de oposición que se organizó contra el presidente del Consejo de Ministros, en el que cabían desde los partidos de la oposición al Gobierno, la minoría del PD encabezada por D'Alema y Bersani y organizaciones de la órbita de la izquierda italiana como el sindicato CGIL o la asociación de partisanos ANPI. Tras las derrota, Renzi presentó su dimisión como presidente del Consejo de Ministros, dejando paso a Paolo Gentiloni, ministro de Exteriores de su Ejecutivo. Un par de meses después, en febrero de 2017, Renzi también dimitió como secretario del PD y puso en marcha el proceso para la celebración de nuevas primarias para la elección del secretario del partido<sup>20</sup>.

El nombramiento del Gobierno Gentiloni permitió agotar la XVII legislatura de manera natural. En este tiempo, Matteo Renzi anunció la decisión

---

<sup>20</sup> En el interregno entre la dimisión de Renzi como secretario del partido en febrero de 2019 y la reelección del secretario el 30 de abril del mismo año, el liderazgo del PD fue asignado, en calidad de regente *ad interim*, al presidente de la Asamblea Nacional, Matteo Orfini.

de presentar nuevamente su candidatura a dirigir el PD. Su movimiento provocó la escisión de la minoría socialdemócrata guiada por Bersani, D'Alema y Speranza, grupo que dio vida a una nueva formación política, Articolo 1-Movimiento Democrático e Progresista, en el que confluyeron una treintena de parlamentarios del PD y una veintena de parlamentarios de SEL. La primarias del PD tuvieron lugar el 30 de abril de 2017, y registraron un descenso importante de la participación, con casi un millón y medio de selectores menos que en 2013. Renzi fue reelegido para dirigir el partido con el 70% de los votos, contra el 20% conquistado por el ministro de Justicia Andrea Orlando y el 10% de los votos obtenidos por el gobernador de la Puglia, Michele Emiliano. Las primarias de 2017 mostraron que Renzi había consolidado un gran consenso entre los selectores del PD. Sin embargo, su segundo mandato al frente del partido iba a ser una lenta y resignada marcha hacia las elecciones de 2018, las cuales casi todos en el PD daban por perdidas.

Desgarrado por profundas divisiones internas, el centro-izquierda se presentó a las elecciones de 2018 fragmentado en distintas listas que se hacían la competencia. Además del PD, concurrieron a las elecciones dos nuevas formaciones políticas de izquierda —Liberi e Uguali (en el cual se reencontraron Articolo 1, SEL y Possibile, de Civati) y Potere al Popolo. Los resultados de las elecciones de 2018 vieron la neta afirmación del M5S como partido más votado, apoyado por casi un tercio de los votantes. El PD sufrió un claro retroceso al certificar un decepcionante 18,7% de los votos en la Cámara de los Diputados, mientras que en el Senado no lograba ir más allá del 19%. Una derrota que provocó una nueva dimisión de Renzi como secretario del PD, dimisión que se producía en medio de la desaprobación pública, incluso por parte de un amplio sector del grupo dirigente, de la orientación pragmática que el liderazgo de Renzi había impreso al partido.

La Asamblea Nacional del PD eligió como secretario regente al exministro de agricultura Maurizio Martina, quien asumió la tarea de guiar al partido hacia un nuevo proceso de primarias, convocadas para el 3 de marzo de 2019. De este modo, a poco más de diez años del nacimiento del partido, el PD se encontró atravesando una de las fases más complicadas de su breve historia. Los miembros del PD vinculados al proyecto y liderazgo de Renzi fueron protagonistas de una verdadera diáspora, viéndose obligados a elegir entre los tres candidatos en liza: el gobernador de la región del Lazio, Nicola Zingaretti; el secretario regente Martina o el exradical Roberto Giachetti. En cualquier caso, el juicio y valoración que merecía el liderazgo renziano marcó el debate congresual, dividiendo el partido entre quienes reivindicaban con orgullo el periodo renziano —grupo compuesto por una exigua minoría que se reconocía en la candidatura de Giachetti— y quienes consideraban

necesario marcar distancias con la experiencia del renzismo, como Zingaretti y, en parte, Martina<sup>21</sup>.

#### 4. EL PARTIDO OMNIBUS DE ZINGARETTI

Las primarias del 3 de marzo de 2019 se celebraron en un clima de relativa indiferencia por parte de los ciudadanos y la opinión pública, y registraron una participación de en torno a 1 580 000 electores, dos tercios de los cuales votó por Zingaretti, mientras que Martina y Giachetti obtuvieron, respectivamente, el 22 % y el 12 % de las preferencias. Con la victoria de Nicola Zingaretti se afirmaba, sobre todo en la mayoría que formaba el nuevo grupo dirigente, la voluntad de cerrar una etapa de la historia del PD marcada por la centralidad del líder. A tal efecto, el Estatuto del partido fue modificado, eliminando la norma que identificaba *leadership* y *premiership*. Dicho de otro modo, deshaciendo el principio que convertía al secretario del partido de manera automática en el candidato a liderar la coalición del centro-izquierda a las elecciones<sup>22</sup>. El estilo de liderazgo más colegial e inclusivo desplegado por Zingaretti, acompañado de una disposición constructiva por parte de la minoría liderada por Martina, se tradujo en una reducción efectiva de la conflictividad interna del partido. Si bien aún permaneció abierto el frente con el grupo representado por Giachetti, cuya acción se centraba en poner de manifiesto las diferencias con el espíritu del nuevo liderazgo, más cercano al proyecto representado por Bersani que a la inspiración reformista y pragmática del estilo de gestión renziano. La acción estratégica de Zingaretti, en todo caso, estuvo orientada desde el inicio a colmar las expectativas de quienes interpretaron el resultado de las primarias como una demanda de mayor unidad en el partido, tanto en el seno del grupo dirigente como en las bases territoriales. Una cohesión que el nuevo líder puso en el centro de la agenda en detrimento, incluso, de la visibilidad mediática y eficacia de su liderazgo.

Zingaretti tuvo que enfrentarse a la prueba de las elecciones al Parlamento Europeo celebradas en junio de 2019, si bien en el partido prevaleció la predisposición a no hacer de su primer lance electoral un juicio sobre el

---

<sup>21</sup> Para comprender el calado y dimensión de la diáspora de los apoyos de Renzi, y hasta qué punto fue controvertido el juicio sobre la experiencia renziana incluso para quienes fueron partícipes, puede observarse que entre los partidarios de la candidatura de Zingaretti estaba el expresidente del Consejo de Ministros Paolo Gentiloni, cuya acción de gobierno se desarrolló bajo el signo de la continuidad con el Gobierno Renzi.

<sup>22</sup> Véase el nuevo Estatuto del PD, aprobado por la Asamblea Nacional el 17 noviembre 2019: <https://www.partitodemocratico.it/statuto/>.

naciente liderazgo. En todo caso, la sensible recuperación del PD, que obtuvo el 22,74 % de los votos, cuatro puntos más que en las elecciones italianas de 2018, fue acogida de manera positiva. El resultado de las elecciones europeas en Italia contribuyó a agudizar la fase de crisis y conflicto abierta entre los miembros del Gobierno de coalición formado por la Lega y el M5S en 2018<sup>23</sup>, coyuntura que brindó al PD la posibilidad de adquirir una nueva e inesperada centralidad en la política italiana. Con la retirada unilateral de la Lega del Gobierno, el Ejecutivo de Conte fue privado de apoyo parlamentario y, a pesar de la fuerte presión ejercida por Renzi sobre el nuevo grupo dirigente del partido, en septiembre de 2019 el PD decidió dar vida a un nuevo Gobierno de coalición con el M5S, con Giuseppe Conte, de nuevo, como presidente del Consejo de Ministros. De este modo, el segundo Gobierno de Conte llevaba de nuevo al PD a la dirección del país. Sin embargo, entre los motivos que llevaron al PD al Gobierno de la mano del M5S pesó más el miedo a un retorno prematuro a las urnas (donde los sondeos reflejaban una Lega de Salvini en crecimiento constante, a punto de alcanzar el 40 % del consenso), que la voluntad de imprimir un giro de ciento ochenta grados al Gobierno. Dos semanas después del nacimiento del nuevo Gobierno, Matteo Renzi anunció su salida del PD, junto a veintinueve diputados (incluido Giachetti) y dieciséis senadores, para dar vida a un nuevo partido: Italia Viva, si bien, de momento, decidía mantener su apoyo al Ejecutivo Conte II.

Llegamos, de este modo, al presente, con un PD comprometido en una difícil acción de gobierno al lado de un socio de coalición audaz, pero privado de orientación política, y con una opinión pública que no parece premiar el hecho de que el PD se haya hecho cargo del Ejecutivo, dado que los sondeos continúan señalando como opción preferente a la Lega de Salvini y, en general, la coalición de centro-derecha con Forza Italia y Fratelli di Italia. En este sentido, las elecciones en la región de la Umbría, celebradas en octubre de 2019, reflejaban esta tendencia con una derrota histórica del PD (en coalición con el M5S), que fue superado por la Lega como primer partido en la región, un feudo tradicional de la izquierda italiana. Una victoria que el líder de la Lega, Matteo Salvini, instrumentalizó para desafiar al PD y al Gobierno, en general, señalando que si el centro-derecha vencía en las elecciones de la

---

<sup>23</sup> En las elecciones al Parlamento Europeo del 26 de mayo de 2019, la Lega de Matteo Salvini obtuvo el 34,3 % de los votos, mientras que el M5S consiguió un decepcionante 17%. Un resultado que cambiaba los papeles de ambos partidos respecto a las elecciones italianas de 2018, en las que el M5S obtuvo el 32,7% del consenso y el partido de Salvini el 17,4%, lo que contribuyó, en buena medida, a acentuar el conflicto entre los dos partidos.

Emilia-Romagna el Ejecutivo Conte debería dimitir. Sin embargo, si bien los sondeos negaban la victoria al PD y la coalición de izquierda (esta vez sin el M5S), la movilización política organizada por el naciente movimiento llamado las Sardinias llevaron a la victoria al candidato del PD Stefano Bonaccini.

Apoyándose en esta victoria y la obtenida en Calabria, que permitían al partido tomar aire, Zingaretti anunció una nueva fase política guiada por la necesidad de construir un «partido nuevo»<sup>24</sup>. Una expresión de inspiración *togliattiana* con la que el secretario del PD buscaba subrayar la voluntad de abrir el partido a distintas fuerzas de la sociedad civil —como, por ejemplo, la que en los últimos meses habían representado las Sardinias— para convertirse en el centro de una nueva y amplia alianza de centro-izquierda capaz de encarnar una alternativa creíble al centro-derecha liderado por Salvini. Una suerte de nuevo inicio que, teniendo poco que ver con los liderazgos precedentes<sup>25</sup>, avanza la forma de un *partido omnibus* en el que pueden coexistir orientaciones políticas diferenciadas, incluso profundamente distintas, pero a riesgo de permanecer unidas no tanto por el hecho de haber encontrado algún tipo de síntesis, sino por razones de mera conveniencia política y electoral.

#### IV. EVOLUCIÓN DEL CONSENSO ELECTORAL DEL PD

La evolución del consenso electoral del PD, verdadera cara y cruz del partido, muestra una trayectoria inconsistente a lo largo del tiempo. Tras un inicio positivo, que culmina con el 33,2 % de los votos en las elecciones de 2008, la capacidad de atracción del partido para el votante italiano sufre un lento e inexorable declive. Incluso el resultado de 2008, si se analiza bien, como muestra el gráfico 1, está vinculado a los votos que DS y La Margherita obtuvieron en las dos elecciones precedentes, con listas separadas en 2001 y unidos en *Uniti nell'Ulivo* del 2006. Por el contrario, el PD registra su consenso más bajo con ocasión de las últimas elecciones celebradas en 2018, un 18,7%, después de la experiencia gubernamental del PD con Renzi y Gentiloni al frente. La única excepción, si bien favorecida por un alto nivel de

<sup>24</sup> Entrevista de Zingaretti a *La Repubblica*, 11-06-2020, pp. 2-3.

<sup>25</sup> La misma comparación con el PD en su versión bersaniana, aparentemente más próxima a la idea de partido de Zingaretti, no puede considerarse suficientemente fundada, dado el reequilibrio de fuerzas que el injerto de *nativos* había producido en el caso zingarettiano, respecto a la preponderante presencia de exmiembros del DS —cuando no, por añadidura, ex del PCI— que diferenciaba a la era bersaniana (Fasano y Natale, 2019).

abstencionismo, la constituye el voto al Parlamento Europeo de 2014, que premiaba el naciente liderazgo de Matteo Renzi, instalado ya en el Palazzo Chigi desde febrero de ese año. Tras las últimas elecciones europeas de 2019, testigo de una recuperación, si bien contenida, del partido respecto a las elecciones italianas de 2018, podemos afirmar que el PD, a nivel nacional, todavía no ha consolidado un umbral equiparable a un cuarto del electorado italiano. Un consenso electoral muy por debajo de las expectativas alimentadas en la fase constituyente del partido por los dos partidos fundadores, que a comienzos de la década pasada superaban el 30 % de los votos en su conjunto.

Gráfico 1. *Voto a DS y DL-La Margherita a la Cámara de los Diputados (2001 y 2006). Voto al PD a la Cámara de los Diputados (2008, 2013, 2018) y al Parlamento Europeo (2009, 2014, 2019)*



Fuente: elaboración propia.

Los estudios demoscópicos nos dicen que esta evolución se ha visto acompañada de algunos momentos de elevado consenso (Natale y Fasano, 2017). Por ejemplo, en coincidencia con la dimisión del Gobierno Berlusconi en noviembre de 2011 y la investidura del Gobierno técnico guiado por Mario Monti, así como en los meses precedentes a las elecciones de 2013, numerosos sondeos estimaban al PD entorno al 30 %<sup>26</sup>, si bien la respuesta efectiva de las urnas, por debajo de las expectativas maduras a lo largo de la campaña electoral, se tradujo en un decepcionante 25 %, un resultado que acusaba el inesperado éxito del M5S, cuya irrupción ilustraba de manera clara todas las dificultades del partido para convertirse en un punto de referencia sólido para el electorado. De igual modo, en los primeros dos años con Renzi al frente, el PD volvió a igualar los niveles de consenso que habían distinguido al partido en sus inicios, hasta superarlos, incluso, con el resultado de más del 40 %

<sup>26</sup> Para tal propósito, véase Natale y Fasano (2017: 135-137).

obtenido en las elecciones europeas de 2014. Sin embargo, en la segunda fase del liderazgo renziano, tras la derrota en el referéndum constitucional del 2016, el consenso entorno al PD comenzó a debilitarse, hasta tocar suelo con el 18,7% de las elecciones de 2018.

La falta de continuidad en la evolución electoral del PD se explica, sobre todo, atendiendo a dos razones. Primero, las profundas divisiones que han atravesado la izquierda italiana, tanto en el seno del PD como en todo el campo de las fuerzas del centro-izquierda. Segundo, la profunda transformación del sistema de partidos italiano que se registra en la última década, sobre todo debido a la irrupción de un partido antisistema como el M5S (Biorcio y Natale, 2013; Corbetta y Gualmini, 2013; Chiapponi, 2017) y la mutación de la Lega de partido federalista a soberanista (Passarelli y Tuorto, 2018).

## V. UN PARTIDO DIVIDIDO: TRES ALMAS DISTINTAS Y UN CONFLICTO IRRESOLUBLE

La rápida sucesión, en el marco de una docena de años, de siete secretarios y cinco asambleas y direcciones nacionales, es una primera señal que evidencia la inestabilidad permanente de los grupos dirigentes que han estado al frente del PD. Sin embargo, para comprender en qué medida las divisiones internas del partido han contribuido a perjudicar la consolidación de la organización es necesario atender a la configuración que han ido adoptando, en el curso del tiempo, la Asamblea y la Dirección Nacional<sup>27</sup>, recordando que

---

<sup>27</sup> El estudio del cuadro militante activo, con particular atención a los delegados nacionales, constituye uno de los aspectos cruciales y neurálgicos de la vida organizativa y política de un partido. Como han puesto de manifiesto Reif *et al.* (1980), es considerada la verdadera estructura portante de los partidos, la *middle-level party elite* que se ubica entre el nivel local y el nacional, desarrollando importantes funciones de coordinación entre los diversos ámbitos organizativos que alimentan la vida cotidiana del sujeto político. Los delegados de los congresos nacionales (que, en el caso del PD, se corresponden con los miembros de la Asamblea Nacional) proporcionan una estampa fiel y representativa de este personal político, que por dedicación y implicación pueden considerarse, con razón, la verdadera columna vertebral del partido, cuando no el grupo de referencia para la selección de dirigentes y candidatos a distintos niveles (Bordandini *et al.*, 2011; Bordandini y Cartocci, 2011; Raniolo, 2011). Sobre todo en una fase como la actual, en la que la mayor parte de los casos el *party in central office*, es decir, los dirigentes nacionales (que, en el caso del PD, se corresponden con los miembros de la Dirección Nacional), se solapan cada vez más con los representantes parlamentarios. Una primera contribución de importancia al estudio de los delegados

ambos organismos —el primero elegido directamente y en paralelo a la elección del secretario, y el segundo (hasta el año pasado) aprobado por la Asamblea Nacional— se componen de acuerdo con el pluralismo congresual<sup>28</sup>. Por tanto, su composición refleja la presencia de las diversas componentes o facciones del partido, en tanto que se encuentran vinculadas a las listas de los candidatos que se presentan a las primarias.

La primera Asamblea Nacional, investida en el acto de constitución del PD, se caracterizó por una amplia presencia de mujeres y jóvenes: las primeras favorecidas por la composición de las listas y la adopción de la preferencia de género, los segundos como resultado de una decisión compartida por Veltroni y los grupos dirigentes de los dos partidos fundadores, a fin de asegurar para el nuevo sujeto político una imagen de renovación (Fasano, 2009; Natale y Fasano, 2017). Sin embargo, la naturaleza de *merger party* que caracterizaba al PD, fruto de la *fusión fría* a la que nos hemos referido, encontró pronto una correspondencia en la orientación política del cuadro militante activo, dado que la Asamblea Nacional nació con la fuerte impronta de exmiembros del DS y La Margherita. En todo caso, el liderazgo de Veltroni, capaz de combinar reformismo y radicalismo dentro de la lógica de un partido de vocación mayoritaria, junto a la voluntad de cohesión que acompañó a la fase constituyente del PD, contribuyeron de manera determinante a frenar la potencial conflictividad latente en el partido. Sobre todo en lo referente al campo de las cuestiones éticamente sensibles y de las reformas económicas y sociales (Natale y Fasano, 2017). La primera Dirección Nacional, sin embargo, se caracterizó por una marcada *parlamentarización*, un aspecto que señalaba una fuerte discontinuidad con las tradiciones de DS y La Margherita. Se trataba de una elección particular de Veltroni, quien aspirando a realizar un modelo de partido ligero y apoyado en los electores, fuertemente identificados con el líder, hizo del «party in public office» (Natale y Fasano, 2017) la columna vertebral de la organización.

La llegada de Bersani, elegido nuevo secretario del PD en 2009, produjo una radical inversión de tendencia. En primer lugar, la cuota juvenil sufrió una evidente contracción. Aumentaron, viceversa, los mayores de setenta años,

---

en los congresos nacionales de los partidos italianos, en una perspectiva diacrónica dedicada a examinar la transformación de los principales partidos de la izquierda —primero el PCI, después el PdS y DS— es Bellucci *et al.* (2000). Para un análisis más reciente, con capacidad para considerar un número de partidos más amplio (PRC, DS, Margherita, UdC, Forza Italia y AN), véase Ignazi y Bordandini (2018).

<sup>28</sup> En noviembre de 2019 fue aprobado un nuevo Estatuto del PD, en base al cual la Dirección Nacional del partido consta de 124 miembros. Para su composición y mecanismo de selección, véase <https://www.partitodemocratico.it/statuto/>.

casi hasta una quinta parte de los delegados nacionales, muchos de los cuales, de otra parte, podían presumir de experiencia política en las filas del PCI o la DC (Fasano, 2010; Natale y Fasano, 2017). En segundo lugar, la lógica de la vocación mayoritaria fue archivada en favor de una estrategia de alianzas que, en todo caso, nacía bajo el signo de la indefinición. Si bien en un principio, Bersani advirtió como prioritaria la búsqueda de acuerdos con las fuerzas políticas de centro, al acercarse las elecciones de 2013 optó por la construcción de una coalición, Italia Bene Comune, en el que el protagonismo recayó sobre los partidos que se situaban a la izquierda del PD. En tercer lugar, la vinculación del proyecto de Bersani a un modelo de partido tradicional, de cuño socialdemócrata, terminó por acentuar las divergencias de fondo entre laicos y católicos dentro de la organización (Fasano, 2010; Natale y Fasano, 2017), diferencias que se reprodujeron, de manera más acentuada, en el seno de la Dirección Nacional, que estaba compuesta, sobre todo, por funcionarios de partido cuyo origen echa raíces en DS o La Margherita, contribuyendo, en definitiva, a que el enfrentamiento entre ambas partes sobre cuestiones éticamente sensibles y reformas económicas o sociales asumiese la connotación de un desencuentro no negociable (Natale y Fasano, 2017).

Con la nueva secretaría de Matteo Renzi, nacida bajo el signo de una renovación radical de los grupos dirigentes —como, de otra parte, daba a entender el eslogan «rottamazione»—, el PD experimentó un proceso de renovación y apertura hacia la sociedad civil. La composición de la Asamblea Nacional de 2013 mostraba este cambio: por primera vez la presencia de delegados *nativos* del PD —es decir, aquellos que carecían de experiencia política previa en DS o La Margherita— era superior a la de quienes provenían de los dos partidos fundadores (Fasano y Martocchia Diodati, 2014a)<sup>29</sup>, dato que resultaría determinante a la hora de ofrecer al nuevo secretario un margen de acción discrecional desconocido por sus predecesores en el cargo. Sólidamente anclados en posiciones de centro-izquierda, desencantados frente a las tradiciones políticas europeas (aunque sin dificultad para definirse como

---

<sup>29</sup> Se debe observar que con ocasión de la reelección del secretario, registrada en 2017, la componente de los *nativos* del PD fue reequilibrada por una igual presencia de delegados con origen en DS, sumando entre ambos en torno al 40% de la Asamblea Nacional (Fasano *et al.*, 2018). Este hecho representaba un evidente paso atrás respecto a la lógica de la «rottamazione» que había prevalecido en la composición de la platea de delegados nacionales que acompañaron el primer mandato de Renzi. En cualquier caso, a partir de 2013 se registra una presencia consistente de *nativos* del PD, que más allá de su relativa superioridad numérica, iba a constituir un dato permanente del cuadro militante activo del partido. A tal propósito, véase también Natale y Fasano (2017).

socialdemócratas de manera pragmática), abiertos a la presencia de la Iglesia en el debate público, al tiempo que favorables a cuestiones como los matrimonios del mismo sexo o la eutanasia, los nativos del PD parecían representar un apoyo ideal para la obra de renovación del partido que se había impuesto Matteo Renzi (Fasano y Martocchia Diodati, 2014a). En este sentido, la actitud que mejor define al nuevo grupo dirigente del PD era una orientación pragmática, más orientada a la solución de problemas viables que a la satisfacción de las expectativas de los grupos sociales vinculados tradicionalmente a la izquierda. En el ámbito de la Dirección Nacional, los nativos llegaron a alcanzar la cuota de un tercio, mientras que la presencia de los miembros elegidos superó a la de los funcionarios de partido, en coherencia con la idea que debía convertir a la acción de gobierno en la guía de la iniciativa política del partido (Natale y Fasano, 2017).

Tras los dos mandatos de Renzi, la victoria de Zingaretti, al menos desde el punto de vista de los grupos dirigentes y el cuadro militante activo del partido, nacía bajo el signo de la búsqueda de tranquilidad (Natale, 2019). Después de la sonora derrota que el partido encajó en las elecciones de 2018, los electores e inscritos del PD esperaban que el nuevo grupo dirigente fuese capaz de relanzar el partido, que desde la cita con las urnas parecía una organización subalterna a las fuerzas políticas en el Gobierno. En este contexto, la orientación general de la Asamblea Nacional, más que a la recuperación de los valores fundamentales del PD, como había evocado el nuevo secretario, parecía acercarse a la restauración del modelo de partido de la etapa de Bersani, volviendo a proponer un modelo de alternancia entre el alma socialdemócrata y la democrático-reformista (Natale, 2019). La presencia de jóvenes, como de los delegados entre treinta y cuarenta años, aumentó al tiempo que también aumentó el grupo de mayores de setenta años. Los llamados nativos, con más del 40 % de los delegados, representaban la componente más numerosa de la Asamblea Nacional, seguidos, de cerca, por el grupo de delegados exmiembros del DS, que constituía el 36 %, mientras que el grupo de los delegados con origen en La Margherita aparecía en franco declive. En particular, resulta ilustrativo que con el nuevo liderazgo de Zingaretti, el partido volvía a movilizar a los postcomunistas dentro del cuadro militante activo del partido (Natale, 2019). El 70 % de los delegados se definía como de centro-izquierda, si bien se registraba un aumento de quienes se definían exclusivamente de izquierda, hasta el 15 %, dentro de los cuales se encontraba, de manera significativa, el grupo de apoyo del nuevo secretario

Finalmente, la secretaría inaugurada por Zingaretti introduce un cambio decisivo en lo que respecta a la visión del partido, el liderazgo y su relación: cerca de dos tercios de la Asamblea considera que el deber principal del secretario es consolidar el PD, su perfil identitario, su línea política y su programa.

Una diferencia sustancial con el periodo renziano, en el que la prioridad de la acción del líder del partido era ganar las elecciones y conquistar el Gobierno. La voluntad de dejar atrás la etapa del PD como partido basado en la centralidad del líder encontraba su reflejo en la marcada preferencia de los delegados, un 80 %, a favor del mantenimiento de una forma de gobierno parlamentario, redoblando desde el punto de vista porcentual el valor respecto a la etapa en la que el partido era guiado por Renzi (Natale, 2019).

Estas divisiones internas del PD se refieren, también, a diferencias de fondo sobre valores fundamentales<sup>30</sup>. Como es sabido, si en el mismo partido se encuentran grupos o facciones caracterizados por profundas diferencias en el plano de los valores, que se reflejan en la articulación de orientaciones políticas divergentes y producen iniciativas de signo diverso, resulta difícil que el partido pueda concebirse y representarse como un sujeto capaz de sostener una acción unitaria. Al mismo tiempo, es muy probable que los miembros de la organización privilegien su pertenencia de grupo o facción frente a la de partido.

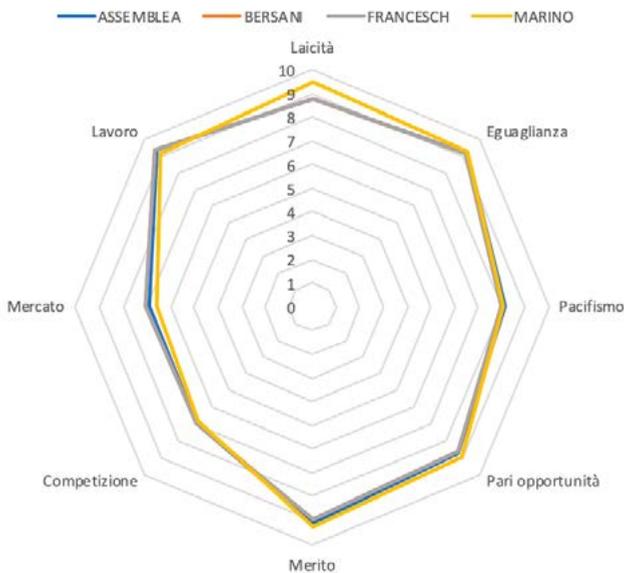
Si comparamos las puntuaciones asignadas (en una escala del 1 al 10) a algunos valores fundamentales por parte de los delegados de la Asamblea Nacional del PD en 2009, 2013, 2017 y 2019, podemos observar que un núcleo de estos valores —tales como igualdad, paridad de oportunidades, la laicidad, el pacifismo, el medioambiente, el trabajo—, que son por su propia naturaleza universales y se refieren a una dimensión de autotranscendencia, presentan valores medios relativamente altos, entre el 8 y el 9, en los distintos grupos nacionales. En cambio, valores como el mercado y la competición, que se refieren a una dimensión de autoafirmación, se caracterizan por valores medios significativamente más bajos, entre el 6 y el 7, aunque estos últimos manifiestan un sensible crecimiento entre los delegados nacionales de 2013 y 2017, coincidiendo con los dos mandatos de Renzi, sobre todo entre los elegidos en la moción del secretario<sup>31</sup>. De este modo, en la transición de la Asamblea Nacional de 2009 a la de 2013, al conjunto de las referencias normativas compartidas por gran parte de los delegados, definidas en relación con valores universales ligados a la dimensión de autotranscendencia, como resulta de la tradición y horizonte ideológico y cultural en el que se encuadra la

<sup>30</sup> Recordamos con Schwartz (1992, 1994) que los valores son convicciones, relativamente estables, sobre modos ideales y deseables de ser o actuar, fines motivacionales que guían el pensamiento y el comportamiento en distintos ámbitos de la vida.

<sup>31</sup> Tomamos como referencia la tipología de valores de Schwartz (1992), quien distingue, con base en dos parejas de oposición, entre orientación a la conservación o el cambio y orientación universalista (autotranscendente) o de autoafirmación.

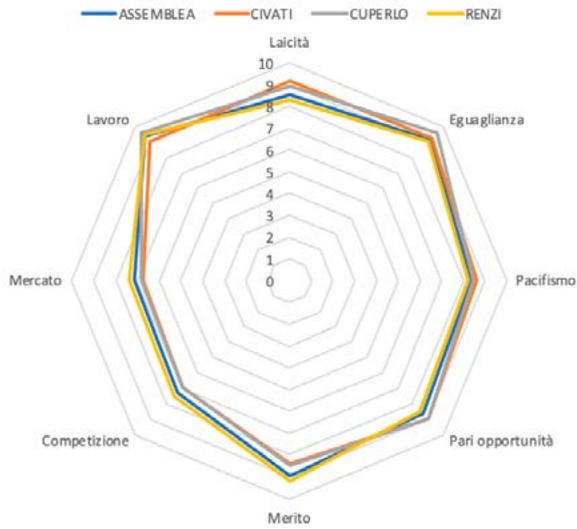
izquierda, se suma un grupo de valores en buena medida extraños a esta tradición, vinculados, por su naturaleza, a la dimensión de autoafirmación, como competición y mercado. Un injerto con consecuencias de fondo sobre el cuadro militante activo del partido, en la medida en que genera estímulos políticos que divergen progresivamente. Esta transformación del sistema de valores del PD se muestra con claridad en los gráficos 2, 3, 4 y 5, que ilustran en forma poligonal la puntuación media asignada a los diversos valores por parte de los delegados de las cuatro asambleas nacionales, ya sea en su conjunto como en relación a cada moción particular. Como puede observarse en la progresiva desalineación de los lados del polígono, a partir de la Asamblea Nacional de 2013, el sistema de referencias normativas de los delegados nacionales se va diferenciando de tal modo que parece sustancialmente irreversible (Fasano *et al.*, 2018).

Gráfico 2. *Valores fundamentales de los delegados de la Asamblea Nacional 2009*



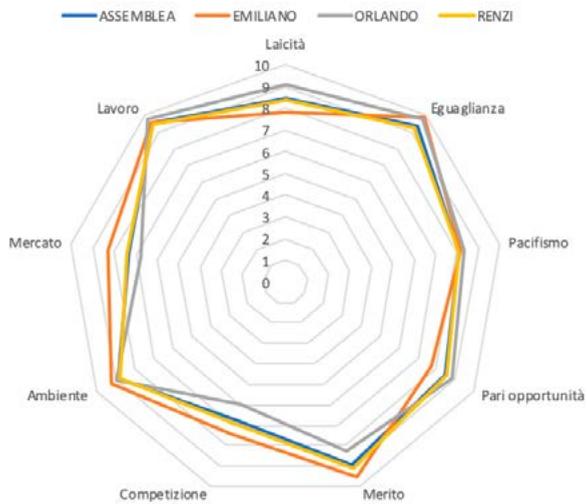
*Fuente:* elaboración propia.

Gráfico 3. *Valores fundamentales de los delegados de la Asamblea Nacional 2013*



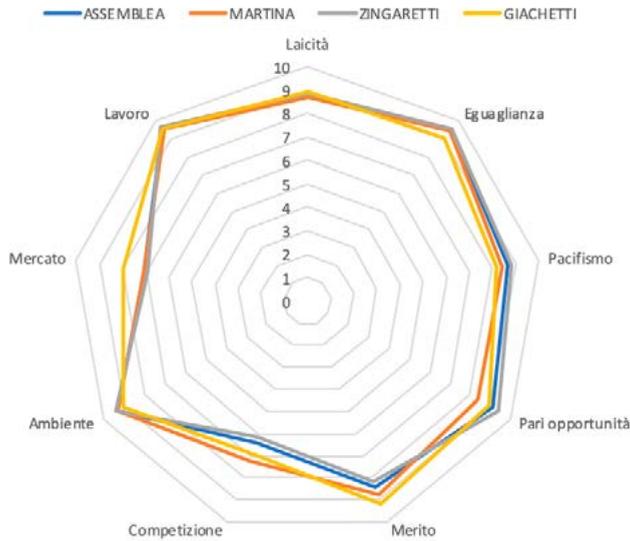
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 4. *Valores fundamentales de los delegados de la Asamblea Nacional 2017*



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 5. *Valores fundamentales de los delegados de la Asamblea Nacional 2019*



*Fuente:* elaboración propia.

Tampoco el recambio generacional, representado por el ingreso en el partido de nativos del PD, en función de cuotas numéricamente cada vez más consistentes, ha contribuido a limitar el grado de fragmentación experimentado por el sistema de valores del cuadro militante activo del partido. En ausencia de un compromiso claro por parte de los líderes o grupos dirigentes a la hora de construir una sólida y renovada cultura política, el resultado más obvio de la permanencia de dichas divisiones en el PD, ante todo de valores y después políticas, no ha sido otro que la dificultad del partido para asumir posiciones coherentes y unitarias frente a las cuestiones políticas importantes. Un problema que se proyecta sin solución, toda vez que el nuevo secretario y su grupo dirigente hasta ahora no parecen capaces de delinear una estrategia eficaz para refundar el partido sobre los presupuestos que habían motivado el nacimiento del PD.

## VI. AFILIADOS Y SELECTORES

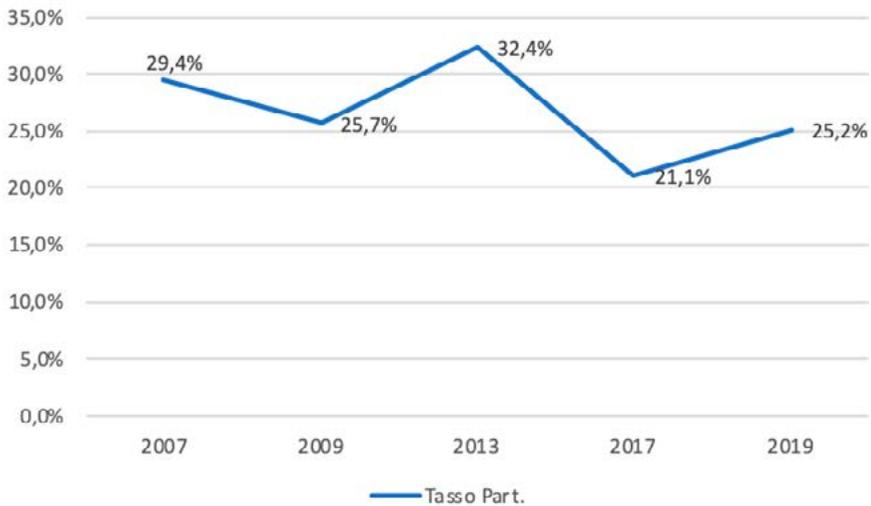
Como se ha visto, el PD es un partido que nace bajo el signo de las primarias. Mejor dicho, de un procedimiento de elección directa del

secretario, considerado a un tiempo el candidato del partido al cargo de Presidente del Consejo de Ministros, abierto a la participación de los electores. En la docena de años que han pasado desde su constitución se han celebrado cinco consultas de este tipo: 2007, 2009, 2013, 2017 y, finalmente, en 2019. A estos procesos deben sumarse las primarias celebradas para la selección del candidato a *premier* del centro-izquierda de 2012, con la participación, además del secretario del partido del momento, Pierluigi Bersani, de Matteo Renzi y Laura Puppato (Gelli, Mannarini y Talò, 2013). Todas estas elecciones se han caracterizado por un alto nivel de participación, a pesar de que desde las primarias que llevaron a la secretaria a Veltroni en 2007 a las últimas, que han sido testigo de la elección de Zingaretti como secretario del PD, el número de los selectores (léase, de los electores y afiliados que participan en las primarias) ha decrecido a ritmo constante (Natale y Fasano, 2017). Las primarias celebradas en 2007 y 2009 superaron el umbral de los tres millones de votantes, así como sucedió, al menos en el primer turno, de las primarias de la coalición Italia Bene Comune de 2012. Las primarias de 2013, sin embargo, movilizaron a poco más de 2 800 000 selectores, mientras que en 2017 y, finalmente, en 2019, la caída de la participación ha sido más que evidente, movilizándolo a menos de dos millones de votantes<sup>32</sup>.

Como puede observarse en el gráfico 6, la evolución de la tasa de participación en las primarias para la selección del secretario del partido (estimado en referencia a los votos obtenidos por el PD en las elecciones precedentes a la Cámara de los Diputados) ha oscilado, en el curso del tiempo, entre el 25 % y el 32 % (Natale y Fasano, 2017; Emanuele y Marino, 2019). Desde un punto de vista sociodemográfico, los selectores del PD presentan un perfil parecido al de su electorado. Se trata, principalmente, de un electorado de edad avanzada (más de un 65 % supera los 45 años), con un nivel de educación relativamente alto (una mayoría clara presenta un título superior o licenciatura), trabajador asalariado y con una presencia notable de pensionistas (Natale y Fasano, 2017). Se trata, por tanto, de un *selectorado* que puede definirse como leal al partido *per se*, en tanto que tiende a sostener al vencedor de la consulta, aunque no se trate del candidato elegido. A pesar de ello, debe hacerse notar que en el curso del tiempo la cuota de los llamados votantes inciertos —es decir, aquellos que en caso de resultar derrotado su candidato no se sienten vinculados por el PD o la coalición de centro-izquierda— se ha incrementado sensiblemente (Cavataio y Fasano, 2014; Natale y Fasano, 2017).

---

<sup>32</sup> Para un análisis detallado de las primarias del PD para la elección del secretario del partido, véanse Pasquino (2009), Pasquino y Venturino (2010 e 2014), Sandri y Seddone (2015a) y De Luca y Fasano (2018).

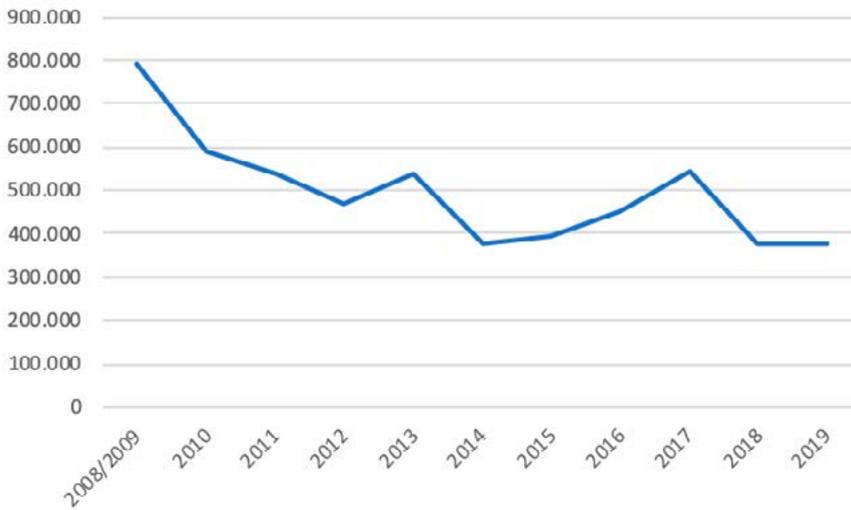
Gráfico 6. *Participación en las primas del PD (200-2009)*

*Fuente:* elaboración propia.

La mayoría del selectorado del PD la conforman, claramente, votantes de centro-izquierda, si bien merece observar su evolución, entre 2007 y 2017, hacia posiciones de centro, como demuestra la disminución, del 40 % al 34 %, de las electores que se identifican con la izquierda. Siempre entre 2007 y 2017, el grupo de los que se declaraban de centro aumentó del 10 % al 15 % (Natale y Fasano, 2017). Sin embargo, en las últimas primarias, celebradas en 2019, la tendencia que había marcado la evolución del selectorado del PD hacia el centro durante una década registra una neta inversión: aquellos que se declaraban de centro disminuían hasta el 13 %, mientras que los identificados con la izquierda aumentaban hasta el 42 %. Esta recuperación del selectorado de la izquierda, en coincidencia con el cierre de la era renziana, debe atribuirse, sobre todo, a los electores del nuevo secretario, Zingaretti, entre los cuales esta componente resultaba significativamente mayoritaria (De Luca, 2019). Desde 2013, el PD registró una adhesión de participantes declarados de centro-derecha a las primarias de un 3 %, y que en gran medida prestó su apoyo a Renzi en las primarias del 2013 y 2017. El peso de este grupo descendió al 1 % en 2019. En definitiva, el partido parece preparado para movilizar, sobre todo, un electorado de centro-izquierda, con mayor atractivo para el electorado centrista en la etapa de Renzi, mientras que las últimas primarias señalan el retorno a un electorado tradicionalmente identificado con la izquierda.

Al tratarse el PD de un partido centrado en el mecanismo de las primarias para la elección del líder, hasta ayer mismo candidato *in pectore* del partido a guiar la coalición de centro-izquierda, el rol de los afiliados podría parecer residual en la organización. Sin embargo, gracias al llamado «laudo Migliavacca», que toma el nombre del responsable de organización de DS en tiempos de la secretaría de Piero Fassino, se encontró un compromiso entre selectores y afiliados en el momento de la constitución del PD, que convierte a los últimos un activo importante del partido (Natale y Fasano, 2017). El «laudo Migliavacca», después implementado en el Estatuto del PD, prevé que a los afiliados, a través del voto de los círculos, les sea reconocido el derecho a seleccionar, entre los distintos candidatos a la secretaría, a los participantes finales en las primarias, mientras que a los selectores, junto a los mismos afiliados, se les atribuía el derecho de elegir, mediante su voto en las primarias, al futuro secretario. De este modo, el partido diseñó un procedimiento para la elección del secretario basado en tres fases (Venturino, 2014 y 2018). Los afiliados del PD son los titulares de la oferta política, en modo tal que también son los protagonistas de una suerte de discusión congresual sobre los candidatos y sus plataformas programáticas a través la convención de los círculos (primera fase). Los electores, junto a los afiliados, son, en cambio, los titulares de la demanda política, que se expresa en el voto a los candidatos seleccionados (segunda fase). En base a las mismas reglas, se establecía que en las primarias solo pudiesen participar los primeros tres candidatos más votados en la convención de los círculos. Finalmente, en el caso de que ninguno de los tres candidatos que concurren a las primarias conquistase la mayoría absoluta de los votos, la elección del secretario recaería en la Asamblea Nacional del partido (tercera fase). Cabe subrayar, en todo caso, que en el conjunto de elecciones primarias guiadas por este mecanismo hasta la fecha, la tercera fase no ha sido activada nunca. No obstante, la previsión de esta ulterior fase permitiría corregir casos eventuales de indeterminación en el veredicto de los electores, restituyendo así el cetro a los afiliados.

La evolución de la afiliación al PD, como puede observarse en el gráfico 7, tras una cifra de casi 800 000 afiliados en los primeros dos años de vida del partido (2008-09), ha ido disminuyendo progresivamente, hasta llegar a su mínimo, con poco más de 370 000 inscritos en el bienio 2018-19, una década después de la primera campaña de afiliación. Esta lógica evolutiva solo ha invertido su tendencia en dos ocasiones, en 2013 y 2017, coincidiendo con las primarias que registraron la elección y la reelección de Renzi como secretario del PD, en las que se alcanzaron cerca de 540 000 afiliados (Natale y Fasano, 2017).

Gráfico 7. *Evolución de los afiliados al PD (2008-2019)*

*Fuente:* elaboración propia.

Cabe destacar, como dato más importante sobre el mecanismo de las primarias del PD, que los afiliados tienen un juicio extremadamente positivo sobre las mismas<sup>33</sup>. Las consideran un aspecto constitutivo de la identidad del partido, atribuyéndole un valor fundamental en su propia experiencia de militancia. Para el 73 % de los afiliados, las primarias contribuyen a mejorar su valoración del partido: tres cuartos de los mismos las consideran un instrumento útil para la renovación de la clase política. Además, algo más del 80 % sostiene que el mecanismo de las primarias no reduce ni el poder ni el rol efectivo de los afiliados en la vida democrática interna del partido. Una valoración que contrasta, de manera sobresaliente, con la preocupación mostrada por una parte del grupo dirigente, el cual, en más de una ocasión, ha sostenido que el recurso al modelo de primarias abiertas a la participación de los electores equivale a desaforar, sustancialmente, la base del partido. En la misma

<sup>33</sup> Este dato, como los que siguen sobre las actitudes y valoraciones de los afiliados del PD, han sido recogidos en el marco de un estudio demoscópico realizado por Candidate and Leader Selection, *standing group* de la Sociedad Italiana de Ciencia Política. El estudio fue realizado entre marzo y abril de 2013, después de las elecciones de 2013, con una muestra de 13 650 personas (Sandri y Seddone, 2015b; Fasano y Seddone, 2016).

línea, el 62 % de los afiliados excluye que las primarias sean fuente potencial de conflicto en el partido y en la coalición del centro-izquierda, mientras que el 66 % sostiene que el método debería ser extendido y utilizado de manera sistemática para la elección de los candidatos a alcaldes y presidentes de región, así como para identificar a los candidatos al Parlamento (Natale y Fasano, 2017)<sup>34</sup>. Finalmente, desde el punto de vista de los estilos de militancia cabe reseñar que los exmiembros de DS y La Margherita muestran una tendencia a la movilización política más intensa y continuada, sobre todo en la fase de las primarias, expresada desde la adhesión al comité electoral de alguno de los candidatos, hasta la participación activa en la campaña del candidato escogido. Los *nativos* del PD, sin embargo, se movilizan en menor medida, limitándose, muchas veces, a la participación en iniciativas puntuales de apoyo al propio candidato y a la participación en las primarias. No obstante, estos últimos muestran una mayor inclinación a desarrollar otro tipo de actividades de carácter asociativo, con carácter social y comunitario, así como en agrupaciones de carácter recreativo.

## VII. CONCLUSIONES: EL PD COMO PARTIDO FALLIDO

Una docena de años después del nacimiento del PD, las expectativas generadas por su constitución permanecen, en gran medida, insatisfechas, ya que el balance general que se puede hacer de su singladura política no es, ciertamente, positivo. Cambios continuados en el liderazgo, continuas escisiones, divisiones internas permanentes, con su consiguiente reflejo en las variaciones constantes registradas en la línea política, son las características más evidentes que definen su tormentosa trayectoria. El PD ha demostrado ser, hasta ahora, un partido fallido. La prueba más evidente de esta condición la ofrece la evolución de su consenso electoral, el cual evidencia que —más allá de episodios de éxito puntual— la propuesta política encarnada por el PD no ha resultado convincente a los ojos de los electores (Natale y Fasano, 2017).

Como se ha señalado, las escisiones y la inestabilidad interna son dos de las características más acusadas del PD. De la separación original

---

<sup>34</sup> Recordamos que a finales de 2012 el PD organizó una consulta entre sus afiliados y electores para la selección de los candidatos a la Cámara de Diputados y el Senado. Una consulta de condición no vinculante, toda vez que la configuración de los cabezas de lista era decidida por la secretaría del partido y la Dirección Nacional a través del método usual de selección negociada entre las diversas facciones organizadas del partido.

protagonizada por Gavino Angius y Fabio Mussi, —quienes decidieron, todavía en DS, no formar parte del PD para dar vida a Sinistra Democratica—, hasta la reciente escisión de Renzi, junto a 45 parlamentarios para constituir Italia Viva, la trayectoria del partido registra al menos seis procesos de escisión<sup>35</sup>. La concatenación de estos episodios de ruptura con el partido demuestra, sin que quepa desmentirlo, que las barreras que impiden la salida del PD no son lo suficientemente sólidas. Al menos no lo suficiente como para hacer coincidir el horizonte de supervivencia del partido con los objetivos que el mismo partido se dio en la fase de construcción; a saber: favorecer tanto el desarrollo de un fuerte interés en el mantenimiento del partido como de lealtades organizativas difusas (Panebianco, 1982).

Del mismo modo, la continuada sucesión de secretarios —siete en doce años— ha alimentado la imagen de un partido víctima de una extraordinaria inclinación a destruir a sus mejores hijos, encarnando una suerte de «síndrome de Cronos» (Natale y Fasano, 2017). Veltroni, Franceschini, Bersani, Epifani, Renzi, Martina, Zingaretti: secretarios elegidos directamente por los electores y afiliados, que se han alternado con *regentes* en las fases de transición, cada uno de los cuales ha desarrollado un estilo de liderazgo propio, ha desplegado su propia estrategia, muchas veces en abierta contradicción con la de su predecesor. Este cuadro indica una dificultad patológica del partido para dotarse de una identidad estable, así como de un grupo dirigente incapaz de sostener unas convicciones y contenidos compartidos en el tiempo (Natale y Fasano, 2017), lo que ha producido, en definitiva, una evolución del partido turbulenta. En el frente externo ha mantenido una relación discontinua con sus electores, mientras que en el frente interno tampoco ha sido capaz de consolidar un horizonte claro y estable de supervivencia para el partido a mediano plazo.

En este sentido, el problema del partido fallido se refiere, sobre todo, a un proceso de institucionalización frágil y todavía incompleto<sup>36</sup>. En el acto de

<sup>35</sup> Recapitulando las escisiones que han llevado a la formación de nuevas formaciones políticas: Angius y Mussi (Sinistra Democratica); Rutelli y Tabacci (API); Civati (Possibile); Fassina y D'Attore (Sinistra Italiana); D'Alema, Bersani y Speranza (Articolo 1-Movimento Democratico e Progressista).

<sup>36</sup> En particular, nos referimos a las características que distinguen el proceso de institucionalización de un partido político según Panebianco (1982), proceso en el que los líderes políticos desarrollan una función crucial, gracias a su contribución decisiva en la definición de las metas ideológico-culturales y la identificación de las referencias sociales de la naciente organización. Además, siempre según Panebianco, que para enfocar esta dimensión se remite a los estudios sobre organizaciones de Selznick (1957), un nuevo partido consigue consolidarse —al punto de completar el

nacimiento de toda formación política, fase en la que dicho partido se encuentra todavía inmerso en el proceso de construcción, los líderes más prominentes y representativos de la formación desarrollan un rol fundamental. De hecho, son ellos quienes garantizan la elaboración y definición de los objetivos que deben guiar la acción política del nuevo sujeto, quienes definen la cultura política y quienes, diseñando una propuesta programática, contribuyen de manera decisiva a la identificación de su electorado potencial. Este es el proceso por el cual, en el curso del tiempo, un nuevo partido incorpora el complejo de los valores y objetivos derivados de los líderes fundadores, convirtiéndose, progresivamente, en un sujeto dotado de vida propia (Panebianco, 1982). Este proceso, que toma el nombre de institucionalización, hace que la supervivencia del partido se convierta en el principal objetivo de la organización<sup>37</sup>. Los resultados de tal proceso —que se realiza, también, a través de la formación de incentivos selectivos dirigidos a dar continuidad a la organización (Olson, 1983)—, se miden, en definitiva, a través de dos dimensiones: el grado de autonomía del partido respecto al ambiente externo y el grado de interrelación entre los distintos niveles organizativos del partido, gracias a los cuales los órganos centrales (*party in central office*) consiguen gobernar los procesos decisionales internos, coordinándose con el partido en su implantación territorial (*party on the ground*)<sup>38</sup>.

Precisamente, en lo tocante al grado de interrelación del partido, la condición de *merger party* ha constituido un obstáculo para la integración en el PD de los grupos dirigentes con origen en los dos partidos fundadores, DS y La Margherita. A ello se debe unir que no siempre ha existido una plena sintonía entre los órganos centrales (*party in central office*) y los órganos territoriales (*party on the ground*). La ausencia de una clara identidad política y el conflicto irresuelto sobre los objetivos y estrategias de partido, constantemente dividido entre la componente postdemocrisiana y postcomunista, así como entre las almas radical, socialdemócrata y reformista liberal-democrática, han impedido al partido conseguir un grado suficiente y efectivo de cohesión interna. A su vez, el grado de conflictividad interna, que se extiende del

---

propio proceso de institucionalización— en el momento en el cual su horizonte de supervivencia tiende, justamente, a coincidir con los objetivos que se ha dado en la fase de construcción, lo que conlleva al desarrollo de lealtades organizativas difusas e intereses comunes en su mantenimiento estable en el curso del tiempo. En referencia particular al proceso de institucionalización del PD, véanse Fasano (2010), Fasano y Martocchia Diodati (2014b), además de Natale y Fasano (2017).

<sup>37</sup> Pensemos, a tal propósito, en el proceso que Selznick (1957) ha definido como «heterogenesi de los fines».

<sup>38</sup> Cfr. Panebianco (1982).

centro a la periferia, alimentándose de la lógica competitiva desencadenada por las primarias, ha contrarrestado la puesta en común de las prioridades de la acción política esbozadas por cada liderazgo. En definitiva, nacido el PD, nunca vio la luz, empero, su cultura política.

## BIBLIOGRAFIA

- Addario, N. y Fasano, L.M. (2015). La vera innovazione è politica, *Il Mulino*, 64 (1), 63-68.
- Almagisti, M., Lanzalaco, L. y Verzichelli, L. (cur.) (2014). *La transizione politica italiana. Da Tangentopoli a oggi*. Roma: Carocci.
- Ariemma, I. (2014). *Il tramonto di una generazione. Dalla fine del PCI al Partito Democratico di Renzi*. Firenze: Castelvechi.
- Bellucci, P., Maraffi, M. y Segatti, P. (2000). *PCI, PDS, DS. La trasformazione dell'identità politica della sinistra di governo*. Milano: Donzelli.
- Biorcio, R. y Natale, P. (2013). *Politica a Cinque stelle. Idee, storia e strategie del movimento di Grillo*. Milano: Feltrinelli.
- Bordandini, P. y Cartocci, R. (2011). La cultura politica dei delegati nazionali di partito. *Polis*, 25 (2), 171-204.
- Bordandini, P., Di Virgilio, A. y Mulè, R. (2011). I leader degli anni a venire. Atteggiamenti e opinioni dei delegati di partito in Italia. *Polis*, 25 (2), 159-170.
- Calise, M. (2006). Presidentialization, Italian Style. En T. Poguntke e P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies* (pp. 88-106). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199252017.003.0004>.
- Cavataio, M. y Fasano, L. M. (2014). Leali, incerti o defezionisti? Atteggiamenti di voto post primarie nei elettori fra il 2007 e il 2013. *Quaderni di Scienza politica*, 21 (3), 329-349.
- Chiapponi, F. (2017). *Democrazia, populismo, leadership: il Movimento 5 Stelle*. Novi Ligure: Epoké.
- Corbetta, P. y Gualmini, E. (2013). *Il partito di Grillo*. Bologna: Il Mulino.
- De Luca, R. (2019). Il recupero a sinistra di Zingaretti. La collocazione politica dei elettori. *Questioni Primarie*, 5 (8), 16-17.
- y Fasano, L. M. (2018). *Il Partito democratico dei native*. Novi Ligure: Epoké.
- Drucker, H. M. (1979). *Doctrine and Ethos in the Labour Party*. London: George Allen and Unwin.
- Emanuele, V. y Marino, B. (2019). La partecipazione su base territoriale, *Questioni Primarie*, 5 (8), 6-8.
- Fasano, L. M. (2009). L'Assemblea costituente nazionale del PD. En G. Pasquino (cur). *Il Partito democratico. Elezione del segretario, organizzazione e potere* (pp. 141-186). Bologna: Bononia University Press.
- (2010). L'Assemblea nazionale del PD. En G. Pasquino y F. Venturino (cur). *Il Partito democratico di Bersani. Persone, profilo e prospettive* (pp. 35-66). Bologna: Bononia University Press.

- y Martocchia Diodati, N. (2014a). Il Pd di Renzi, l'ultima occasione. *Il Mulino*, 63 (1), 45-52.
- y Martocchia Diodati, N. (2014b). L'Assemblea nazionale del Partito democratico. En G. Pasquino y F. Venturino (cur.). *Il Partito democratico secondo Matteo* (pp. 65-100). Bologna: Bononia University Press.
- , Martocchia Diodati, N. y Natale, P. (2018). L'Assemblea nazionale del Partito democratico. En R. De Luca e L.M. Fasano (cur.). *Il Partito democratico dei nativi* (pp. 177-196). Novi Ligure: Epoké.
- y Natale, P. (2019). Dal Partito «amalgama» di Veltroni al partito «omnibus» di Zingaretti (2007-2019): ruolo della leadership, forma partito e costruzione della linea politica negli orientamenti dei delegati dell'Assemblea nazionale. En *Il Convegno annuale della Società italiana di Scienza politica* (Lecce, 12-14 settembre), Sezione 9 Elezioni e Comportamento di voto, (Panel 9.2 Leadership and Candidate Selection in Comparative Perspective).
- y Pasini, N. (2014). Tra frammentazione e polarizzazione del sistema politico italiano: interpretazioni e casi empirici. En M. Almagisti, L. Lanzalaco y L. Verzichelli (cur.). *La transizione politica italiana. Da Tangentopoli a oggi* (pp. 109-142). Roma: Carocci.
- y Seddone, A. (2016). Selecting the Leader, Italian Style. *Contemporary Italian Politics*, 8 (1), 83-102. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2016.1156313>.
- Fassino, P. (2018) *Pd davvero*. Milano: La nave di Teseo.
- Florida, A. (2019). *Un partito sbagliato: Democrazia e organizzazione nel Partito Democratico*. Firenze: Castelvechi.
- Funiciello, A. (2012). *A vita. Come e perché nel Partito Democratico i figli non riescono a uccidere i padri*. Milano: Donzelli.
- Gelli, B., Mannarini, T. y Talò, C. (2013). *Perdere vincendo. Dal successo delle primarie 2012 all'impasse post-elettorale*. Milano: Angeli.
- Ignazi, P. y Bordandini, P. (2018). *I muscoli di partito. Il ruolo dei quadri intermedi nella politica atrofizzata*. Bologna: Il Mulino.
- Macaluso, E. (2007). *Al capolinea. Contro storia del Partito democratico*. Milano: Feltrinelli.
- Musella, F. (2015). Personal leaders and party change: Italy in comparative perspective, *Italian Political Science Review. Rivista Italiana di Scienza Politica*, 45 (3), 227-247. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/ipo.2015.19>.
- y Webb, P. (2015). The Revolution of Personal Leaders. *Italian Political Science Review. Rivista Italiana di Scienza Politica*, 45 (3), 223-226. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/ipo.2015.20>.
- Natale, P. (2019). L'Assemblea nazionale del Partito democratico. En S. Rombi e F. Serricchio (cur.). *L'elezione di Zingaretti. La rivincita del partito?* (pp. 229-241). Novi Ligure: Epoké.
- y Fasano, L. M. (2017). *L'ultimo partito. Dieci anni di Partito democratico*. Torino: Giappichelli.
- Olson, M. (1983). *La logica dell'azione collettiva*. Milano: Feltrinelli.
- Panbianco, A. (1982) *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*. Bologna: Il Mulino.
- Pasquino, G. (cur.) (2009). *Il Partito democratico. Elezione del segretario, organizzazione e potere*. Bologna: Bononia University Press.

- y Venturino, F. (cur.) (2010). *Il Partito democratico di Bersani. Persone, profilo e prospettive*. Bologna: Bononia University Press.
- y Venturino, F. (cur.) (2014). *Il Partito democratico secondo Matteo*. Bologna: Bononia University Press.
- Passarelli, G. (2015). *The Presidentialization of Political Parties. Organizations, Institutions and Leaders*. New York: Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137482464>.
- y Tuorto, D. (2018). *La Lega di Salvini. Estrema destra di governo*. Bologna: Il Mulino.
- Poguntke, T. y Webb, P. (cur.) (2006). *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Raniolo, F. (2011). Partecipazione e partiti: la prospettiva dei delegati congressuali. *Polis*, 25 (2), 235-262.
- Reif, K., Cayrol, R. y Niedermayer, O. (1980). National Political Parties' Middle-Level Elites and European Integration. *European Journal of Political Research*, 8 (1), 91-112. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00740.x>.
- Salvati, M. (2003). *Il Partito democratico. Alle origini di un'idea politica*. Bologna: Il Mulino.
- Sandri, G. y Seddone, A. (cur.) (2015a). *The Primary Game. Primary Elections and the Italian Democratic Party*. Novi Ligure: Epoké.
- (2015b). In Members' Shoes: Members' Opinions on Intra-Party Democracy and Primary Elections. En G. Sandri y A. Seddone (cur.). *The Primary Game. Primary Elections and the Italian Democratic Party* (pp. 129-152). Novi Ligure: Epoké.
- Schwartz, S. H. (1992). Universals in the Content and Structures of Values. Theory and Empirical Tests in 20 Countries. *Advances in Experimental Social Psychology*, 25, 1-65. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0065-2601\(08\)60281-6](https://doi.org/10.1016/S0065-2601(08)60281-6).
- (1994). Are there universal aspects in the structure and contents of human values. *Journal of Social Issues*, 50 (4), 19-45. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1994.tb01196.x>.
- Selznick, P. (1957). *La leadership nelle organizzazioni*. Milano: Angeli.
- Tedeschi, S. (2018). *Il Partito democratico. Origine, organizzazione e identità*. Novi Ligure: Epoké.
- Venturino, F. (2014). Il Partito democratico e la selezione del leader: le regole della competizione. En G. Pasquino y F. Venturino (cur.). *Il Partito democratico secondo Matteo* (pp. 13-28). Bologna: Bononia University Press.
- (2018) *La selezione del leader: le regole della competizione e i candidati*. En R. De Luca y L. M. Fasano (cur.). *Il Partito democratico dei native* (pp. 17-30). Novi Ligure: Epoké.

# POPOLO DELLA LIBERTÀ: AUGE Y CAÍDA DE UN PARTIDO CONSERVADOR<sup>1</sup>

## Popolo della Libertà: the rise and fall of a conservative party

JORGE DEL PALACIO MARTÍN

Universidad Rey Juan Carlos

jorge.delpalacio@urjc.es

### *Cómo citar/Citation*

Palacio Martín, J. del (2020).

Popolo della Libertà: auge y caída de un partido conservador.

*Revista de Estudios Políticos*, 189, 167-196.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.189.06>

### **Resumen**

El presente artículo analiza la dimensión ideológica del partido de Silvio Berlusconi el Popolo della Libertà (2008-2013). La atención a la naturaleza ideológica del PdL se justifica porque su fracaso como partido conservador resulta un episodio crucial para entender la metamorfosis de la derecha italiana en el marco de la transformación del sistema de partidos que se produce en la década 2008-2018. El análisis concluye que la superación de la competición bipolar que caracterizó la Segunda República ha contribuido a reducir la capacidad de Berlusconi para movilizar al electorado hostil a la izquierda en clave anticomunista.

### **Palabras clave**

Ideología; liberalismo; conservadurismo; anticomunismo; populismo; Italia.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha beneficiado de una estancia en el International Center on Democracy and Democratization de la Universidad LUISS-Guido Carli de Roma. Agradezco a su director, Giovanni Orsina, como al profesor Luis Arranz, los comentarios y sugerencias a los primeros borradores de este artículo.

**Abstract**

The following article analyses the ideological dimension of Silvio Berlusconi's political party Popolo della Libertà (2008-2013). The focus on the ideological nature of the PdL is justified because its failure as a conservative party is a crucial factor, along with the transformation of the political party system in Italy, in understanding the metamorphosis of the Italian right between 2008 and 2018. The analysis concludes that the demise of the two-party system that characterized the Second Republic has contributed to reduce Berlusconi's traditional ability to mobilise the anti-left wing electorate through an anticommunist discourse.

**Keywords**

Ideology; liberalism; conservatism; anticommunism; populism; Italy.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA POLÍTICA DE LA SEGUNDA REPÚBLICA: LA COMPETICIÓN BIPOLAR Y LA FUNDACIÓN DEL POPOLO DELLA LIBERTÀ: 1. La lógica de competición bipolar y el nacimiento del PD y el PdL. 2. «Política di Piazza»: la oposición al Gobierno Prodi. III. CARACTERÍSTICAS IDEOLÓGICAS DEL PdL: 1. El diseño programático de un partido conservador. 2. La continuidad del discurso anticomunista. IV. HACIA LA DISOLUCIÓN DEL POPOLO DELLA LIBERTÀ: 1. La crisis interna un proyecto conservador. 2. Cambio de sistema y metamorfosis de la derecha italiana. V. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

## I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es analizar la trayectoria del Popolo della Libertà en el marco de la transformación del sistema político italiano que se produce en la década 2008-2018 atendiendo, sobre todo, a su dimensión ideológica. El análisis del caso del PdL se justifica porque su auge y caída resulta un pasaje crucial para entender la metamorfosis de la derecha italiana a partir de las elecciones de 2013, últimas a las que concurrió el PdL. Si en las elecciones de 2008 el PdL consiguió una victoria reseñable al obtener el 37,38 % de los votos —el mejor resultado logrado por un partido liderado por Berlusconi desde 1994—, en las de 2018 Forza Italia vio disminuido su consenso al 14 %, perdiendo, por primera vez en su historia, la condición de partido hegemónico de la derecha italiana a favor de la nueva Lega liderada por Matteo Salvini. En este sentido, la atención a la breve y conflictiva historia del Popolo della Libertà, como el complicado retorno de Forza Italia tras su refundación, se justifica porque refleja con bastante precisión los problemas de la derecha liderada por Silvio Berlusconi para adaptarse a los cambios registrados en la política italiana en el periodo 2008-2018.

A la hora de analizar la trayectoria del Popolo della Libertà se prestará especial atención a la dimensión ideológica del partido. Para ello se trabajará con programas de partido, discursos políticos, comentarios de prensa e intervenciones públicas de los protagonistas e ideólogos del partido. No se trata, como parece lógico, de tomar la ideología como la única o principal variable explicativa de la vida del partido, sino de atender a su importancia como

instrumento de adaptación a un entorno competitivo en relación con otros factores. Según Angelo Panebianco en su obra clásica *Modelos de partido*, la ideología sirve a los partidos al propósito de fortalecer *ad intra* la identidad colectiva de la organización. A la vez, contribuye a configurar *ad extra* un *territorio de caza* sobre el que el partido está llamado a desarrollar una actividad de control y dominio. Ambas dimensiones, como se tratará de poner de manifiesto con el examen de la naturaleza ideológica del PdL, mantienen una relación dinámica y orgánica (Panebianco, 2009: 46-47).

El propósito de esta contribución es mostrar que el fracaso del Popolo della Libertà encuentra un factor explicativo en la incapacidad de la derecha liderada por Berlusconi para adaptar su discurso y configuración ideológica a la superación de la competición bipolar de la Segunda República. En este sentido, la principal tesis que defenderá este artículo es que la progresiva afirmación de un modelo de competición tripolar a partir de 2011, con una nueva oferta política *anti-establishment* que supera el eje izquierda-derecha, ha contribuido a menoscabar el potencial del discurso de Berlusconi para agrupar y movilizar al electorado hostil a la izquierda en clave anticomunista.

## II. LA POLÍTICA DE LA SEGUNDA REPÚBLICA: LA COMPETICIÓN BIPOLAR Y LA FUNDACIÓN DEL POPOLO DELLA LIBERTÀ

El nacimiento oficial del Popolo della Libertà (PdL) como partido, fruto de la fusión de Forza Italia (FI) y Alleanza Nazionale (AN), tuvo lugar en el Primer Congreso Nacional del PdL, celebrado en Roma el 27 de marzo de 2009. Sin embargo, tal y como Silvio Berlusconi se encargó de subrayar en el discurso de apertura del congreso, a la altura de 2009 el PdL era «un movimiento que en realidad ya había nacido, ya había crecido, ya era fuerte y ya era ganador» (Berlusconi, 2013: 139). Al magnate milanés no le faltaba razón. El PdL, puesto en circulación como hipótesis a la altura de 2006, en 2008 había servido a Berlusconi como lista electoral, aún sin ser constituido como partido, para ganar las elecciones italianas de 2008 y hacer alcalde de Roma a Gianni Alemanno, político de AN.

A la hora de entender las razones que llevan a la fundación del PdL como partido con vocación de agrupar el voto de la derecha italiana en una sola organización, pueden señalarse dos. Primero, el proceso de agregación de partidos que incentivó la lógica de competición bipolar de las nuevas instituciones de la Segunda República. Segundo, la naturaleza de los conflictos en el seno de la coalición de la Casa della Libertà y la dinámica de oposición al segundo Gobierno de Prodi entre 2006 y 2008.

## 1. LA COMPETICIÓN BIPOLAR Y EL NACIMIENTO DEL PD Y EL PDL

En el ámbito de las ciencias sociales el periodo de la historia de Italia que va de 1948 a 1992 suele conocerse como Primera República, mientras que la denominación Segunda República se reserva para la etapa política que arranca con las elecciones de 1994, aunque formalmente no se haya registrado ninguna cesura en la vigencia de la Constitución italiana de 1948. La idea de transición se justifica, sin embargo, en atención a la mutación radical del sistema de partidos que se produce en el periodo 1992-1994 (Grilli di Cortona, 2007). En esta periodización, 1993 marca el año en el que se celebró el referéndum que llevó a la abolición de la ley electoral proporcional utilizada desde el final de la Segunda Guerra Mundial y a su sustitución por una ley de sentido mayoritario. De otra forma, la referencia al periodo 1992-1994 señala el tiempo en el que los principales partidos que estructuraron el sistema de partidos nacido en la posguerra desaparecieron en el curso del proceso judicial Mani pulite, también conocido como Tangentopoli, en referencia a los casos de financiación ilegal de organizaciones políticas, dejando espacio a los nuevos partidos que protagonizarán la política italiana de la Segunda República (Cota y Verzichelli, 2007: 38-39).

A pesar de que la ley electoral de 1993 volvió a ser cambiada en 2005 por una nueva ley proporcional con premio a la mayoría, las elecciones de la Segunda República —1994, 1996, 2001, 2006 y 2008— se han caracterizado por dar forma a una dinámica de competición bipolar que posibilitó la alternancia en el Gobierno. Una alternancia que había resultado imposible en el marco del sistema de partidos de la Primera República, debido, principalmente, a la *conventio ad excludendum* frente al PCI, el partido comunista más poderoso de Occidente en un mundo estructurado en torno a la fractura ideológica bipolar de la Guerra fría. En este sentido, el sistema de partidos de la Segunda República, que se afirma a partir de las elecciones de 1994, es definido como bipolar en atención, al menos, a dos criterios. El primero, la existencia de dos polos diferenciados y diferenciables que concentran la mayoría de los votos; el segundo, la posibilidad real de que cualquiera de los polos consiga una mayoría suficiente para formar Gobierno (Bartolini *et al.*, 2004: 2).

Pasquino y Valbruzzi introducen una clave de lectura necesaria a la hora de profundizar en la comprensión de la naturaleza del bipolarismo italiano y medir su rendimiento. Ambos autores sostienen que, si bien el sistema de partidos de la Segunda República puede considerarse bipolar en relación a su *mecánica*, debe ser tomado como multipolar en relación a su *forma*. Lo que ponen de manifiesto es que el bipolarismo italiano se consolidó, paradójicamente, de la mano de una dinámica creciente de fragmentación de partidos.

Según sus propias palabras, el particular bipolarismo italiano «ha terminado creando un caso anómalo de bipolarismo extremo donde un número considerable de partidos ha sido constreñido y encapsulado por dos coaliciones de gobierno que compiten entre sí. El tipo de bipolarismo que arraigó en Italia supuso que los gobiernos estaban condenados a la inestabilidad debido a la existencia de demasiadas diferencias programáticas entre los miembros de las coaliciones» (Pasquino y Valbruzzi, 2015: 443).

Precisamente, la capacidad de los pequeños partidos para desestabilizar la vida de las coaliciones y los Gobiernos se convirtió en la tónica dominante de la vida política de la Segunda República. Casos como la caída del primer Gobierno Berlusconi tras perder el apoyo parlamentario de la Lega Nord (1994-1995); la disolución del primer Gobierno Prodi como consecuencia de la pérdida del apoyo de Rifondazione Comunista (1996-1998), o el final del segundo Gobierno Prodi (2006-2008) tras perder el apoyo del pequeño partido democristiano UDEUR de Clemente Mastella, ejemplifican la realidad de un bipolarismo frágil e inestable condicionado en sumo grado por socios de coalición menores.

Esta circunstancia fue dando cuerpo en Italia a un debate sobre la necesidad de racionalizar y optimizar la competición política neutralizando el poder de bloqueo que el sistema bipolar había puesto a disposición de los pequeños partidos. Precisamente, la creación del Partito Democratico en 2007, como la fundación del Popolo della Libertà en 2009, respondían al proyecto de simplificar el sistema político a través de la conversión de las coaliciones en grandes partidos con vocación mayoritaria, siguiendo la expresión duvergeriana. El primero encontraba su origen en la fusión de los exdemocristianos de La Margherita y los excomunistas Democratici di Sinistra; el segundo en la fusión de Forza Italia con Alleanza Nazionale, el partido postfascista liderado por Gianfranco Fini.

El lema «corriamo da soli», puesto en circulación por Walter Veltroni, primer secretario del PD y alcalde de Roma entre 2001 y 2008, ilustraba la vocación mayoritaria del partido llamado a representar la mayoría del centro-izquierda italiano. Sobre todo de emanciparse de la tradicional dependencia de Rifondazione Comunista para poder llevar el partido hacia el centro<sup>2</sup>. Su objetivo, como vendría a decir Veltroni en el congreso fundacional del PD, era crear «el partido del nuevo milenio y de la libertad, que desafiará a los conservadurismos de derecha e izquierda»<sup>3</sup>. La fundación del PD supuso

<sup>2</sup> M. Salvati «La battaglia del centro», *Corriere della Sera*, 26-03-2008.

<sup>3</sup> «Veltroni: Fare un'Italia nuova», *Corriere della Sera*, 27-01-2007. En agosto del mismo año Veltroni publicó un libro-manifiesto llamado significativamente *La nuova stagione*.

un estímulo para Silvio Berlusconi, que desde su salida del Gobierno en 2006 había acariciado la idea de superar las acentuadas desavenencias entre los partidos de su coalición a través de la fundación de un nuevo sujeto político unitario para la derecha italiana, un proyecto que puede verse delineado en su libro *Verso il partito della libertà*, publicado a comienzos de 2006, en el que la colección de discursos que lo componen permite seguir la pista del proyecto de fundación de un «nuovo partito»<sup>4</sup>.

## 2. «POLITICA DI PIAZZA»: LA OPOSICIÓN AL GOBIERNO PRODI

El segundo Gobierno Berlusconi 2001-2005 resultó ser el más longevo de la historia política de la Italia republicana al alcanzar los 1412 días de duración<sup>5</sup>. Sin embargo, ese éxito no se tradujo en un proceso de mayor integración de los partidos que formaban la coalición Casa della Libertà. Al contrario, la vida de este Ejecutivo sirvió para ahondar las diferencias entre las cuatro almas de la derecha italiana —la federalista, la postfascista, la democristiana y la liberal, representada a su manera por el berlusconismo—, dando lugar a tensiones constantes en la coalición de Gobierno que solamente el liderazgo de Berlusconi consiguió equilibrar y neutralizar, convirtiendo a FI en el centro de gravedad de las coaliciones de centro-derecha (Diamanti y Lello, 2005: 30-31).

La XIV legislatura italiana estuvo a traviesa por debates políticos que pusieron de manifiesto la distancia que mediaba entre las culturas políticas a las que daban expresión Forza Italia, Lega Nord, Alleanza Nazionale y Unione di Centro. Unas diferencias que prefiguraban las fracturas ideológicas que separarían a la derecha italiana a partir de 2013. El europeísmo de Casini contrastaba con la ambigüedad de Umberto Bossi y Gianfranco Fini, si bien de signo opuesto, ante la Unión Europea. La cuestión del federalismo enfrentó a la Lega Nord con Alleanza Nazionale como en los años noventa. La Ley Bossi-Fini de inmigración (30-07-2002, n.º 189) encontró la oposición de Casini, quien actuó como correa de transmisión de la opinión del mundo católico y el Vaticano sobre la materia<sup>6</sup>, mientras que el entusiasmo filo

---

*Contro tutti y conservatorismi* (Rizzoli, 2007).

<sup>4</sup> El documento «Manifiesto dei valori», del 8 de noviembre de 2005, aprobado y suscrito por los miembros de la Asamblea Constituyente del partido unitario de la CdL, delinea la línea programática de un *nuovo partito* (Berlusconi, 2006: 153-183).

<sup>5</sup> En la XIV legislatura también se registra el Gobierno Berlusconi III, constituido el 23 de abril de 2005 y finalizado el 16 de mayo de 2006.

<sup>6</sup> En una encuesta realizada por LaPolis de cara a las elecciones europeas de 2004, el 32,4% del electorado de UdC respondió positivamente a la pregunta «¿Los inmigrantes

americano de la política exterior de Berlusconi, con el corolario del respaldo a intervención en Irak, no siempre encontró eco en las filas de sus socios de coalición (Colarizi y Gervasoni, 2012: 126 y 154-159).

A medida que las desavenencias entre sus socios de Gobierno se iban afirmando sobre todas las materias importantes en torno a las cuales había girado la legislatura, Berlusconi se enfrentó a las elecciones de 2006 poniendo sordina a los conflictos internos de la coalición CdL recurriendo al mínimo denominador común del centro derecha italiano: el anticomunismo. De este modo, Berlusconi afrontó sus últimos meses en el Palazzo Chigi haciendo campaña electoral contra la izquierda desde el Gobierno: «Si la izquierda llega al Gobierno, este será el resultado: miseria, terror y muerte. Así como ocurre allí donde gobierna el comunismo. No es el Estado liberal que nosotros queremos»<sup>7</sup>. Un movimiento que repetía la estrategia de activación del consenso anticomunista desde el poder al que Berlusconi apeló a finales de 1994, en los últimos días de su primer Gobierno: «No permitiremos nunca que entreguen Italia a los comunistas y D'Alema»<sup>8</sup>.

Sin embargo, la derrota electoral de la Casa della Libertà frente a la coalición de centro izquierda del L'Ulivo liderada por Romano Prodi en las elecciones de 2006 sirvió para fortalecer el diagnóstico que Silvio Berlusconi había madurado a lo largo de una década sobre el centro derecha italiano y su rendimiento político: si Forza Italia no había sido capaz de llevar a buen puerto las reformas institucionales necesarias para realizar la *revolución liberal*, ello se debía, en buena medida, a que sus aliados de Gobierno habían obstaculizado, no pocas veces, su acción de gobierno (Cicchito, 2019: 126-127).

A partir de este diagnóstico, Berlusconi desarrolló una estrategia de oposición total al nuevo Gobierno Prodi. Los días 17 y 18 de noviembre de 2007 el magnate milanés organizó jornadas de protesta contra el Gobierno, en las que recogió ocho millones de firmas en toda Italia para pedir su dimisión. La estrategia de oposición se apoyó en un discurso populista que hacía de Berlusconi el «uomo della provvidenza» llamado a liberar al pueblo italiano de un Gobierno de izquierda<sup>9</sup>. Como diría en el programa *Otto e mezzo* algunos días después de la recogida de firmas:

---

son un peligro para la seguridad pública?», en comparación con el 46,3% de AN, el 50,1% de FI y el 56,9% de LN (Diamanti y Lello: 2005: 28)

<sup>7</sup> «Berlusconi: con la sinistra miseria, morte e terrore», *la Repubblica*, 16-01-2005.

<sup>8</sup> «Non lascerò il paese ai comunisti», *Corriere della Sera*, 27-12-1994.

<sup>9</sup> Para una interpretación populista del berlusconismo, véanse Orsina (2013), Tarchi (2015), Biorcio (2015) y Del Palacio (2017).

Ha ocurrido algo que no había pasado en la historia de la República y yo no podía no tomar nota de este momento que la historia ha puesto ante nosotros. Ocho millones de italianos en dos días y medio han dado vida a una movilización extraordinaria para decir basta a este Gobierno y para pedir elecciones [...]. La gente me ha dado una responsabilidad muy grande y no me corresponder el mérito, son millones de italianos los que me piden, los que nos piden, cambiar Italia (Moroni, 2008: 54).

Esta imagen de un pueblo auténtico y genuino que se moviliza y actúa al margen de los políticos será explotada por Berlusconi para crear la imagen del PdL como un partido que surge de una movilización política espontánea con origen en la sociedad. La impronta de la recogida de firmas contra Prodi y su interpretación como referéndum aparece en un lugar preferente del discurso que Berlusconi ofreció en el Primer Congreso Nacional del PdL, en 2009:

Fue, aquella del 17 y 18 de noviembre, una consulta que vio fluir y registrarse espontáneamente en nuestras urnas a millones de italianos. Un pueblo auténtico, genuino, extraño a los ritos de Palacio, porque no había candidatos prefabricados que aprobar ni aparatos de partido y nomenclaturas que confirmar, nada, en suma, que pueda parecerse a los rituales de las distintas primarias de la izquierda a las que hemos asistido. Había exclusivamente una libertad de elección que realizar. Y la elección nos ha dado, por una grandísima mayoría, la siguiente indicación: tenemos que ser un pueblo, antes incluso que un partido: el Popolo della Libertà (Berlusconi, 2013: 141).

Sin embargo, resulta necesario subrayar que la movilización del electorado de la derecha orquestada por Berlusconi no solo pretendía teatralizar al pueblo, espontáneamente organizado, en acción contra el Gobierno. También era un movimiento estratégico dirigido a reafirmar su propia legitimidad como líder *super partes* de la derecha italiana, que respondía a las críticas y movimientos estratégicos de Bossi, Fini y Casini tras la derrota electoral de 2006, mostrando el afecto que le profesaba el pueblo. De forma aparentemente improvisada, sin contar con ninguno de los líderes de la coalición CdL, el 17 de noviembre de 2007 Berlusconi aprovechó su presencia en la recogida de firmas contra Prodi que se celebró en la plaza San Babila de Milán para anunciar su intención de disolver Forza Italia y fundar un nuevo partido. «Aquí, en medio del pueblo, nace el Popolo della Libertà», dirá Berlusconi montado sobre la puerta de su coche, en un discurso que ha pasado a la historia como la «rivoluzione del predellino»<sup>10</sup>. La elección de la plaza San

<sup>10</sup> «Berlusconi show. Forza Italia addio, nuovo partito», *Corriere della Sera*, 19-11-2007.

Babila no fue casual. En Milán el lugar está asociado a los encuentros y movilizaciones de jóvenes neofascistas de la galaxia política del Movimento Sociale Italiano (MSI) contra las organizaciones estudiantiles comunistas y de extrema izquierda, que en los años setenta se organizaba en el entorno urbano de la universidad de Milán. Se trataba, por tanto, de un desafío simbólico en toda regla a la clase dirigente de Alleanza Nazionale guiada por Fini.

El golpe de escena de Berlusconi estaba orquestado para reducir la autonomía y maniobrabilidad de UdC de Casini y AN de Fini frente a la opinión pública. Empero, Casini renunciaría a disolver su partido para confluir en el PdL con un sonoro «Caro Silvio, non siamo in vendita». Con ese gesto Casini ponía fin a catorce años de colaboración entre FI y UdC<sup>11</sup>. Gianfranco Fini, por su parte, también había acariciado la idea de liderar un proyecto para la derecha italiana, dando por amortizada la figura de Berlusconi tras la derrota en las elecciones de 2006<sup>12</sup>. Sin embargo, la debilidad de AN en las encuestas electorales, unido a la presión de algunos nombres de peso de la clase dirigente de su partido a favor del entendimiento con Berlusconi, hicieron que Fini aceptase disolver AN para dar vida a un nuevo partido junto a Berlusconi (Cicchitto, 2019: 130-131).

### III. CARACTERÍSTICAS IDEOLÓGICAS DEL PDL

El nacimiento del PdL tuvo su reflejo en una oferta ideológica diferenciada para el electorado de la derecha italiana. Como advertía Angelo Panebianco en un editorial del *Corriere della Sera*, «Quien piense que el Popolo della Libertà es solo una continuación de Forza Italia y Alleanza Nazionale quizás se equivoca». Para el politólogo italiano el nuevo partido de Berlusconi llevaba una impronta en el plano simbólico-identitario que lo diferenciaba sustancialmente de Forza Italia. Si este había sido desde 1994 el partido de la «revolución liberal», el PdL nacía como el partido de la «reforma del Estado». La idea de la reforma de las instituciones, subrayaba Panebianco, formaba parte de los programas de Forza Italia *ab initio*, pero estaba subordinada a la realización de la «revolución liberal» que debía liberar a la sociedad civil del Estado. Sin embargo, el PdL, un partido que nacía con una grave crisis económica en ciernes, armonizaba su propuesta ideológica con un «prepotente retorno del Estado»<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> «Casini rompe col PdL», *la Repubblica*, 16-02-2008.

<sup>12</sup> «Fini: Centrodestra può stare senza Silvio», *la Repubblica*, 16-12-2007.

<sup>13</sup> A. Panebianco, «La lunga partita a tre», *Corriere della Sera*, 30-03-2007.

Ciertamente, con la puesta de largo del PdL la derecha liderada por Berlusconi concretaba una transición ideológica hacia un registro conservador, tanto en lo económico y social como en lo identitario. Un discurso que dejaba atrás el optimismo por el progreso universal del liberalismo que Forza Italia encarnó en los años noventa en sintonía con la tesis del «fin de la Historia» de Francis Fukuyama y en consonancia con el contexto posterior a la caída del comunismo. Un nuevo discurso diferenciado, también, del ideario democristiano que había ocupado el programa del partido a partir de la incorporación de Forza Italia al Partido Popular Europeo en 1998. Una redefinición ideológica que traducía, en última instancia, la voluntad de dar forma a un nuevo bloque de poder de signo netamente conservador a partir de la fusión con el mundo postfascista de Alleanza Nazionale, el diálogo abierto con el electorado de la Lega Nord y el alejamiento definitivo del *popolarismo* de la UdC.

## 1. LA CONSTRUCCIÓN DE UN PARTIDO CONSERVADOR

El estilo de liderazgo político desplegado por Silvio Berlusconi a lo largo de la Segunda República ha sido identificado, no sin acierto, como un elemento clave para explicar el proceso de personalización y desideologización de la política italiana. Sobre todo para la constitución de un modelo de «partido personal» en el que el líder y sus necesidades estratégicas, por encima de tradiciones y culturas políticas, se convierten en la medida de la política (Calise, 2010; Bordignon, 2014). Ciertamente, tanto en el caso de Forza Italia como en el del Popolo della Libertà, el hiperliderazgo ejercido por Berlusconi ha sido diagnosticado como uno de los factores que han comprometido la institucionalización organizativa y la coherencia programática de sus partidos (Raniolo, 2006: 443).

Sin embargo, siguiendo la estela de Panebianco, la impronta de Berlusconi sobre la evolución del liderazgo y los modelos de partido en Italia debe ser compatible con otorgar al análisis ideológico un espacio diferenciado. Sobre todo porque el estudio de la progresiva redefinición en el tiempo de su oferta programática ofrece información relevante sobre la transformación del *territorio de caza* sobre el que Berlusconi y sus cuadros han aspirado a ejercer influencia y dominio, de modo que la naturaleza programática de los partidos liderados por Berlusconi no puede ser interpretada sin atender tanto a su estrategia para con el resto de partidos de la derecha italiana como a la fuerza organizadora del sistema de competición bipolar que preside la Segunda República. En este sentido, una de las características ideológicas fundacionales del PdL que le diferenciaba de Forza Italia fue la desaparición de toda referencia a elementos de izquierda liberal y reformista como fuente de identidad

del partido. Como diría Berlusconi en el discurso de apertura del Primer Congreso Nacional del PdL, el partido nacía con la aspiración de ser «un gran partido mayoritario de los moderados, de todos los italianos que no se reconocen en la izquierda» (Berlusconi, 2013: 145).

En la *Carta dei valori* que FI aprobó en su Segundo Congreso, celebrado en 2004, el partido se definía como «un sujeto inédito para la historia de Italia», señalando que «no se adapta, por tanto a Forza Italia, la definición de centro-derecha. Somos más bien un partido de centro, liberal-popular y liberal-socialista, aliado de la derecha moderada, abierto a la cultura de la izquierda reformista» (Forza Italia, 2004: 25). Esta vocación de apertura a la izquierda reformista, a la cultura liberal y al mundo católico por parte de FI, expresaba una vocación permanente en el partido desde su fundación en 1994: representar el espacio electoral ocupado por el *pentapartito* —la coalición de Gobierno compuesta por el DS, PSI, PSDI, PRI y PLI como oposición al PCI— entre 1981 y 1992, más allá de la coherencia ideológica. En este sentido, la *Carta dei valori* de 2004, en el apartado titulado «Las fuentes de nuestra identidad», señalaba como origen y fundamento de la identidad del partido personalidades vinculadas al mundo que representaba la galaxia política del *pentapartito*:

Nos movemos sobre todo en la gran área del humanismo cristiano y laico, el espacio que ha inspirado las tradiciones político-culturales más importantes de la historia del país. En la trayectoria del pensamiento y la obra de De Gasperi y Einaudi, en la inspiración federal y liberal de Cattaneo y Sturzo, en el universo laico y socialista que lleva de Salvemini hasta Calamandrei, Maranini, Ugo La Malfa, Malagodi, Saragat, Craxi (Forza Italia, 2004: 21).

Esta apertura ideológica también sirvió a Forza Italia para absorber a una buena parte de la clase política que tras el proceso judicial Tangentopoli se había quedado sin un partido de referencia. Resulta cierto que Silvio Berlusconi había cultivado de manera importante la imagen de Forza Italia como un partido nacido *ex novo*, fundado por un *outsider* de la política y que aspiraba a portar una nueva clase política las instituciones del Estado (Ignazi, 2008: 60). Todo ello al objeto de sintonizar con el clima antipolítico que se generó en Italia tras la quiebra del sistema político en el periodo 1992-1994. Como dirá el mismo Berlusconi en el famoso discurso televisado en el que anunció su decisión de presentarse a las elecciones de 1994, «la vieja clase política italiana ha sido barrida por los hechos y superada por los tiempos» (Berlusconi, 2013: 3). Sin embargo, como ha puesto de manifiesto el profesor Ilvo Diamanti, en los grupos parlamentarios de FI la presencia de políticos que provenían de los partidos de la Primera República desaparecidos en el periodo 1992-1994 fue

relevante y estuvo guiada por una dinámica creciente. En las elecciones de 1996 el 38 % de los políticos de Forza Italia provenía del algún partido del *pentapartito*, mientras que tras las elecciones de 2001 el porcentaje de cargos con origen en la Primera República aumenta hasta el 46 %, con especial presencia de políticos provenientes de la DC y el PSI (Diamanti, 2009: 135).

Sin embargo, la estructura ideológica que se hace presente en la *Carta dei valori* del PdL, aprobada en el Primer Congreso del partido celebrado en 2009, muestra una ruptura clara con la vocación de representar al mundo de la izquierda liberal y reformista que había caracterizado el proyecto político de Forza Italia desde su puesta en liza<sup>14</sup>. Más allá de las apelaciones retóricas a todos los italianos por encima de divisorias políticas, en la *Carta dei valori* del PdL se impone una distinción binaria entre derecha e izquierda a modo de visiones antagónicas del mundo:

La izquierda siempre ha traído a Italia incertidumbre, división, odio social y pobreza. La izquierda hace políticas que destruyen la familia y que no respetan los valores morales del pueblo italiano, los valores de nuestra tradición. Por lo que siempre ha sido en su sentido profundo, la izquierda quiere dividir a los trabajadores de los empresarios, a los hombres de las mujeres, a los padres de los hijos, a los jóvenes de los ancianos, a los italianos del norte de los italianos del sur. La izquierda ve enemigos por doquier. Nosotros vemos donde sea a nuestros iguales (Popolo della Libertà, 2009).

El análisis de la evolución programática de los partidos liderados por Berlusconi no es arbitraria, sino que responde a una lógica o racionalidad interna. A modo de ejemplo, a medida que a partir de 1996 se asienta la naturaleza bipolar del sistema político italiano, Forza Italia irá absorbiendo el ala derecha de la diáspora democristiana, huérfana de representación política tras la desaparición de la DC y la alianza del mundo socialcristiano con el universo excomunista. El reflejo programático de esta *democristianización* de Forza Italia, que culmina con la integración del partido en el PPE, se hace evidente en el abandono de su discurso liberal original, marcado por el modelo

---

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, el elogio de la figura de Bettino Craxi como «socialista autonomista, reformista, humano y anticomunista» en el acto de homenaje al líder del PSI celebrado en Roma, en el Palacio San Macuto, en 2002 (Berlusconi, 2006: 123-130). En el discurso de apertura del Primer Congreso Nacional del PdL, Berlusconi también homenajeará a Craxi como el primer presidente en dirigirse al MSI «superando así la idea de que la verdadera Constitución italiana era el acuerdo entre la Democracia Cristiana y el Partido Comunista» (Berlusconi: 2013: 146).

anglosajón de Reagan y Thatcher, para incorporar a su visión de la política la cultura política democristiana representada por Luigi Sturzo y Alcide de Gasperi<sup>15</sup>.

La transición de Forza Italia hacia el registro ideológico democristiano se aprecia de manera considerable, por ejemplo, en la adopción de la economía social de mercado: «Mercado y equidad social no son conceptos antagónicos como nos han querido hacer creer cierto catolicismo social y la ortodoxia de la izquierda. Son, al contrario, conceptos gemelos [...]. Nuestro liberalismo no es por tanto salvaje, sino social» (Forza Italia, 2004: 17). En el subrayado de la dimensión religiosa del liberalismo: «No es casualidad que la primacía asignada al ser humano y su libertad constituye un motivo de íntima y profunda vecindad, cuando no identidad, entre el pensamiento cristiano y el pensamiento liberal» (*ibid.*: 27-28). O en la concepción del europeísmo como proyecto político: «Nosotros somos europeístas de siempre, pero no somos eurofanáticos. En nuestro cromosoma, por expresarme con el lenguaje utilizado por un alto exponente de nuestra mayoría, está el verdadero europeísmo, el de Alcide de Gasperi, de Konrad Adenauer y de Robert Schuman, no el de los conversos de última hora» (Berlusconi, 2001: 254).

Frente al desarrollo ideológico que presenta la evolución programática de Forza Italia desde 1994 a 2004, la *Carta dei valori* del PdL aprobada en 2009, expresión programática de la fusión de FI y AN, adquiere una naturaleza revolucionaria. Sobre todo porque desaparece la vocación de representar el espacio político del *pentapartito*, y con ello cualquier referencia a las tradiciones liberales y reformistas, laicas y católicas, que habían operado como las fuentes de su identidad. En concreto, de la *Carta* del PDL desaparece el liberalismo como concepto nuclear, así como todas las referencias al mundo democristiano —De Gasperi, Sturzo, Schuman y Adenauer— a través de las cuales Forza Italia legitimaba y articulaba su visión de la libertad, la sociedad, el mercado y la visión de Occidente como miembro del PPE.

La nueva *Carta* del PdL propone a los italianos «una sociedad hecha de libertad y desarrollo económico, de solidaridad». Donde se propone «una sociedad basada en valores liberales y cristianos, sobre la familia natural fundada en el matrimonio, formada a partir de la unión de un hombre y una mujer, en la que hacer nacer, crecer y educar a los hijos» (Popolo della Libertà, 2009). La alusión a «valores liberales» no esconde que la centralidad que el «liberalismo» había tenido en Forza Italia, se desvanece. En su lugar se abre

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, el discurso de Berlusconi sobre Sturzo del 23 de noviembre de 2005, con ocasión de la inauguración de una placa en su honor en la sede de Forza Italia (Berlusconi, 2006: 139-142).

paso una visión acentuadamente identitaria y conservadora que refleja con claridad la separación de la cultura política del *popolarismo* y la fusión con el universo ideológico de Alleanza Nazionale, que lleva a Berlusconi a las antípodas del discurso *quasi* libertario con el que se estrenó en 1994.

Con el liderazgo de Gianfranco Fini, Alleanza Nazionale, heredero del MSI, se había liberado del peso de la tradición neofascista que había mantenido al partido prácticamente aislado durante la Primera República. Sin embargo, Fini aprovechó el contexto de oportunidad creado por el hundimiento del sistema de partidos de posguerra en el periodo 1992-1994 para transformar el partido y liderar una mutación ideológica orientada a crear una organización abierta a un votante conservador, caracterizado por una visión comunitaria, social y marcadamente espiritual de la política (Tarchi, 2003; Ignazi, 2004).

La naturaleza de este nuevo discurso identitario se hace evidente en el tratamiento de las ideas de Europa y Occidente. En la *Carta* de Forza Italia de 2004 se asigna «un gran valor a la idea de Occidente, como expresión de la civilización liberal y cristiana» que culmina la honda expansiva de la «revolución americana como evento clave de la filosofía pública liberal que se contrapone a la revolución jacobina de París» (Forza Italia, 2004: 29). Mientras que la *Carta* del PdL se apoya en una visión «espiritual», vinculada a «las raíces judeo-cristianas de Europa y la herencia común cultural clásica y humanista, con la mejor parte de la Ilustración» que delinea, de fondo, una idea de Europa más cercana a la visión «gaullista» de la Europa de los pueblos que aquella concepción federalista de Europa propia del universo democristiano al que se adhiere Forza Italia en 1998 (Popolo della Libertà, 2009).

También se hace presente a la luz del tratamiento del fenómeno de la inmigración. En la *Carta* de Forza Italia de 2004 se conjugaba el deber de acogida de inspiración cristiana «de aquel que busca nuestra tierra un futuro mejor» con el deber de respetar «nuestra cultura, nuestra religión, nuestra tradición, nuestras leyes» (Forza Italia, 2004: 36). Sin embargo, en la *Carta* del PdL el problema de la inmigración se inscribe en el territorio diferenciado de la seguridad: «Nosotros pensamos que se debe sumar a la libertad otro valor, que la complementa: la seguridad de nuestra identidad frente a la inmigración» (Popolo della Libertà, 2009). Al señalar la inmigración no como un problema de integración, sino como un peligro existencial para la identidad de Occidente, Berlusconi llevó el PdL al encuentro con la posición que tanto Alleanza Nazionale como la Lega compartían frente a la inmigración musulmana o de origen islámico.

En este punto, los tres partidos de la derecha italiana —FI, LN, AN— mostraban sintonía con las distintas interpretaciones de la tesis del «choque de civilizaciones» del politólogo norteamericano Samuel P. Huntington, la cual

se había abierto paso como referencia en el mundo intelectual conservador a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, invitando a fortalecer la identidad occidental ante un mundo abierto al conflicto cultural y decantando, en el caso de AN y LN, un cambio radical de ambos partidos en relación con su posición frente a EE. UU., cuya cultura política capitalista, individualista y universalista habían criticado en el pasado desde postulados nacionalistas, si bien diferenciados y enfrentados (Tarchi, 2003; Ignazi, 2004). «En un mundo desafiado por el terrorismo y atravesado por el riesgo del choque de civilizaciones, nosotros proponemos la construcción de la paz y el diálogo entre pueblos como deber fundamental de nuestra política internacional» (Popolo della Libertà, 2009)<sup>16</sup>.

En todo caso, si el anuncio de la fundación del PdL como casa común de la derecha en Italia fue un golpe de escena orquestado por Berlusconi para neutralizar la autonomía del resto de partidos de la derecha, la transición de Forza Italia hacía un registro ideológico más conservador y menos liberal no responde a la improvisación. Al contrario, se trata de una estrategia política, madurada a la luz del modelo del neoconservadurismo americano, que aspiraba a elaborar una cultura política católica postdemocrisiana, en diálogo abierto con la Iglesia y movimientos católicos, como cemento ideológico para la construcción de un partido de vocación mayoritaria con el que enfrentarse al PD en el marco de competición bipolar.

Este nuevo conservadurismo, tal y como fue delineado por intelectuales de peso en la esfera de Forza Italia como Marcello Pera, Gaetano Quagliariello, Baget Bozzo o Giuliano Ferrara, conocidos como «teocon» en la opinión pública, pretendía recuperar la religión como principio inspirador y organizador del orden político<sup>17</sup>. Articulándolo *ad extra* como americanismo y

<sup>16</sup> La Lega Nord dirigida por Umberto Bossi se opuso a la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999 en consonancia con la posición original del partido contra el imperialismo de los EE. UU. Su tradicional postura antislálica se traducirá en un giro proamericano en política exterior a partir de los atentados del 11S (Ignazi, 2004: 155). En el caso de Alleanza Nazionale, la disolución del MSI acompaña la eliminación de los residuos de un antiamericanismo de signo nacionalista a favor de un reconocimiento del papel de los EE. UU. en el mantenimiento del orden y la libertad en el mundo a través de la OTAN y a un reconocimiento expreso del Estado de Israel (Tarchi, 2003: 165-166).

<sup>17</sup> Véanse, por ejemplo, las publicaciones de estos intelectuales y políticos de Forza Italia sobre el tema en la editorial Mondadori, propiedad de Berlusconi: G. Quagliariello, *Cattolici, pacifisti, teocon. Chiesa e politica in Italia dopo la caduta del Muro* (Mondadori, 2006); M. Pera, *Perché dobbiamo dirci cristiani. Il liberalismo, l'Europa, l'etica* (Mondadori, 2008); M. Pera y J. Ratzinger, *Senza radici: Europa, relativismo,*

antislamismo y proyectándolo *ad intra* como una posición de resistencia contra el relativismo moral y la deriva laicista de la izquierda, que encuentra su cénit en el caso Eluana Englaro (Colarizi y Gervasoni, 2012: 134-136).<sup>18</sup>

En el discurso de apertura de Silvio Berlusconi en el Primer Congreso Nacional del PdL aún se registra la huella del proyecto de la «revolución liberal», con menciones a los procesos revolucionarios del XVIII, que operó en Forza Italia como marca de la casa desde su fundación, sobre todo como diagnóstico que calificaba Italia como una «democracia incompleta» a merced, a lo largo del siglo XX, de pulsiones totalitarias a izquierda y derecha (Berlusconi, 2013: 145). Sin embargo, si en el programa de Forza Italia el equilibrio entre catolicismo y liberalismo se decantaba a favor del segundo, en el programa del PdL la relación se invierte. Este cambio reflejaba el progresivo acercamiento de la derecha berlusconiana a la Iglesia desde el final del papado de Juan Pablo II y la Conferencia Episcopal Italiana, presidida por el cardenal Camillo Ruini. Un acercamiento y colaboración que se consolidaría con el papado de Benedicto XVI, que hace de la derecha berlusconiana el interlocutor privilegiado de la Iglesia<sup>19</sup>.

Nótese, sin embargo, que esta operación conservadora orientada a hegemónizar la representación de una determinada forma de entender la cultura católica en la esfera política italiana no solo buscaba dar un nuevo impulso al anticomunismo dos décadas después de la caída del muro, presentando un nuevo escenario bipolar en base a la fractura religiosa del mundo. Perseguida, también, a partir del debate y movilización pública sobre cuestiones morales y religiosas —el aborto, la eutanasia, el matrimonio gay, etc.— complicar la convivencia en el seno del PD de dos tradiciones políticas diferenciadas, la exdemocrisiana y la excomunista, que no habían sido capaces de dar forma a una nueva cultura política compartida<sup>20</sup>. De fondo, por tanto, se diseñaba una estrategia de movilización social y protesta en torno a cuestiones morales

---

*cristianesimo, Islam* (Mondadori, 2004); G. Baget Bozzo, *L'intreccio. Cattolici e comunisti 1945-2004* (Mondadori, 2004), y G. Ferrara, *Non dubitare. Contro la religione laicista* (Solfanelli, 2005).

<sup>18</sup> «Quagliariello: Non è morta è stata ammazzata», *Corriere della Sera*, 09-02-2009.

<sup>19</sup> Para medir la importancia de la fractura religiosa en la política italiana, como la convergencia de la derecha berlusconiana con las posiciones de la Iglesia, véase el debate en torno a la aprobación de la Ley 40/2004 sobre Reproducción Asistida y el referéndum abrogativo celebrado en 2005 (Martini, 2006: 164-181).

<sup>20</sup> Para entender la relevancia del entendimiento entre la DC y el PCI y sus consecuencias para el mundo católico en el imaginario político de FI y el PdL, véase la elaboración histórico-teórica de G. Baget Bozzo *L'intreccio. Cattolici e comunisti 1945-2004* (Mondadori, 2004).

que buscaba restaurar la unidad del mundo católico italiano en torno a un solo partido de la derecha. Las declaraciones de Berlusconi en el llamado Family Day del 2007, movilización popular en defensa de la familia tradicional, marcan el tono de la batalla cultural desplegada por el entorno de Forza Italia para señalar la contradicción entre la izquierda y el catolicismo: «No a las familias de serie B, no a quien quiere reducir la Iglesia a una Iglesia en silencio como en la Unión Soviética, no a los católicos que están en la izquierda: se contradicen»<sup>21</sup>.

## 2. LA CONTINUIDAD DEL DISCURSO ANTICOMUNISTA

Buena parte del éxito de Silvio Berlusconi se ha basado en su capacidad para entender que el consenso anticomunista que determinó la política de la Primera República, encarnada en la *conventio ad excludendum* frente al PCI, seguía operativo como fuerza movilizadora a partir de 1994. En las diferentes etapas programáticas que pueden advertirse en la trayectoria de los partidos de Berlusconi, desde Forza Italia al Popolo della Libertà, el anticomunismo está presente como el mínimo denominador común que ha funcionado como el cemento ideológico que ha mantenido unido al centro-derecha en Italia por encima de las discrepancias internas.

El argumentario anticomunista puesto en circulación por Silvio Berlusconi y su entorno se apoya en la idea en virtud de la cual el colapso de la URSS no produjo en Italia el mismo resultado político que en el resto de países de Occidente: la desaparición de los partidos comunistas y la deslegitimación de su ideología. Al contrario, el diagnóstico que opera en el berlusconismo subraya que la coincidencia en el tiempo de la caída del muro de Berlín y el proceso judicial Mani pulite determinó un final de la Guerra fría paradójico para la política italiana. A saber, que los comunistas sobreviviesen al tiempo histórico de la Guerra Fría mientras que los partidos que habían movilizado el consenso anticomunista desaparecían tras el colapso del bloque soviético (Orsina, 2009: 79; Orsina, 2013: 119). En el simbólico «Discorso nel decennale della caduta del muro di Berlino» Berlusconi ofrece una de las expresiones más claras de este diagnóstico:

El PCI-PDS, el partido que debería haberse empeñado en una profunda y despiadada autocrítica denunciando su propia responsabilidad en el apoyo, ofrecido por más de setenta años, a la dictadura totalitaria del comunismo soviético —exhibido como el «paraíso de los trabajadores» antes que como el

<sup>21</sup> «Berlusconi contro i cattolici di sinistra», *la Repubblica*, 12-05-2007.

«archipiélago Gulag»— se encontró, de golpe, promocionado al rango de campeón de la democracia y único partido con las «manos limpias», mientras que las fuerzas democráticas se encontraron sentados de golpe en el banco de los imputados, acusados de ser la caja de Pandora de la corrupción. El muro de Berlín había caído, pero no sobre la cabeza de los vencidos, sino sobre la cabeza de los vencedores (Berlusconi, 2013: 69).

Como ha señalado el politólogo Marco Tarchi, Berlusconi ha cultivado al electorado tradicionalmente hostil a la izquierda, huérfana de representación política tras la desaparición de los partidos que encarnaron la oposición al PCI bajo la forma del *pentapartito* en el periodo 1992-1994, presentándose como el «uomo della provvidenza» llamado a evitar el acceso de los herederos del comunismo al Gobierno de Italia (Tarchi, 2015: 283). Esta idea puede apreciarse con fuerza en el famoso discurso televisivo de enero de 1994, conocido como el discurso de la «discesa in campo», en el que Berlusconi anunció su decisión de concurrir a las elecciones que se celebrarían en abril de ese mismo año:

Nuestras izquierdas dicen haber cambiado. Dicen haberse convertido en liberal-democráticas. Pero no es verdad. Sus hombres son siempre los mismos, su mentalidad, su cultura, sus convicciones más profundas, sus comportamientos parece iguales. No creen en el mercado, no creen en la iniciativa privada, no creen en el beneficio, no creen en el individuo. No creen que el mundo pueda mejorar a través de la libre aportación de personas distintas. No han cambiado (Berlusconi, 2013: 4-5).

A pesar de la profunda transformación programática e ideológica que se registra desde los primeros pasos de Forza Italia hasta la fundación del Popolo della Libertà, el diagnóstico anticomunista, que incide en la continuidad ideológica y organizativa del PCI y sus herederos, permanece como la identidad central del berlusconismo. Subraya, por tanto, la falsa conversión del comunismo italiano a los principios de la democracia liberal a pesar de la efectiva disolución del PCI. Tanto es así que el mismo diagnóstico se mantiene, con mayor rotundidad si cabe a pesar de la distancia histórica con 1989, en el discurso de apertura del Primer Congreso Nacional del PdL, celebrado en Roma en marzo de 2009:

En 1994 el PCI hacía poco que se había transformado en PDS, manteniendo intacto, del partido comunista, la estructura, todo el grupo dirigente, el centralismo democrático, hasta la hoz y el martillo. Pero, sobre todo, no renegando nunca de las ideas condenadas para siempre por la historia —si bien el muro de

Berlín había sido derribado en 1989— y considerando que para reinventarse bastaba con sustituir, simplemente, una palabra: «demócratas» por «comunistas». [...] En Italia los únicos que han sobrevivido al fin de las ideologías han sido los derrotados de la historia. Como consecuencia, no existe, y no ha existido jamás, discontinuidad de estrategias y personal político entre la clase dirigente que era la heredera de Palmiro Togliatti y la presente (Berlusconi, 2013: 147-149).

La estrategia de movilización del electorado del centro-derecha italiano puesta en marcha por Berlusconi, consistente en proyectar sobre la vida política de la Segunda República la fractura ideológica de la Guerra Fría, permite ver hasta qué punto la tesis de la novedad radical del berlusconismo puede ser refutada. Sobre todo porque los partidos de Berlusconi han explotado a fondo la fractura comunismo/anticomunismo propia de la cultura política de la Primera República, estableciendo una fuerte identidad entre ambos periodos, a pesar de la radical mutación del sistema de partidos y la naturaleza de la competición política (Salvadori, 2013: 175-176). En este mismo sentido, tomando como referencia el trabajo clásico *Mappe dell'Italia politica* del politólogo Ilvo Diamanti puede observarse que las coaliciones electorales guiadas por Berlusconi entre 1994 y 2008 reproducen geográficamente, en términos de rendimiento electoral, la fractura anticomunista que condicionó la vida política italiana de la Primera República, desde 1948 a 1994. A mayor abundamiento, los territorios donde las coaliciones lideradas por Berlusconi se han mostrado tradicionalmente competitivas desde los años noventa, son las mismas zonas donde el Frente Popular, formado por el PCI y el PSI, mostró mayor debilidad electoral en 1948. Hasta tal punto, siguiendo a Diamanti, de poder afirmar que en la política italiana la fractura ideológica introducida en la Guerra Fría con el muro de Berlín fue sustituida en la Italia posterior a 1989 por el efecto del «muro de Arcore», en referencia a la villa milanesa propiedad de Silvio Berlusconi (Diamanti, 2009: 212-214).

El diagnóstico de Berlusconi sobre la continuidad del comunismo del PCI fuera del tiempo histórico de la Guerra Fría ha servido, al menos, a dos objetivos. En primer lugar, señalar a Italia como un país anómalo en el orbe político occidental debido a que «los derrotados de la historia» han sobrevivido al descrédito del comunismo en Europa. En segundo lugar, y como consecuencia de la primera tesis, justificar su competición con la izquierda italiana como algo más que una lucha por el poder y la posibilidad de ocupar el Estado: como una empresa cuyo objetivo es normalizar, democratizar y modernizar el país para armonizarlo con Occidente, donde los valores de la democracia liberal son hegemónicos.

La idea que asocia la competición política de Berlusconi a la lucha contra un experimento político fallido cuyo modelo amenaza con arrastrar a Italia fuera del

mundo occidental se expresa con claridad en el discurso televisado de 1994: «He decidido saltar al campo y ocuparme de la cosa pública porque no quiero vivir en un país iliberal, gobernado por fuerzas inmaduras y hombres ligados doblemente a un pasado política y económicamente fallido» (Berlusconi, 2013: 3). Y atraviesa toda la historia de Forza Italia, como muestra la coincidencia simbólica del Primer Congreso Nacional de Forza Italia de 1998 con la fecha del 18 de abril, en homenaje a la mayoría absoluta obtenida por De Gasperi en 1948: «Nosotros queremos firmemente, sin vacilaciones ni dudas, cultivar, ver crecer, cuidar y ver florecer el bien más precioso y delicado que nos han dejado en herencia los grandes italianos que el 18 de abril de hace cincuenta años eligieron Occidente y rechazaron las lisonjas del comunismo totalitario» (Berlusconi, 2001: 276).

La principal novedad que caracteriza al anticomunismo de Berlusconi en la etapa del Popolo della libertà es la voluntad de profundizar la fractura comunismo/anticomunismo proyectándola sobre la ruptura americanismo/antiamericanismo que toma cuerpo en el mundo tras los ataques del 11S con el corolario de la invasión de Irak en 2003. La línea propuesta por Giuliano Ferrara a partir del 11S, diputado de Forza Italia, periodista y fundador de *Il Foglio*, sintetiza la dirección neoconservadora que va a tomar el partido hasta su consolidación en la *Carta dei valori* del PdL. El trabajo periodístico de Ferrara será crucial para reformular el paradigma clásico que asociaba comunismo y antiamericanismo en la Guerra fría y proyectarlo al mundo post-11S como un nuevo paradigma que traducía el antiamericanismo de la izquierda italiana como una posición proislámica, en un país donde Berlusconi aparecía como el nuevo campeón del americanismo y el atlantismo (Colarizi y Gervasoni, 2012: 134). De este modo, la posición prooccidental que había tratado de capitalizar el anticomunismo clásico de Forza Italia irá más allá de la defensa clásica del liberalismo, en su vertiente política y económica, para pasar a elaborar un discurso identitario sobre la naturaleza de Occidente, orientado, en última instancia, a integrar el bloque de la derecha italiana a la luz de los nuevos conflictos culturales de un mundo atravesado por el «choque de civilizaciones», utilizando la expresión del politólogo norteamericano Samuel P. Huntington.

En este sentido, la fundación del Popolo della libertà, como proyecto conservador, culmina en su programa la progresiva elaboración de un discurso por parte del mundo intelectual de Forza Italia donde la izquierda heredera del PCI es señalada como la aliada del islam por su defensa del laicismo y el multiculturalismo. Como señalará el polémico sacerdote y asesor de Berlusconi, Gianni Baget Bozzo, «un multiculturalismo que tiende exactamente a disgregar el carácter católico de la tradición nacional»<sup>22</sup>. En la misma línea, en

<sup>22</sup> G. Baget Bozzo «Quei cattolici di facciata dell'Unione», *Il Giornale*, 17-02-2006.

2006, en el encuentro anual que Comunción y Liberación celebra en Rimini, Berlusconi aprovechó para afirmar que «¡la izquierda pretende un país multiétnico y multicultural y nosotros pensamos al contrario, nosotros queremos la Italia católica de los italianos!»<sup>23</sup>.

#### IV. CRISIS Y DISOLUCIÓN DEL POPOLO DELLA LIBERTÀ

El Popolo della Libertà, el gran proyecto de Silvio Berlusconi para dar una casa común a la derecha italiana, fue disuelto el 16 de noviembre de 2013. La crisis y disolución del PdL no puede ser disociada de tres cuestiones fundamentales que ponen fin a la trayectoria política de Berlusconi en la XIV Legislatura. En primer lugar, la dimisión de Berlusconi como presidente del Consejo de Ministros de Italia el 16 de noviembre de 2011 y la formación del Gobierno tecnocrático de Mario Monti, un hecho que no puede desvincularse del impacto de la crisis económica mundial en el sur de Europa, que provocó la dimisión de José Luis Rodríguez Zapatero en España, Silvio Berlusconi en Italia y Yorgos Papandreu en Grecia en un periodo de tiempo excepcional de dieciocho días (Bosco y Verney, 2012). En segundo lugar, la condena en firme a cuatro años de prisión e inhabilitación para ostentar cargo público impuesta a Berlusconi por fraude fiscal en el caso Mediaset, confirmada el 1 de agosto de 2013 por el Tribunal Supremo. Condena que provocó, a la postre, su expulsión del Senado el 27 de noviembre del mismo año<sup>24</sup>. Y en tercer lugar, la difícil convivencia de los liderazgos de Berlusconi y Fini —presidente de la Cámara de los Diputados entre 2008 y 2013— en el seno del PdL<sup>25</sup>.

No obstante, el proceso de disolución del PdL y su fracaso como partido conservador tampoco puede desvincularse de los efectos sobre el comportamiento del electorado que se derivan de la profunda transformación del sistema de partidos que se produce en Italia en el periodo 2011-2013. Una mutación que conduce al fin del bipolarismo que había caracterizado la competición política de la Segunda República. Esta dinámica bipolar, como se ha mostrado, no solo había racionalizado la competición política en

<sup>23</sup> «Berlusconi da Cl: l'Italia sia cattolica e degli italiani», *Corriere della Sera*, 26-08-2006.

<sup>24</sup> «Berlusconi condannato: ma resto in campo», *Corriere della Sera*, 02-08-2013; «Berlusconi non è più senatore. Senato approva la decadenza», *la Repubblica*, 27-11-2013.

<sup>25</sup> El 29 de julio de 2010 Gianfranco Fini abandonó el PdL junto a 34 diputados y 10 senadores para formar un nuevo grupo parlamentario, núcleo del futuro partido Futuro e libertà per l'Italia (Cichitto, 2019: 160-162).

términos organizativos; a saber, incentivando la creación de dos grandes partidos, el PD y el PdL, como instrumento para transitar del bipolarismo al bipartidismo. El bipolarismo también había contribuido a la reorganización, si bien con problemas y dificultades, de la oferta ideológica de la izquierda y la derecha en Italia, profundizando en la identidad progresista y conservadora de los dos grandes partidos. Para el caso de Berlusconi, la quiebra del bipolarismo va a suponer el fin de la competición entre izquierda y derecha en la que el magnate milanés había encontrado su espacio natural proyectando progresivas interpretaciones del conflicto de la Guerra Fría fuera de su tiempo histórico.

## 1. EL FIN DEL SISTEMA DE COMPETICIÓN BIPOLAR DE LA SEGUNDA REPÚBLICA

En las elecciones de 2008 las coaliciones lideradas por el PD y el PdL consiguieron el mayor consenso jamás logrado por partidos prosistema en Italia, el 84,36 %. Sin embargo, en las elecciones celebradas en 2018 ese capital se vio drásticamente reducido al 41,6 %. En lo que toca a Berlusconi, si en las elecciones de 2008 el PdL consiguió una victoria reseñable al obtener un consenso del 37,38 %, el mejor resultado logrado por un partido liderado por el Cavaliere desde 1994, en las elecciones de 2018, concurriendo de nuevo con la refundada Forza Italia, su apoyo disminuyó bruscamente hasta el 14,00 %, perdiendo, por primera vez en la historia del berlusconismo, la condición de partido hegemónico de la derecha en Italia a favor de la *lepenizada* Lega de Matteo Salvini (Valbruzzi, 2018: 158-160)<sup>26</sup>.

Esta drástica pérdida de peso electoral del PdL y el PD en las elecciones de 2018, los mismos partidos que en 2008 habían llevado a su máximo rendimiento el bipolarismo, se produce de forma progresiva. Nótese que en las cruciales elecciones de 2013, marcadas por la irrupción y victoria electoral del partido populista Movimento Cinque Stelle (M5S), fundado por el cómico Beppe Grillo, el consenso conjunto de las coaliciones lideradas por el PD y el PdL bajó al 58,68 %. En el caso del PD, descendió del 33,18 % al 25,43 % de los votos. En el caso del PdL, bajó del 37,38 % al 21,56 %.

La espectacular incorporación del M5S al sistema de partidos provocó la evolución del mismo hacia una nueva forma de competición tripolar. Un cambio radical en la correlación de fuerzas de los partidos italianos en liza, que para algunos autores justifica cuestionarse la vigencia misma de la llamada Segunda República, dado que su criterio distintivo, como fue señalado

<sup>26</sup> Los datos electorales utilizados provienen del Archivo Histórico del Ministerio del Interior de Italia. Disponible en: <https://elezionistorico.interno.gov.it/>.

anteriormente, había sido el bipolarismo (D'Alimonte, 2013: 128). Sin embargo, antes de que la irrupción del M5S llevase a término oficial la ruptura con la era de la competición bipolar en las elecciones de 2013, esta se había producido *de facto* con un pasaje crucial que determinará la política italiana de la década 2008-2018: la formación del Gobierno tecnocrático de Mario Monti en noviembre de 2011, con el apoyo parlamentario decisivo del PD, PdL y UDC (Pasquino y Valbruzzi, 2015: 445). Dando forma a una suerte de Gobierno de gran coalición, basada en el entendimiento entre el PD y el PdL (y sus sucedáneos), que marcará, con distintos grados e intensidades en la colaboración, el signo político de la XVII Legislatura (2013-2018) al extenderse como fórmula anti-M5S en los Gobiernos de Enrico Letta, Matteo Renzi y Paolo Gentiloni. Una nuevo tipo de *conventio ad excludendum* contra el populismo que después también se extenderá a la Lega, los dos partidos más votados en las elecciones de 2018<sup>27</sup>.

Desde una dimensión ideológica, la transición al sistema tripolar de competición, mediada por la irrupción del M5S, introduce una cesura notable en el registro discursivo de la Segunda República. El discurso populista del M5S se abre paso en un contexto de crisis económica y política, circunstancia que permite al movimiento de Beppe Grillo imprimir un registro moralista al debate público, apoyándose en un diagnóstico de la política donde la principal fractura de las sociedades contemporáneas se produce entre el pueblo y la élite, donde el primero es bueno y virtuoso por naturaleza, frente a la condición corrupta de los segundos. Este diagnóstico populista ha permitido al M5S apelar a un electorado transversal, presentándose como un partido postideológico que opera al margen de las divisiones ideológicas tradicionales, neutralizando así las diferencias entre el PD y el PdL al igualarlos en la categoría de «élite», «casta», «oligarquía» o «establishment» (Tarchi, 2015; Bordignon y Ceccarini, 2013).

La sustitución del eje izquierda-derecha por el eje arriba-abajo que realiza el M5S ha tenido como resultado práctico la construcción de un electorado transversal que se ha distribuido entre un grupo del 40% que rechaza las etiquetas izquierda y derecha, un 10% que se considera de centro y dos grupos del 20-25% que se consideran electores de centro-izquierda y centro-derecha. La capacidad del M5S para dar expresión al electorado de la derecha italiana quedó demostrada con sus victorias en las elecciones municipales de 2016 en Roma y Turín frente a candidatos del PD, por delante de los candidatos tradicionales de la derecha (Diamanti, 2014: 8; Ceccarini y Bordignon, 2016: 132).

<sup>27</sup> Para una descripción detallada de la colaboración PdL (después Forza Italia)-PD a partir de 2011, incluido el Pacto del Nazareno, véase Martín de Santa Olalla (2018).

Las elecciones de 2018 no hicieron sino confirmar la capacidad del populismo para crecer a costa de los dos principales partidos del sistema italiano, PD y PdL/FI. Los dos partidos más votados, el M5S con el 32,68% de los votos y la Lega con el 17,35%, se han caracterizado por su capacidad para romper con la lógica del voto en clave izquierda-derecha típica de la Segunda República. La Lega penetrando en el electorado clásico de la izquierda en la llamada «zona rossa» y el M5S captando el voto del PdL/FI en el centro y sur de Italia. El éxito de ambos partidos expresa una posición antipolítica de desconfianza frente al *establishment* político y una demanda de protección en un contexto de crisis política y económica. Protección cultural en el caso de la Lega, protección social en el caso del M5S (Valbruzzi y Vignati, 2018: 8-9).

## 2. LA METAMORFOSIS DE LA DERECHA ITALIANA

La disolución del PdL en noviembre de 2013 no solo puso fin al intento de crear un bloque de poder conservador en torno a un único partido dentro de la estructura de competición bipolar de la Segunda República. La crisis y desaparición del PdL se tradujo en la metamorfosis de la derecha italiana a partir de su división en cuatro nuevos partidos: Forza Italia, refundada en noviembre de 2013; Nuovo Centro Destra, escisión del PdL liderada por el otrora delfín de Berlusconi, Angelino Alfano; Fratelli d'Italia, escisión del PdL liderada por Giorgia Meloni, y la nueva Lega de Matteo Salvini. Mientras que los dos primeros iban a competir por representar al electorado moderado del centro-derecha, Fratelli d'Italia y la Lega jugarían la carta de la nueva derecha soberanista, con especial especial éxito, en esta transformación, para la *lepenizada* Lega de Salvini (Tarchi, 2018).

No deja de ser paradójico observar que la explosión del populismo en Italia, que convertirá en el periodo 2013-2018 al M5S y la Lega en los partidos que más crecen en número de votos, haya desdibujado la posición política de Berlusconi. Principalmente porque el propio discurso de Berlusconi ha sido clasificado como populista. Como han puesto de manifiesto los principales intérpretes del populismo italiano, en el discurso de Berlusconi se hace presente un registro antipolítico que se encarna en un elogio permanente de la forma movimiento frente a la forma partido, de la sociedad civil frente al Estado, del sentido común frente a la ideología y del ciudadano frente al político profesional (Orsina, 2013; Tarchi, 2015). Como se ha tratado de mostrar con el análisis de la dinámica de oposición al Gobierno Prodi en el periodo 2006-08, que lleva a la fundación del PdL, también comparable con la oposición realizada en 1996-1998, el registro populista de Berlusconi emerge con fuerza como estrategia de crítica y deslegitimación del Gobierno, explotando la conexión entre el líder carismático y el pueblo frente al poder (Del Palacio, 2017: 244).

El análisis de la génesis y desarrollo del discurso populista de Berlusconi muestra, sin embargo, hasta qué punto su éxito ha dependido de una estructura bipolar en el que se desplegaba la lógica de oposición a la izquierda, identificada con la pervivencia del comunismo en el mundo post-1989. Dicho de otro modo, el populismo de Berlusconi, a diferencia del desplegado por el M5S o la Lega, ha buscado reforzar la fractura izquierda-derecha trabajando sobre el eje comunismo-anticomunismo. Nótese que el juego de oposiciones movimiento-partido, sociedad-Estado, sentido común-ideología, ciudadano-político, adquieren sentido en la lógica del anticomunismo (Orsina, 2013:118-119). Incluso en su registro conservador, al que se ha aludido en la sección dedicada a la elaboración ideológica del PdL, la progresiva apelación al carácter católico del pueblo italiano aparece como un bien objetivo que proteger de la pulsión secularizadora del comunismo y sus herederos, al punto de equiparar la misión de Forza Italia y Berlusconi en Italia con la de los movimientos democráticos de Europa del Este, cuya lucha contra el comunismo expresaba, también, la voluntad de recuperación histórica de la «democracia, nación, patria y soberanía» (Berlusconi, 2013: 177).

Esta fuerte dependencia del discurso de Berlusconi de un sistema político bipolar, en el cual poder movilizar un anticomunismo de corte conservador y *comunitarista* como elemento agregador de la derecha, ayuda a explicar, junto a otros factores, el carácter ambiguo y vacilante de la política del Cavaliere tras las elecciones de 2013, cuya expresión última es el resultado electoral de 2018, el peor registro en la trayectoria política de Berlusconi. Si en 2011, como presidente del Consejo de Ministro aún podía apelar a su misión como baluarte frente al comunismo italiano, tras la política de colaboración con el PD para sostener el Gobierno de Mario Monti y la firma del llamado Pacto del Nazareno en enero de 2014 con Matteo Renzi, líder con una clara vocación centrista, la deslegitimación del partido heredero del PCI fue perdiendo razón de ser<sup>28</sup>. De otra parte, dado el flujo de voto desde el PdL y FI hacia el M5S, en clave de voto antipolítico, la estrategia de asociar al M5S con un nuevo tipo de comunismo, más peligroso que el original, no ha funcionado como recurso para reagrupar el voto de la derecha en torno a Berlusconi<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> El llamado Pacto del Nazareno recogía un acuerdo entre los líderes del PD y FI, Renzi y Berlusconi, para promover una reforma de la Constitución, la conversión del Senado en una cámara regional, y la aprobación de una nueva ley electoral mayoritaria. El pacto fue roto por Berlusconi tras la elección de Sergio Mattarella, a propuesta de Renzi, como presidente de la República (Tarchi, 2018: 156-157); «Berlusconi: Ancora vivo il pericolo comunista», *Corriere della Sera*, 26-02-2011.

<sup>29</sup> «Berlusconi: M5S più pericolosi dei comunisti nel 94», *La Stampa*, 26-11-2017.

Del mismo modo, la ambigüedad mostrada por Berlusconi frente al proyecto soberanista encarnado por la nueva Lega de Salvini tampoco ha contribuido a clarificar la posición política de Berlusconi. La identificación con algunas medidas de corte euroescéptico, como la crítica al euro, han puesto a Berlusconi en ruta de colisión con del Partido Popular Europeo, al que pertenece Forza Italia desde 1998. En definitiva, el apoyo mostrado a Salvini como nuevo líder de la derecha ha terminado por legitimar la liquidación del centro-derecha, como espacio autónomo y diferenciado, para dejar su espacio a un populismo que reivindica la política como enfrentamiento pueblo versus élite, amén de una marcada eurofobia, dando por clausurada la etapa de la política italiana donde la lucha por el poder se dirimía entre izquierda y derecha<sup>30</sup>.

## V. CONCLUSIONES

La radical transformación de la derecha italiana que tiene lugar en la década 2008-2018 no puede entenderse sin analizar al fracaso del Popolo della Libertà y sus consecuencias. Como se ha tratado de mostrar, el PdL nace de la fusión de Forza Italia y el partido postfascista Alleanza Nazionale con la intención de reunir al electorado de la derecha italiana en torno a un proyecto de signo conservador, nacido para aprovechar a fondo la dinámica bipolar de la competición política de la Segunda República. Sin embargo, la interrupción del IV Gobierno Berlusconi, formado tras las elecciones de 2008, resultado de la dimisión del Cavaliere en noviembre de 2011, inicia la crisis que termina con el recorrido PdL en 2013 y da lugar a la metamorfosis de la derecha italiana, dejando, en definitiva, sin continuidad el proyecto de construcción de un partido conservador que se inicia en torno a 2004 y que culminó la fundación del PdL.

En este artículo se ha tratado de mostrar que la fundación del PdL no puede entenderse sin atender a dos factores. Primero, la evolución del sistema de partidos de la Segunda República, cuya naturaleza bipolar incentivó la racionalización organizativa e ideológica del sistema en torno a dos grandes partidos. Segundo, la dinámica de oposición al segundo Gobierno de Romano Prodi (2006-2008), marcado por la progresiva identificación del partido con una agenda conservadora en torno a cuestiones de signo ético, religioso e identitario.

---

<sup>30</sup> «Berlusconi: Con la doppia moneta si rilanciano i consumi», *Il Giornale*, 20-08-2017; «Salvini liquida il centrodestra: la prospettiva è popolo contro élite», *Corriere della Sera*, 22-05-2018.

A partir de esta premisa, este artículo ha tratado de mostrar que la pérdida de consenso de los partidos liderados por Silvio Berlusconi en la década 2008-2018 también se puede explicar en clave ideológica, en función de la irrupción de un nuevo modelo de competición tripolar en medio de la crisis económica que supera el eje ideológico izquierda-derecha, poniendo a prueba la capacidad de adaptación de los *viejos* partidos del sistema al nuevo entorno político. Un modelo, el que se afirma en Italia a partir de las elecciones de 2013, que supera la confrontación izquierda-derecha, reduciendo de manera drástica la tradicional capacidad de Berlusconi para movilizar, agrupar e integrar al electorado hostil a la izquierda apelando a una lectura conservadora del anticomunismo italiano como pretendía el PdL.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bartolini, S., Chiaramonte, A. y D'Alimonte, R. (2004). The Italian Party system between Parties and Coalitions. *West European Politics*, 27 (1), 1-19. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402380412331280783>.
- Berlusconi, S. (2001). *Discorsi per la democrazia*. Milano: Mondadori.
- (2006). *Verso il partito della libertà. L'identità, i valori, il progetto*. Milano: Mondadori.
- (2013). *Discorsi per la libertà*. Milano: Mondadori.
- Biorcio, R. (2015). *Il populismo nella politica italiana. Da Bossi a Berlusconi. Da Grillo a Renzi*. Milano: Mimesis.
- Bordignon, F. (2014). *Il partito del capo. Da Berlusconi a Renzi*. Rimini: Maggioli
- y Ceccarini, L. (2013). Five Stars and a Cricket. Beppe Grillo Shakes Italian Politics. *South European Society and Politics*, 18 (4), 427-449. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2013.775720>.
- Bosco, A. y Verney, S. (2012). Electoral epidemic: The political cost of economic crisis in Southern Europe. *South European Society and Politics*, 17 (2), 129-154. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2012.747272>.
- Calise, M. (2010). *Il partito personal. I due corpi del leader*. Roma: Laterza.
- Ceccarini, L. y Bordignon, F. (2016). The Five Stars continue to shine: the consolidation of Grillo's movement party in Italy. *Contemporary Italian Politics*, 8 (2), 131-159. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2016.1202667>.
- Cicchitto, F. (2019). *Storia di Forza Italia, 1994-2018*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Colarizi, S. y Gervasoni, M. (2012) *La tela di Penelope. Storia della Seconda Repubblica*. Roma: Laterza.
- Cota M. y Verzichelli, L. (2007). *Political Institutions in Italy*. Oxford: Oxford University Press.
- D'Alimonte, R. (2013). The Italian elections of February 2013: The end of the Second Republic?. *Contemporary Italian Politics*, 5 (2), 113-129. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2013.807599>.

- Del Palacio, J. (2017). El populismo en Italia: el berlusconismo y su legado. En A. Rivero, J. Zarzalejos y J. del Palacio (coords.). *Geografía del populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump* (pp. 234-247). Madrid: Tecnos.
- Diamanti, I. (2009). *Mappe dall'Italia politica. Bianco, verde, rosso, azzurro... e tricolore*. Bologna: Il Mulino.
- (2014). The 5 Stars Movement: a political laboratory. *Contemporary Italian Politics*, 11 (1), 43-62. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2014.881016>.
- y Lello, E. (2005). The Casa della Libertà: A House of Cards? *Modern Italy*, 10 (1), 9-35. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13532940500113326>.
- Forza Italia (2004). *Carta dei valori*. Disponible en: [http://download.repubblica.it/pdf/forzaitalia\\_valori1.pdf](http://download.repubblica.it/pdf/forzaitalia_valori1.pdf).
- Grilli di Cortona, P. (2007). *Il cambiamento politico in Italia. Dall Prima alla Seconda Repubblica*. Roma: Carocci Editore.
- Ignazi, P. (2004). Changing guard in the Italian extreme right. *Representation*, 40 (2), 146-156. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00344890408523256>.
- (2008). *Partiti politici in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Martín de Santa Olalla, P. (2018). *Italia, 2013-2018. Del caos a la esperanza*. Madrid: Liber Factory.
- Martini, Ch. (2006). The Referendum on Artificial Insemination. En G. Amyot y L. Verzi-chelli (eds.). *Italian politics. The End of Berlusconi era?* (pp. 163-181). Oxford: Berghahn Books. Disponible en: <https://doi.org/10.3167/ip.2005.210110>.
- Moroni, C. (2008). Da Forza Italia al Popolo della Libertà. Roma: Carocci.
- Orsina, G. (2009). The Republic after Berlusconi: Some reflections on historiography, politics and the political use of history in post 1994 Italy. *Modern Italy*, 15 (1), 77-92. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13532940903488713>.
- (2013). *Il berlusconismo nella storia d'Italia*. Venezia: Marsilio.
- Panebianco, A. (2009). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pasquino, G. y Valbruzzi, M. (2015). The impact of the 2013 general elections on the Italian political system: The end of bipolarism? *Journal of Modern Italian Studies*, 20 (4), 438-453. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1354571X.2015.1066111>.
- Popolo della libertà. (2009). *Carta dei valori*. Disponible en: <http://www.pdl.it/notizie/15346/carta-dei-valori>.
- Raniolo, F. (2006). Forza Italia: A Leader with a Party. *South European Society and Politics*, 11 (3-4), 439-455. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608740600856470>.
- Salvadori, M. (2013). *Storia d'Italia. Crisi di regime e crisi di sistema, 1861-2013*. Bologna: Il Mulino.
- Tarchi, M. (2003). The political culture of Alleanza Nazionale: an analysis of the party's programmatic documents (1995-2002). *Journal of Modern Italian Studies*, 8 (2), 135-181. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1354571032000078248>.
- (2015). *Italia populista. Dal Qualunquismo a Beppe Grillo*. Bologna: Il Mulino.
- (2018). Voters without a party. The «Long Decade» of the Italian Centre-Right and its Uncertain Future. *South European Society and Politics*, 23 (1), 147-162. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1434454>.

- Valbruzzi, M. (2018). Analisi elettorale di un cambiamento radicale. Chi a vinto e chi a perso. En M. Valbruzzi y R. Vignati (eds.). *Il vicolo cieco. Le elezioni del 4 marzo 2018* (pp. 147-184). Bologna: Il Mulino; Istituto Carlo Cattaneo.
- y Vignati, R. (eds.) (2018). *Il vicolo cieco. Le elezioni del 4 marzo 2018*. Bologna: Il Mulino; Istituto Carlo Cattaneo.

# AL NORTE DE ROMA O AL SUR DE BRUSELAS. LA REVOLUCIÓN DE LA LEGA: DEL REGIONALISMO A LA *LEPENIZACIÓN*

North of Rome or South of Brussels. The reinventing of the Lega Nord: From regionalism to *lepenisation*

ADRIAAN P V KÜHN

Universidad Francisco de Vitoria

a.kuhn@ufv.es

GUILLERMO GRAÍÑO FERRER

Universidad Francisco de Vitoria

g.graino.prof@ufv.es

## *Cómo citar/Citation*

Kühn, A. P V y Graíño Ferrer, G. (2020).

Al norte de Roma o al sur de Bruselas. La revolución de la Lega: del regionalismo a la *lepenización*.

*Revista de Estudios Políticos*, 189, 197-224.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.189.07>

## **Resumen**

Este artículo analiza la evolución ideológica, organizativa y electoral de la Lega Nord comparando diversas aproximaciones, con el objetivo de explicar la emergencia y consolidación de una nueva Lega *lepenizada*. Así, se explica primero la relación del partido con la *cuestión septentrional* y las subculturas políticas territoriales en Italia. Después se estudian los cambios en el liderazgo y la estructura del partido para, finalmente, abordar las transformaciones cruciales que desembocaron en su nacionalización y en la convergencia ideológica con el populismo en un contexto internacional.

## **Palabras clave**

Populismo; cuestión meridional; cuestión septentrional; sistema de partidos italiano; Lega Nord; regionalismo; nacionalismo.

**Abstract**

This article analyses the ideological, organisational and electoral evolution of the Italian political party Lega Nord. Based on a set of different approaches, its aim is to explain the emergence and consolidation of a new party model which resembles the evolution of other European populist parties, like the French Front National. In a first step, we analyze the relationship between the so-called northern question and the territorial political subcultures in Italy through the LN ideology; then, we deal with changes in leadership and the party structure; and finally, we address the crucial changes that led to the party's «nationalization», taking into account the populist success story in an international context.

**Keywords**

Populism; southern question; northern question; Italian party system; Lega Nord; regionalism; nationalism.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA CUESTIÓN SEPTENTRIONAL Y LAS SUBCULTURAS TERRITORIALES. III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LIDERAZGO. IV. NACIONALIZACIÓN DEL PARTIDO. V. LA LEGA, ENTRE EL PASADO Y LOS NUEVOS ESCENARIOS IDEOLÓGICOS. VI. CONCLUSIÓN. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

La lega e' come un bambino, e' il frutto dell'amore. Io sono convinto che questo movimento sia il risultato del lavoro generoso di migliaia di uomini e di donne, che si vogliono bene. Che vogliono bene alla città' dove vivono, alla nazione cui si sentono di appartenere. Il bambino e' cresciuto, ha imparato a camminare con le sue gambe. Ma bisognerà' lavorare ancora perche' diventi adulto e realizzi le sue ambizioni.

UMBERTO BOSSI, *Vento dal nord* (1992)

## I. INTRODUCCIÓN

El éxito electoral de partidos populistas en un ámbito cada vez más extendido ha estimulado, sin lugar a duda, la producción de la ciencia política durante la última década. Asistimos, en primer lugar, a una suerte de *redescubrimiento* de algunas de las preguntas fundamentales de la disciplina desde su fundación, como, por ejemplo, cuáles son las amenazas para la estabilidad o incluso la viabilidad de los regímenes democráticos (Levitsky y Ziblatt, 2018), cómo abordar las constantes fricciones en la relación entre representantes o representados (Goodhart, 2017; Eatwell y Goodwin, 2018), o cuál es la naturaleza de las líneas de conflicto en las sociedades occidentales.

Sin embargo, si dejamos el gran angular y enfocamos un poco más, la evolución del *populismo de derechas* en los últimos años suscita también nuevas cuestiones para las cuales el estudio del partido italiano Lega Nord resulta particularmente revelador: ¿merecen estos partidos la etiqueta de extrema derecha? ¿Ha cambiado su discurso respecto a la libertad económica y el Estado de bienestar? ¿Cómo se ha transformado la percepción del papel del Estado nación en la lucha contra la globalización? ¿Cómo ha evolucionado el perfil de los votantes de este tipo de partidos y de dónde proviene su

crecimiento? ¿Cómo puede adaptarse un discurso de protesta cuando se llega al Gobierno? Por último, la evolución de la Lega Nord es elocuente a la hora de tratar diversas problemáticas específicas de la política italiana, tales como las bases sociales de sus divisiones políticas, la historia de su sistema de partidos y, sobre todo, la interesante y particular declinación del conflicto centro/periferia en el país transalpino.

En este artículo trataremos de analizar la Lega Nord desde diversas perspectivas, ahondando principalmente en las cuestiones ideológicas, pero atendiendo también al liderazgo, el desempeño electoral o la estructura de oportunidad que la hizo posible dentro del sistema de partidos italiano. Si bien nuestra aproximación a la cuestión es, por así decir, ecléctica (en nuestra opinión, las diversas teorías proporcionan, con mayor o menor éxito, explicaciones parciales), pensamos que las diferentes explicaciones son más o menos pertinentes dependiendo de la etapa de la evolución del partido. La cuestión meridional —o, si se prefiere, septentrional— y la presencia de las subculturas son esenciales para explicar el terreno fértil en el cual la ideología y las primeras asociaciones toman forma. Las oportunidades brindadas por la quiebra de la *primera república* son fundamentales para comprender el asentamiento y la consolidación del partido. Finalmente, sus últimos cambios ideológicos y la *nacionalización* de su voto (es decir, la extensión de su apoyo a prácticamente todo el territorio italiano) pueden interpretarse como una convergencia del partido, en contra de sus tradicionales particularidades, con el populismo en el ámbito internacional. Así, este artículo analiza la evolución ideológica de la Lega de Matteo Salvini, fundamentalmente desde esta última perspectiva.

Los treinta años de la historia de la Lega Nord son, pues, los mismos treinta años que en Italia nos conducen desde un sistema de partidos monótono y estable a unas elecciones generales en 2018 en las cuales las dos primeras fuerzas se declaran *antisistema*. En estos treinta años han ocurrido grandes desplazamientos en las placas tectónicas sobre las que se asienta la vida política partidista, no solo de Italia, sino también de muchos países europeos. Pero el caso del país transalpino durante la última década representa, no obstante, una suerte de paroxismo en el que el populismo ha logrado romper el techo que parecía presentar en otros países de Europa Occidental. Obviamente, la Lega ha sabido adaptarse con gran agilidad a esta nueva orografía para poder convertirse en la fuerza hegemónica de la derecha italiana. Así, trataremos de mostrar que tal éxito solo fue posible dejando atrás las particularidades ideológicas que explicaban el nacimiento del partido y transformando su ideología, sobre todo a partir del liderazgo de Matteo Salvini, en una adaptación de un modelo que tiene en el Front National francés a su matriz.

## II. LA CUESTIÓN SEPTENTRIONAL Y LAS SUBCULTURAS TERRITORIALES

Es imposible tratar de la cuestión nacional italiana sin comenzar haciendo referencia a las dos citas clásicas: para Klemens von Metternich, Italia sería solo una mera «expresión geográfica» (Putnam *et al.*, 1995: 138), mientras que Massimo d’Azeglio —en una declaración excepcional para mostrar el carácter autoconsciente del proceso de *nation-buiding*— dijo el famoso «hecha Italia, ahora debemos hacer a los italianos» (*ibid.*, 1995:18). También se alude a menudo a la escasa unidad lingüística de la península antes de 1860. Sin embargo, resulta llamativo que, por ejemplo Dante, muy a principios del siglo XIV, buscara de alguna forma en su *De vulgari eloquentia* una koiné para la península; de igual manera que en el siglo XVI, en la controversia llamada *questione della lingua*, se debatiese qué forma debía tener una lengua *panitaliana*. Todo ello muestra, en cualquier caso, que más allá de la fragmentación dialectal y la separación política, existía la percepción de una cierta unidad peninsular y una suerte de protoconsciencia nacional.

La cuestión que sí produce una verdadera fractura territorial no es estrictamente etnolingüística, sino que alude a la relación entre la historia política y la moral colectiva. En su ya clásico estudio *Making democracy work. civic traditions in modern Italy*, Robert Putnam explora las causas y las consecuencias de las grandes diferencias en capital social entre el sur y el norte de Italia. En resumen, mientras que históricamente en el norte surgieron formas republicanas de gobierno que facilitaron la creación de un tejido de relaciones horizontales de confianza comunal y asociación cívica, en el sur las relaciones verticales y autocráticas favorecieron el clientelismo y condujeron a una suerte de *familiarismo amoral* (*ibid.*: cap. 5). Estas grandes diferencias en capital social son también responsables de las diferencias en prosperidad —y no solo viceversa (*ibid.*: 152). La persistencia de esta desigualdad entre norte y sur sobrevivió a la unificación italiana, cuyas instituciones, «lejos de homogenizar las tradicionales pautas políticas, se vieron arrastradas ineluctablemente hacia la conformidad con esas tradiciones contrapuestas» (*ibid.*, 1995: 145). El *trasformismo* significó, entonces, que la política, en lugar de ser un instrumento de cambio social, se amoldó a los equilibrios preexistentes.

La forma polémica que tomó la constatación de esta desigualdad, la famosa *questione meridionale*, se centró siempre en el *subdesarrollo* del sur y en las posibles vías para mitigarlo. Lo particularmente novedoso de la irrupción en la escena política italiana del discurso liderado por Umberto Bossi y el regionalismo padano fue que esta vez el norte, y no el sur, aparecía como el gran perjudicado. Así se trataba de la activación política de una vieja cuestión con una relativamente nueva narrativa (existen algunos antecedentes

menores de la *questione settentrionale*). Gilberto Oneto, uno de los intelectuales más cercanos al núcleo de la Lega en los noventa, escribiría después múltiples obras revisionistas sobre el Risorgimento en las cuales el norte es el más perjudicado por la unificación italiana. Y Gianfranco Miglio, quizá el ideólogo más importante de la primera Lega Nord, asegura que una de las dos razones por las cuales los grandes Estados nación son cada vez menos sostenibles es porque se está produciendo una revisión que desenmascara los mitos de la formación nacional de Italia o Francia (Miglio, 2016: 60-1).

Pese a que desde la formación de las diferentes Legas el discurso ha ido virando de manera un tanto errática desde la reivindicación de las lenguas o el etnorregionalismo hasta las cuestiones más propiamente fiscales, un componente esencial asociado a la identidad del norte de Italia es el orgullo por su moral cívica, su prosperidad, su capacidad emprendedora, etc., de forma tal que cuando las reivindicaciones se centran en cuestiones puramente culturales (fijándose, por ejemplo, en el nacionalismo existente en algunas de las regiones con estatuto especial, como Cerdeña o el Alto Adigio) el movimiento pierde tracción. Así, el sentimiento de agravio está dirigido fundamentalmente contra los habitantes del sur, cuya manutención dicen que recae sobre la economía del norte, y contra la ineficiencia administrativa del Estado y de las elites políticas romanas, que agrava la situación y que no se corresponde con la secular experiencia nórdica de buen gobierno.

En cualquier caso, es importante señalar que el sentimiento *antisur* existía antes de ser movilizado políticamente (Zaslave, 2011: caps. 4 y 5). La cuestión más relevante para la ciencia política respecto a esta transformación es, entonces, la de determinar por qué esta fractura fue movilizada con tanto éxito y tan rápidamente precisamente en el momento en que sucedió, y por qué dicha cuestión fue puesta de lado en lo que ha resultado ser un caso absolutamente insólito de transformación ideológica para un partido regionalista y, por momentos, secesionista. En el momento de la nacionalización del partido, la típica explicación subcultural sobre el subdesarrollo relativo del sur perderá importancia, exculpando así a sus habitantes para hacer responsables a las elites corruptas de Roma.

El éxito inicial de la Lega Nord, en cualquier caso, no puede entenderse reduciéndolo exclusivamente a la cuestión septentrional, como si se tratase solo de la reaparición de una problemática secular que la *primera república* habría sabido contener por un tiempo. Es preciso hacer referencia a otros factores y explicar la ventana de oportunidad que posibilitó la explotación política de dicha problemática secular, además de señalar las razones de la creciente desaparición de la cuestión del norte en el discurso de la Lega. Algunos de estos factores están relacionados con las oportunidades de crecimiento electoral brindadas por el colapso de la *primera república* italiana

(1980-1993), pero otros tienen que ver con las causas generales que han producido el ascenso de la derecha radical o el populismo a escala global (el aumento de los flujos migratorios, la crisis económica, la evolución ideológica del sentimiento antiglobalización, etc.).

Tratándose de un partido generalmente definido como «regionalista populista», encontramos diversas interpretaciones dependiendo de la mayor importancia atribuida a uno u otro elemento de su identidad ideológica. Así, encontramos que el ascenso de LN es analizado generalmente desde una *interpretación subcultural* o desde una interpretación *etnorregionalista* o desde una interpretación *populista* (Bull y Gilbert, 2001: cap. 2). En nuestra opinión, las interpretaciones subcultural y etnorregionalista son muy similares, puesto que la defensa de una identidad regional en el norte no puede desvincularse del orgullo por la tradición de cooperación y buen gobierno. A estas se opondría una interpretación populista que da prioridad en el análisis a los factores que asemejan la Lega a otros movimientos populistas en Europa, y cuyo ascenso ha sido relativamente sincrónico. «La “interpretación subcultural” enfatiza los aspectos de continuidad en la existencia de una identidad colectiva, mientras que la interpretación populista enfatiza el proceso dinámico de construcción cultural y movilización política» (Cento Bull y Gilbert, 2001: 55).

Conviene señalar, no obstante, que algunos de los rasgos típicos del populismo son compartidos por las subculturas políticas territoriales, como por ejemplo, «una fuerte desconfianza con el Estado central y el sistema político, un *ethos* productivista y emprendedor, la noción de una comunidad orgánica y solidaria con valores compartidos e intereses comunes» (*ibid.*: 55). Así, el preexistente recelo hacia los habitantes del sur y hacia la gestión de Roma, unidos al hundimiento de la Democracia Cristiana y la *primera república*, fueron los factores determinantes en los primeros éxitos de la Lega. No obstante, y como veremos más adelante, la transformación del partido, la nacionalización de su electorado y su creciente convergencia ideológica con otros partidos europeos obligan a considerar el impacto del factor populista —al menos a partir de la etapa de expansión geográfica a toda Italia—.

En primer lugar, durante la mayor parte de la *primera república* la fractura territorial fue poco relevante comparada con la fractura de clase. Así, diversos índices que miden la nacionalización del voto dan valores altos y estables desde los años cincuenta hasta los ochenta para los dos grandes partidos, DC y PCI, siendo la Lega la principal responsable de la «desnacionalización» del voto (Emanuele, 2015: 6). Existían, no obstante, dos marcadas subculturas territoriales en los conocidos *cinturón blanco* y *cinturón rojo*. Curiosamente, el hecho de que ambas subculturas territoriales estuviesen localizadas en el norte llevó a Putnam a considerar a ambas, a pesar de las diferencias políticas, como parte de una misma herencia «de las antiguas tradiciones de

solidaridad colectiva y colaboración horizontal» (Putnam *et al.*, 1995: 142). Pasarelli y Tuorto (2012: 419-20) muestran, por su parte, cómo «la subcultura política parece tener un impacto en las oportunidades del partido. La LN obtiene votos principalmente del partido dominante de cada región [Véneto y Emilia-Romaña]». En cambio, Mancosu y Ladini (2018) sugieren que el crecimiento de la Lega en el cinturón rojo es en realidad producto de la presencia en la región de enclaves con minorías postfascistas, movilizadas exitosamente por Salvini.

En cualquier caso, la descentralización alcanzó en Italia durante los años setenta un gran prestigio en la opinión pública, en un momento de euforia en el que subsidiaridad es asociada con buen gobierno (Putnam *et al.*, 1995: 21). Pronto, sin embargo, los votantes del sur percibieron a sus Gobiernos como incompetentes, mientras que los votantes del norte mantuvieron niveles razonablemente altos de satisfacción con sus Administraciones regionales. «Ser gobernados desde Bari o Reggio Calabria no era mucho mejor que serlo desde Roma, y para muchos la región tiene la desventaja adicional de la falta de familiaridad. “Mejor malo conocido que bueno por conocer” es una opinión que se oye a menudo en el sur, pero no en el norte» (*ibid.*: 54).

Hay que destacar, sin embargo, que la LN dio su gran salto al aprovechar los vientos de cambio que soplaron fuerte en el sistema de partidos italiano. Las investigaciones llevadas a cabo por un equipo de jueces en el proceso de *mani pulite* destaparon redes clientelares corruptas en las principales fuerzas políticas del momento, tanto en el DC como en el PSI (Fella y Ruzza, 2011: 2). Ambos partidos dejaron de existir solo dos años después. En estas circunstancias, la LN supo posicionarse no solo como representante de una supuesta *causa del norte*, sino también como la única fuerza impoluta en un sistema profundamente corrompido. En este momento de quiebra, los argumentos populistas contra la clase política se dieron la mano con el discurso regionalista, siendo la crisis del sistema solidaria de la crisis de la articulación territorial italiana. En una respuesta a un artículo publicado por Angelo Panebianco en *Il Corriere della Sera* (29 de diciembre de 1992), Gianfranco Miglio asegura que el Estado nación está en retirada y que «la intuición fundamental de Umberto Bossi ha sido esta: que el monstruo de la partitocracia se combate solamente adoptando una Constitución “federal”» (Miglio, 2016: 99).

En términos de autoubicación ideológica, los electores de la nueva fuerza emergente se posicionaron en el centro del continuo izquierda-derecha (Gallagher 1992). Explican Verbeek *et al.* (2018: 206) que «estas regiones, con sus pequeñas y medianas empresas familiares, guardaban el secreto del aclamado éxito económico italiano en los años ochenta, pero se sentían atrapadas en un sistema político-administrativo dirigido principalmente por los cristiano-demócratas, quienes, se pensaba, estaban aprovechándose de su éxito». Así, en

un momento de crisis y disolución de la DC, la Lega pudo asociar la ruina del sistema con la cuestión del trato injusto hacia el norte, conquistando las regiones del *cinturón blanco* (Véneto, Friuli-Venecia Julia, y Trentino-Alto Adigio), tradicionalmente dominadas por los cristianodemócratas. Que los antiguos bastiones del DC —como el Véneto— cayeran tan fácilmente en manos de los *leghistas* causó cierto estupor en las antiguas elites políticas.

Se puede argumentar, por tanto, que a pesar del contexto de cambio radical en la estructura del sistema de partidos italiano a principios de los años noventa, la aparición de la LN no representaba en realidad una ruptura general con las subculturas políticas y sus comportamientos electorales territoriales establecidos, sino más bien su continuación. Asimismo, durante esta fase de expansión de su base electoral, LN se exhibió en aquellas regiones donde ostentaba responsabilidades de gobierno (regional o local) como heredera legítima de las antiguas fuerzas de poder, al haber promovido candidatos con un perfil serio y responsable. Al contrario que otras fuerzas populistas, la Lega podía disociarse de la imagen de inexperiencia e incompetencia en el ejercicio de las responsabilidades públicas, al tiempo que se proyectaba como un partido dirigido por una nueva clase política. Con el objetivo de garantizar la presencia *leghista* en la sociedad más allá de los cargos electos, el partido empezó a crear una amplia red de organizaciones vinculadas al mito de la Padania (la supuesta unidad evocada en la narrativa de la LN) desde medios de comunicación, sindicatos, entidades financieras, hasta organizaciones juveniles y deportivas (Ignazi, 2008: 95-96). A través de toda esta actividad, el partido consolidó su proyecto de *nacionalizar* los diferentes regionalismos nórdicos agrupados en la idea de Padania. Así, en la siguiente sección analizaremos los cambios en el liderazgo y la estructura del partido que corrieron paralelos a su transformación ideológica y al desplazamiento de la cuestión padana en la Lega de Salvini.

### III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LIDERAZGO

En febrero de 1991, la alianza de *legas* se convierte formalmente en partido político. Abandona entonces el modelo organizativo *confederado* heredado de la matriz Alleanza Nord, pero fiel a sus raíces mantiene una división interna por *sezioni nazionali*<sup>1</sup>. Umberto Bossi identificó muy pronto la

---

<sup>1</sup> Las *naciones* fundadoras respectivas a los movimientos autonomistas eran: Lombardia (Lega Lombarda), Véneto (Liga Veneta), Piamonte (Piemont Autonomista), Liguria (Union Ligure), Friuli, Trieste, Trentino, Emilia Romagna (Lega Emiliano-Romagnola),

necesidad de que la Lega tuviera que jugar el doble rol de partido institucional y representante de la protesta popular. Para mantener ese difícil equilibrio, Bossi pasó a ejecutar un liderazgo más bien carismático, garantizando la identidad del partido a través de su propia persona (Pasarelli, 2013). Así, algunos analistas aluden a la capacidad de Bossi como *political entrepreneur*, con incuestionables capacidades de *agenda setting*. Comparado con el modelo *clásico* de organización de los partidos italianos, la ausencia de una burocracia jerárquica partidista con su división de tareas permitió ejecutar rápidos y profundos cambios en la dirección política del partido. En conclusión, Bossi, con su original *funciono* (instinto político), había conseguido en menos de una década aproximar el discurso de LN a las reivindicaciones defendidas por las fuerzas secesionistas tradicionales en Europa (Del Palacio, 2015: 160), pero sin contar con la base social de estas.

Atendiendo a los orígenes de la Lega en una federación de partidos autonomistas, se suele considerar que la presidencia de Matteo Salvini trajo consigo una *refundación* y por consiguiente la *nacionalización* de las estructuras del partido; es decir, un intento por mover el balance del poder interno hacia órganos centrales del partido frente a sus secciones nacionales (las ya mencionadas *nazione*). Sin embargo, es importante mencionar que el partido ya había vivido en repetidas ocasiones conflictos debido a «demandas de mayor autonomía por parte de sus facciones regionales» (McDonnell y Vampa, 2016: 112) durante su primera década de vida, lo que confirma que existió una especie de *cleavage* regional *sui generis* en el propio seno de la Lega. Con todo, los cambios organizativos que ejecuta Salvini como nuevo presidente de la formación durante sus primeros meses de mandato no son solo organizativos, sino que acompañan, además, un cambio ideológico paralelo. De manera simbólica, por ejemplo, el órgano oficial de la Lega, *La Padania*, con una tirada diaria de 60 000 ejemplares, cerró en diciembre de 2014, tras diecisiete años defendiendo la causa del norte.

Si comparamos la cuestión de la organización en los tres estatutos del partido (2002, 2012 y 2019), llaman la atención los artículos dos y cinco: mientras en 2002 el partido tenía todavía vocación de *movimiento*, reflejado en su estructura descentralizada a través de las sedes regionales pertenecientes a las diferentes facciones nacionales, tanto el estatuto de 2012 como el actual

---

Toscana (Alleanza Toscana, Lega Toscana y Movimento per la Toscana). Poco más tarde se sumaron el Alto Adigio (Südtirol), el Valle d'Aosta, Umbria y Marche. Esta división se ha mantenido, a pesar del proceso de *nacionalización* del partido, en el Estatuto de la Lega aprobado en 2019. Cf. Lega Nord (2019).

hacen referencia al organigrama de LN como partido político con una única sede central (en la capital de Lombardía, Milán).

Tabla 1. *Artículos 1-5 Lega Nord, estatutos de 2002, 2012 y 2019*

Art.	2002	2012	2019
1	Finalità	Finalità	Finalità
2	Composizione del Movimento	Struttura organizzativa della Lega Nord	Struttura organizzativa della Lega Nord
3	Simbolo	Simbolo	Simbolo
4	Denominazioni	Denominazioni	Denominazioni
5	Sedi Nazionali e Nazioni	Sede della Lega Nord	Sede della Lega Nord

*Fuente:* elaboración propia.

Sin embargo, a pesar de que la mayor parte de la cobertura mediática interpretó la reforma del estatuto como un cambio en la denominación del partido, la Lega Nord per l'Indipendenza della Padania no cambió su nombre oficial en diciembre de 2019 (Tori, 2019). Además, se siguió manteniendo como objetivo último de la formación «el logro de la independencia de Padania a través de métodos democráticos y su reconocimiento internacional como una república federal independiente y soberana» (Lega Nord, 2019: 1), texto idéntico con las versiones de 2002 (Lega Nord, 2002a: 1) y 2012 (Lega Nord, 2012: 1). Un cambio significativo, no obstante, fue la transformación del estatus legal de las secciones nacionales en 2012, que pasan de tener una estructura legal propia («associazioni politiche») a un estatus subordinado como «associazione non riconosciuta». Asimismo, mientras el estatuto de 2002 se refiere ya en la primera página a los elementos de organización subnacional, estableciendo que las *nazione* se dividen en secciones provinciales, circunscripciones y secciones municipales (Lega Nord, 2002a: 1), y dedicando un artículo propio a esa cuestión (art. 34, «Le sezioni»), en 2012 este esquema organizacional es relegado a la página once. En la versión actual, la referencia a la estructura de las entidades que conformen la LN es meramente testimonial<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> «Cada nación se divide en “delegaciones territoriales” sobre la base de la resolución del Consejo Federal» (Lega Nord, 2019: 9).

En la misma línea del deterioro del principio de subsidiariedad, la entidad básica de cualquier organización partidista (la célula municipal) es mencionada un total de nueve veces en los estatutos de 2002 y 2012, pero solo aparece una vez en la versión de 2019. Esta degradación tiene efectos inmediatos en la relación del partido con sus socios. Por ejemplo, del texto de 2002 se deduce que las agrupaciones locales y territoriales mantienen las competencias, ya que tienen la capacidad de revocar la condición de socio ordinario —quienes cuentan con derecho a voto en votaciones internas (Lega Nord, 2002a: 11, art. 30 y 31)—. Cuatro meses después de la ratificación del estatuto se publicó un reglamento que confirmó y especificó las competencias de las secciones municipales y provinciales en este ámbito (Lega Nord, 2002b: 26). Así, mientras que en 2002 el nexo principal era entre el socio y la agrupación nacional, con los cambios normativos de 2012 y la revocación del estatus legal propio a las secciones nacionales se produce un cambio importante en la relación entre los miembros y el partido. Aunque las secciones «territorialmente» competentes expiden los carnés de los militantes, ahora es la matriz la que define los criterios para hacerlo (Lega Nord, 2012: 12). Mientras que en el estatuto de 2002 se daba implícitamente por hecho que la incorporación al «movimiento» se producía a través de sus distintas secciones territoriales, en 2019 se establece que «el Consejo Federal autoriza a las naciones y a sus delegaciones territoriales a expedir carnés de socio y a cobrar la cuota de socio» (Lega Nord, 2019: 10).

Otro ejemplo que simboliza el refuerzo de las estructuras centrales del partido a costa de sus bases es la introducción en 2019 del derecho del Consejo Federal a revocar el estatus de nación en el seno de la Lega. Por el contrario, en los textos anteriores su competencia se limitaba a deliberar sobre potenciales nuevos ingresos a las filas de las *sezioni nazionali* (Lega Nord, 2019: 9; 2012: 1; 2002a: 1) o de aprobar eventuales cambios en sus estatutos (Lega Nord, 2012: 10). En el plano simbólico, mientras que el estatuto del 2002 se mostraba abierto a que las marcas nacionales de la Lega efectuaran los cambios oportunos en el logo, sobre todo para incluir su denominación ante elecciones regionales, la normativa de 2012 limitaba esa posibilidad y concedía un veto al secretario general en este asunto. La redundante frase «el símbolo de la Lega Nord per l'Indipendenza della Padania pertenece exclusivamente a la Lega Nord» en ese mismo apartado solo se entiende si se perciben la «Lega Nord» y sus «Nazioni» como entidades separadas *de facto* (Lega Nord, 2012: 1). A pesar de que estas especificaciones continúan existiendo en el estatuto actual, que además recoge que el símbolo también es «contrassegno elettorale», la versión de 2018 no deja lugar a dudas de que el secretario general ha utilizado sus prerrogativas en este ámbito: La Padania es sustituida por el apellido del líder del partido, que ahora sí aparece como la «Lega», y no la «Lega Nord».

En conclusión, el estatuto de 2019 representa más bien la culminación de un proceso que empezó en el verano de 2012 y que ha significado el debilitamiento constante de las secciones nacionales frente a los órganos centrales del partido, condición indispensable para tomar el control ideológico y político. Sin embargo, aún cuando la comparación de los tres últimos estatutos de la LN trae estos resultados interesantes, hay que tener en cuenta que no siempre los estatutos han constituido una llave para entender las dinámicas de la *Realpolitik* intrapartidista. Sobre el estatuto de 2002 Albertazzi y McDonnell (2015: 41) señalan que «un indicador de la dominación del partido por parte de Bossi no es lo que estaba escrito en el estatuto, sino que él pudiese ignorarlo completamente». Se refieren, por ejemplo, al hecho de que el documento (en sus artículos 9 y 10) exigiese la celebración de un congreso federal cada tres años para elegir el líder del partido para un mandato de igual duración, y que, sin embargo, entre 2002 y hasta la elección de Maroni en 2012 la LN no celebró ninguno de esos congresos.

Con todo, el liderazgo incuestionable de Matteo Salvini no se explica solo por su posición privilegiada dentro del organigrama del partido, sino también por sus dotes comunicativas e instinto político a la hora de efectuar el cambio ideológico y la nacionalización.

#### IV. NACIONALIZACIÓN DEL PARTIDO

Este cambio organizacional en realidad tenía también una difícil tarea de fondo: ayudar a metabolizar los efectos que produciría en la militancia y en los cuadros medios el gran giro ideológico que acompañó a la nacionalización del partido. En términos generales, durante el liderazgo de Bossi puede establecerse el siguiente patrón: la Lega adoptó con mayor radicalidad la cuestión septentrional en los momentos en que abandonaba el Gobierno, decidida a buscar un espacio propio para no ser fagocitada por las fuerzas de centro-derecha. Y es que el vínculo ideológico entre la causa de la libertad fiscal y la *antipolítica* no fue patrimonio exclusivo de la Lega, sino que también había sido adoptado por su gran competidor, el partido de Silvio Berlusconi. Así, la aparición de Forza Italia frenó el rápido ascenso electoral de la LN a mediados de los años noventa. Después de formar parte de la coalición electoral Polo delle Libertà, liderada por la formación del magnate, el partido fue testigo de cómo Berlusconi les arrebatara sus temas políticos propios: la excesiva presión fiscal, la burocracia ineficiente, la seguridad, la inmigración, etc. A pesar de que el partido de Berlusconi también simpatizase con el federalismo, representaba una posible regeneración para toda Italia que, al contrario de la regeneración abandonada por Bossi, no pasaba por la ruptura total con Roma.

Despojada de su característica diferenciadora y reducida programáticamente a su propuesta federalista, básicamente ignorada por los socios en la Administración nacional, abandonó el Gobierno en diciembre del mismo año y evolucionó hacia el secesionismo independista. Sin formar parte de ninguna coalición electoral en las elecciones al Parlamento italiano en 1996, LN intentó reivindicar un espacio político propio, pudiendo atacar nuevamente tanto a la izquierda como a la derecha política como las fuerzas hegemónicas del sistema. Para Ignazi, este cambio responde a dos objetivos: «a) mantener un perfil propio frente a los aliados del centro-derecha, y b) aumentar el atractivo del partido más allá de su tradicional electorado» (Ignazi, 2005: 346).

Sin embargo, el éxito ulterior en la transformación de la LN no pasó por diferenciarse, sino por fagocitar una parte importante del electorado del centro-derecha, sin dejar de consolidarse al mismo tiempo en unas regiones históricas cuyo apoyo parecía no depender directamente de la agenda secesionista. Con todo, la adaptación del partido a nuevos escenarios de competición electoral no pudo evitar producir un cierto distanciamiento con una parte importante de la base de militantes originarios, como trataremos en el siguiente apartado.

Así pues, se introdujo de manera progresiva un *doble marco* en el discurso, desarrollando un *populismo multinivel* «para atraer diferentes electorados de un pueblo (situado local, regional y nacionalmente) que comparte la noción, pero que en realidad constituye un “pueblo” diferenciado, y así poder luchar contras las elites respectivas en cada una de las arenas local, regional y nacional» (Mazzoleni y Ruzza, 2018: 980). La utilización de esa ambivalencia, cuando no ambigüedad, del sujeto *pueblo* por el populismo para crear un *dual frame*, depende, para Mazzoleni y Ruzza, de otros factores como la competición con otros partidos radicales de derecha, «o de la relevancia del tipo de regionalismo del que se trate (si es más o menos “moderado”)» (*ibid.*: 977). En nuestra opinión, la nacionalización del partido y la creación del doble marco no habrían sido posibles si la cuestión territorial tuviera en Italia un significado más pronunciado, como de hecho lo tiene en España. Esta plasticidad de la Lega apunta, como mínimo, a que la cuestión norte-sur puede verse desplazada por otras cuestiones de política nacional que, cuando son movilizadas, consiguen atraer más electores.

Mazzoleni y Ruzza también apuntan a la importancia de la competición con otros partidos de la derecha radical. Es conveniente resaltar que la nacionalización de la Lega Nord corre paralela a la transformación de la inmigración en la cuestión fundamental dentro de la ideología leguista. La presencia de la cuestión migratoria en el debate político fue impulsada principalmente por la Lega, aunque no siempre con igual repercusión. Ni el MSI en los ochenta ni la posterior AN con Fini movilizaron tan claramente el problema

como el partido de Bossi. Con su viaje hacia el espectro de lo políticamente respetable, la nueva Alleanza Nazionale permitió que la Lega Nord monopolizase las posiciones más radicales (Ignazi, 2008). «La radicalización de la posición de la LN respecto a la inmigración tuvo un impacto en el sistema de partidos y, eventualmente, en la política de inmigración. En parte porque la LN no tuvo que enfrentarse a un pasado fascista, como la AN, el partido pudo radicalizar con éxito el discurso en el centro-derecha» (Verbeek *et al.*, 2018: 212).

Asimismo, mientras que a principios de los años noventa los simpatizantes de LN mostraron actitudes negativas sobre todo hacia sus compatriotas procedentes de las regiones del sur del país, a mediados de la década ya se podía constatar que predominaban las actitudes negativas respecto a los inmigrantes extracomunitarios (Ruzza, 2006: 232-236), sentándose así las bases para la elaboración de un discurso con atractivo nacional. Podría decirse que las grandes diferencias con los extracomunitarios hacían palidecer las diferencias con los italianos del sur, y la creciente ansiedad hacia la inmigración ilegal, alimentada por los efectos de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en la opinión pública, dio un gran protagonismo a la cuestión de los inmigrantes de religión musulmana.

Este nuevo foco de atención hizo perder relevancia, como decimos, a la cuestión del norte, y el referéndum de 2006 significó un cierre —o aplazamiento— de la cuestión territorial. La Lega Nord aprovechó los siguientes dos años en las bancadas de la oposición para posicionarse como fuerza decisiva en un asunto de amplio interés popular: la *sicurezza*, término italiano que engloba tanto la inmigración como el orden público. Esta demostrada habilidad de *agenda setting* se extendió a su tercer episodio gubernamental (2008-2011), ahora como socio esencial para garantizar la coalición con Il Popolo della Libertà (PDL) —partido fundado en 2009, fruto de la fusión de Forza Italia y Alleanza Nazionale, el partido postfascista de Gianfranco Fini—.

Con la ocupación de ministerios clave y un discurso coherente y continuo en el tiempo, LN estableció la narrativa (simbólica) en favor de comunidades homogéneas, libres tanto de crimen como de inmigrantes, que también resultó atractiva para electores fuera de sus tradicionales feudos electorales (Albertazzi y McDonnell, 2010). La recompensa llegó con el 10 % del voto en las elecciones europeas del año 2009, y con su mejor resultado hasta el momento en las elecciones regionales del año siguiente. Sin embargo, un cisma en el PDL, el creciente impacto de la crisis financiera en la economía italiana y, como consecuencia, la presión europea para ejecutar reformas de índole financiero e institucional se llevaron por delante el Gobierno de Berlusconi en noviembre de 2011.

Es importante señalar a este respecto el profundo cambio de narrativa que se produjo a partir de la crisis global de 2011, cuyos culpables pasaron a ser identificados con poderes transnacionales. Así, la crisis fue crucial para el cambio de identidad de la Lega Nord. En muchos países europeos el nuevo escenario de confrontación ideológica enfrentó a los partidos políticos que apoyan el orden transnacional frente a aquellos que se rebelan contra él. Tras su dimisión, Berlusconi apoyaba —aunque de manera reacia— al Gobierno tecnocrático de Mario Monti, propuesto por el entonces jefe de Estado Giorgio Napolitano. La Lega, al negarse, se convertía en el partido más grande de la oposición (Bosco y Verney, 2012).

Surge entonces la situación idónea para confirmar la narrativa populista: en primer lugar, el apoyo o el rechazo a un Gobierno tecnocrático señalaba una distancia entre, por un lado, los partidos que están al dictado de una elite transnacional y, por otro, los que realmente ofrecen una alternativa sustantiva; en segundo lugar, el apoyo al Gobierno de Enrico Letta, así como el Pacto del Nazareno entre Berlusconi y Renzi, reforzaban la percepción de que en el centro los partidos son ideológicamente indistintos y solo les separan cuestiones superficiales.

Tabla 2. *Gobiernos italianos y papel de FI/PDL y LN, 2006-2019*

2006	2008	2011	2013	2014	2016	2018	2019
Prodi	Berlusconi	Monti	Letta	Renzi	Gentiloni	Conte	Conte
LN + FI/PDL oposición	LN + PDL coalición de Gobierno	LN oposición PDL apoyo	LN oposición PDL gran coalición (con PD)	LN oposición FI oposición	LN oposición FI oposición	LN coalición de Gobierno (con M5S) FI oposición	LN oposición FI oposición

*Fuente:* elaboración propia con datos de Bobbay y McDonell (2016: 284) y Afonsoy Bufone (2019: 239).

Durante este período, la Lega pierde entonces un duro competidor en el espacio de la antipolítica, el centro-derecha de Berlusconi, al tiempo que gana otro, el Movimento 5 Stelle. Y es que la oportunidad surgida con la crisis también había sido aprovechada por este nuevo partido, formado en 2009, y cuyo gran salto electoral se produce en 2012 (cuando conquista la alcaldía de Parma en las elecciones locales y obtiene un excelente resultado en las

elecciones regionales de Sicilia). Así, en las regiones más alejadas de los feudos tradicionales de la Lega, el M5S lograba capitalizar políticamente parte del clima de protesta frente a un partido que, a pesar de los esfuerzos por mantener una narrativa antisistema, ya acumulaba años de historia y responsabilidades de gobierno. Las bases, en cualquier caso, para una nueva interpretación ideológica de la política italiana en términos de soberanía frente a poderes transnacionales quedaban firmemente establecidas.

Tabla 3. *Resultados electorales Lega Nord por circunscripciones seleccionadas (%) y total nacional, elecciones generales italianas, 1992-2018*

	1992	1994	1996	2001	2006	2008	2013	2018
<b>Total nacional</b>								
Votos (millones)	3,4	3,2	3,8	1,5	1,7	3	1,4	5,7
Porcentaje	8,7	8,4	10	3,9	4,6	8,3	4,7	17,4
Escalaños	55	117	59	30	26	60	18	125
<b>Norte de Italia</b>								
Friuli - Venezia Guilia	17,1	16,9	23,2	8,24	7,2	13	6,7	25,9
Veneto	17,3	21,6	29,2	10,2	11,1	27,1	10,5	32,2
Trento-Alto Adige	8,9	7,6	13,2	3,7	4,5	9,4	4,2	19,2
Lombardia	23	22,1	25,5	12,1	11,7	21,6	13	28
Piemonte	16,3	15,7	18,2	5,9	6,3	12,6	4,8	22,6
<b>«Cinturón Rojo»</b>								
Emilia Romagna	9,6	6,4	7,24	2,6	3,9	7,8	2,6	19,21
Toscana	3,1	2,2	1,8	0,6	1,1	2	0,7	17,4
Marche	1,3	0	1,5	0	1	2,2	0,7	17,3
<b>Otros</b>								
Umbria	1,16	0	1,1	0	0,8	1,7	0,6	20,2
Liguria	14,3	11,4	10,2	3,9	3,7	6,8	2,3	19,9

*Fuente:* elaboración propia con datos del Ministerio del Interior de Italia.

## V. LA LEGA, ENTRE EL PASADO Y LOS NUEVOS ESCENARIOS IDEOLÓGICOS

En 2012 Bossi tuvo que dimitir debido a las acusaciones de malversación de fondos del partido. La elección de Matteo Salvini (nacido en 1973) en las primarias que organizó el partido para determinar su futuro líder en el año 2013 marcó no solo la emancipación de LN de su gran figura, sino también un cambio generacional. A nivel organizativo el indicador que señaló el despliegue de una nueva estrategia política por parte de Salvini fue el intento de expandirse al sur de Italia con una marca blanca de la Lega, Noi con Salvini. En términos de programa político, la inmigración acabó de sustituir completamente a la «causa de norte». (Ozzano, 2019).

Y aunque desde su retiro Bossi auguró que cualquier intento de *nacionalizar* el partido supondría su destrucción, las elecciones de 2018 convirtieron a la Lega en el partido hegemónico de la derecha italiana. Una simple comparación entre el perfil del votante *leghista* en dos momentos concretos (1996 y 2018) permite percibir que, actualmente, la Lega es —en clave de sociología electoral— un partido mucho más transversal que en sus orígenes y encuentra apoyos de forma más equitativa entre los diferentes estratos de la sociedad italiana (véase tabla 4).

Tabla 4. *Perfil del votante de LN, 1996 y 2018*

	1996	2018
<b>Sexo</b>		
Hombre	66,2	49,3
Mujer	33,8	50,7
<b>Edad</b>		
18-29 (2018: 18-34)	27,9	25,5
30-49 (2018: 35-49)	42,4	25,3
50-59 (2018: 50-64)	19,7	28,3
60+ (2018: 65+)	10	20,9
<b>Educación</b>		
Primaria	30,5	26,8
Secundaria obligatoria	48,1	34,1

	1996	2018
Bachillerato	19	21,8
Título universitario	2,4	17,2
<b>Actividad profesional</b>		
Autónomos y profesiones libres	16,3	16,6
Funcionarios y directivos	19,5	19,2
Obreros	25,7	16,7
Desempleados	4,6	12,8
Estudiantes	5,7	10,5
Amas de casa	5,9	13,9
Jubilados	22,3	10,3

*Fuente:* elaboración propia con datos de Ruzza (2006: 232) e Ipsos (2018).

El atractivo de Salvini para algunos votantes de las formaciones de centro-izquierda ya se había observado en las elecciones regionales del año 2015, donde la Lega fue capaz de disputar algunas zonas tradicionalmente dominadas por las fuerzas progresistas. Los subsiguientes comicios de 2018 no solo confirmaron la capacidad del líder de LN para atraer votos procedentes de otros feudos políticos, sino que incluso permitieron consagrarle como la gran cabeza del centro-derecha italiano: la LN había adelantado a FI por vez primera en unas elecciones generales (Chiaramonte *et al.*, 2018; Tarchi, 2018). Así, las elecciones del 2018 fueron la prueba definitiva del éxito del modelo nacional y transversal de la *nueva* Lega de Salvini.

Podría decirse que la Lega ha triunfado precisamente ahí donde Rassemblement National no consiguió consolidarse. Es conocido que el partido de Marine Le Pen tuvo dos almas y dos opciones estratégicas: por un lado, proseguir la línea original que dio grandes éxitos en el sur para conquistar la derecha política francesa, con un discurso más convencional en economía y siguiendo la vía marcada por la Alleanza Nazionale de Fini; por otro, proseguir por el camino que les ha granjeado el voto obrero del norte proveniente del Partido Comunista, en una clara apuesta por la transversalidad y el discurso económico *alternativo*. La opción de Jean-Marie fue la primera, y la de Marine es la segunda.

Lo interesante, sin embargo, es que el debate político francés, habiéndose desplazado a una lucha entre liberalismo y populismo (en lugar de entre izquierda y derecha) no ha permitido a RN mantener simultáneamente ambas

vías (por ejemplo, el partido de Marine Le Pen sigue teniendo una gran dificultad para asentarse en las grandes ciudades). La Lega de Salvini, en cambio, mantiene una ambigüedad que ha hecho posible recoger, al menos parcialmente, los frutos de ambas estrategias. Así, ha podido consolidarse, por un lado, como fuerza hegemónica de la derecha, al mismo tiempo que las incursiones en la transversalidad le han permitido arañar puntos en el tradicional electorado de izquierda. Y es que la tradición más antipolítica de la derecha italiana parece metabolizar o tolerar mejor este tipo de discurso, permitiendo un crecimiento sin grandes costes en el electorado más conservador. Esta doble vertiente ideológica ha permitido a la Lega tanto pactar con la derecha tradicional como hacerlo con el populismo del M5S en la coalición *giallo-verde*.

El precio que pagar, sin embargo, proviene de otro lugar: a pesar de las reiteradas declaraciones de Salvini en las que asegura que «la Lega no se ha olvidado del federalismo» —por ejemplo, en su respuesta a un artículo de Roberto Maroni (2018) en *Il Foglio*—, lo cierto es que en el nuevo contexto ideológico la *lepenización* de la Lega ha llevado a sustituir el federalismo por el soberanismo. «La Lega ha nacido del Norte con el fin de proteger las regiones de Lombardía, Véneto y Piamonte —dice Salvini (2016) en una entrevista con el ideólogo Aleksandr Dugin—; pero el momento de la lucha ha tomado una escala nacional. La Lega ha llegado al nivel estatal, del norte al sur, porque el tema de la inmigración, el mercado de trabajo, la protección de la familia o la identidad afectan al país entero». Desde luego, queda claro cuál es ahora la *lucha* fundamental del partido.

Así, mientras la Unión Europea sea percibida como el antagonista fundamental, la confrontación a través de la política nacional puede ser vista como una vía aceptable para el electorado regionalista (Mazzoleni y Ruzza, 2018: 978). Cuando los estatutos fueron finalmente cambiados a finales de 2019, Salvini aseguró que se trataba «del bautismo de un movimiento que tiene la ambición de relanzar a Italia en el mundo» (Tori, 2019). No debe olvidarse, de nuevo, que Salvini acumuló una dilatada experiencia como europarlamentario en la que tuvo tiempo de conocer a fondo los resortes del Front National francés. Así, podría decirse que su liderazgo había traído consigo la prevalencia de la lógica propia del populismo en el contexto internacional sobre las particularidades del discurso histórico de la Lega.

Por ejemplo, considérese que gran parte de la obra de Gianfranco Miglio, uno de los primeros ideólogos de la Lega Nord, senador entre 1992 y 1994, estaba dedicada a mostrar que el Estado nación moderno era una forma política en declive y caduca, y que el futuro solo podía pasar por el federalismo y el renacimiento de las regiones como forma de asociación. Esta crítica de Miglio es solidaria precisamente de una crítica al concepto de soberanía

(Miglio, 2016: 212-3). Alain de Benoist, el teórico de la Nouvelle Droite, cuyos artículos fueron traducidos en *La Padania*, a pesar de algunas diferencias teóricas con Miglio, insistía en que «frente a la mundialización, la gente se repliega sobre las comunidades inmediatas, que son como familias ampliadas». Además, señala, resultaría contradictorio situarse contra la homogenización llevada a cabo por la globalización, pero no hacerlo contra la homogenización que lleva a cabo el Estado nación. Así pues, «el retorno de la comunidad es la afirmación del primado de las entidades naturales y culturales sobre el Estado» (De Benoist, 2002: 504).

Matteo Salvini, en cambio, cree que su insistencia en la soberanía de Italia frente al exterior no está reñida con la asunción del federalismo como forma de organización territorial del Estado. «Este país está junto solamente, como había dicho el genio de Gianfranco Miglio, con el federalismo, con el conjunto de la diversidad». De esta forma, el proyecto nacional de la Lega y la vocación del norte consiguen hacerse dos proyectos coherentes o, al menos, no mutuamente excluyentes (Cremonesi, 2018). Y es que, en la lucha contra la globalización y la Unión Europea en el contexto de los años 2010, el Estado nación y el correlativo concepto de soberanía acapararon completamente el discurso de la alternativa: soberanía política respecto a la inmigración clandestina, *soberanía económica* frente a los tecnócratas de Bruselas. Así, la sustitución de Roma por Bruselas es paralela a la consideración del Estado como un baluarte natural de resistencia. «Queremos la secesión —llegó a decir Salvini—, pero de Bruselas» (Petrosillo, 2014). Más adelante, colocar a la Unión Europea en el centro de la lucha política permitiría combinar el discurso de protesta con la participación en el Gobierno del Estado. En la entrevista del analista e ideólogo ruso Aleksander Dugin a Salvini mencionada más arriba, este dice que «Italia ha sido siempre sierva. Sierva de la Unión Europea y de los Estados Unidos. La política se hacía bajo la dictadura de algún otro. Espero que los italianos encuentren la libertad y sean de nuevo los dueños de su propio destino» (Salvini, 2016).

Este nuevo posicionamiento alineaba claramente a la Lega dentro de la familia de partidos populistas eurófobos: «Estoy orgulloso de haber llegado a acuerdos con Marine Le Pen —dice Salvini—, con los austríacos, y también con Putin. Esta es la vía, después cada uno verá. Porque si hoy voy a llamar a Roma me responde un ujier, o como mucho Renzi. El verdadero enemigo es Bruselas» (Cremonesi, 2016). De esta manera, Italia se colocaba de lleno en el núcleo de países para los cuales la cuestión de la soberanía frente a los poderes transnacionales se convierte en un nuevo eje fundamental de posicionamiento ideológico. Este cambio, en cualquier caso, trató de gestionarse con un doble discurso: por un lado, «un líder que es libre de establecer una nueva agenda a través de los medios de comunicación [...], y, por otro, las secciones

regionales y locales que todavía se esfuerzan por mantener viva la llama regional, también entre la nueva generación de *leghisti* que a menudo es ajena a la tradición ideológica del partido» (Albertazzi *et al.*, 2018: 658). Para una parte importante de las antiguas élites y el electorado más escorados hacia la causa secesionista, esto ha supuesto en realidad la muerte de la *auténtica* Lega; sin embargo, una mayoría importante se ha acomodado a esta nueva identidad. Así, mientras que algunos sostienen la naturaleza meramente estratégica del giro de la Lega, otros piensan que los fines del partido como organización se han impuesto sobre el compromiso con una ideología originaria<sup>3</sup>.

Con todo, este euroescépticismo encuentra un acomodo ideológico natural en sectores importantes del partido. Por ejemplo, puede combinarse con una defensa de los valores tradicionales provida, para la cual el orden de las instituciones internacionales está relacionado con una nueva religión de sustitución. Lorenzo Fontana, ministro en el Gobierno de Conte, publicó un libro con Ettore Gotti Tedeschi, prologado por Matteo Salvini, sobre el origen demográfico de la crisis europea. Así, la crisis es percibida desde una perspectiva *civilizacional* que requiere medidas sociales de largo alcance, como el estímulo de la natalidad y la defensa de la familia (Fontana y Gotti Tedeschi, 2018). Frente a este proyecto de revitalización europea, se encuentra una suerte de nuevo totalitarismo moral patrocinado por las instituciones internacionales. «La idea de sustituir a mamá y papá por otras definiciones como aquellas de progenitor 1 y progenitor 2 pertenece a la subcultura de quien quiere acabar con la identidad y manipular a las personas reduciéndolas a números» (Salvini, 2018: 38).

Asimismo, esta defensa de la familia permitía a Salvini presentar en clave social una medida como el *flat tax*, particularmente beneficiosa para el electorado del norte y en coherencia con su tradición más liberal. «Nuestra *flat tax* —dice Salvini en el mencionado prólogo— va precisamente en esa dirección, produciendo una auténtica revolución. Con su adopción, el núcleo fiscal será la familia (superando de tal modo la idea del contribuyente individual)» (Salvini, 2018: 37). Este tipo de ambigüedad es la que, sin lugar a duda, permite al líder de la Lega mantener una cierta fidelidad a las causas tradicionales, al tiempo que busca otros electorados. Al mismo tiempo que la Lega se

---

<sup>3</sup> Sin embargo, entre las piezas cambiantes también destacan elementos de estabilidad: en su estatuto aprobado a finales de 2019, el partido mantiene su nombre original, Lega Nord per l'Indipendenza della Padania (Lega Nord, 2019: 1). El hecho de que el *movimiento* no renuncie —por lo menos formalmente— a su objetivo fundacional, puede ser interpretado tanto en línea de una (gradual) institucionalización como un intento de fortalecer el modelo original.

volcaba con la aprobación de la *flat tax*, también defendía medidas expansivas o intervencionistas, como eliminar la reforma Fornero de las pensiones.

Es preciso recordar que en el aspecto económico la Lega adoptó tradicionalmente un discurso neoliberal al estilo Thatcher, aunque siempre manteniendo una defensa de las pequeñas y medianas empresas frente a las grandes o a las multinacionales beneficiadas por el Estado. También el Front Nacional francés mantuvo en la primera etapa un discurso liberal en economía, continuando, de alguna forma, con la tradición poujadista que vinculaba la libertad fiscal con la defensa de unas clases medias expoliadas por la ineficiencia y la voracidad del Estado. En un manifiesto del año 1994, la LN se posicionó contra el supuesto estatismo defendido por los partidos principales: «Libertad en la economía y las instituciones: eso es el gran valor compartido en todo el Norte» (Biorcio, 2017: 142). Para Gianfranco Miglio, no es que la Lega Nord fuese neoliberal; es que el norte de Italia era idiosincráticamente neoliberal, y la Lega no hacía sino representarlo (Miglio, 2016: 97). Desde esta perspectiva, el neoliberalismo se contrapone al enorme poder de los partidos políticos en un régimen partidocrático donde la política aparece como una actividad parasitaria, incrustada en el tejido económico.

Obviamente, esta tradición tiene un encaje complicado en la narrativa que a menudo surge en los partidos de protesta alimentados por la crisis de 2011. Mientras que la vinculación de neoliberalismo y antipolítica llevaba en los años noventa a concebir la actividad política como parasitaria de la economía, los mensajes antisistema salidos de la crisis de 2011, muy al contrario, culpaban principalmente a los poderes económicos de estar vaciando de contenido real la soberanía y dejar así a los políticos sin margen de maniobra. Estas dos visiones aparentemente contradictorias de la relación entre política y economía podían compatibilizarse, no obstante, atendiendo al tipo de actividad económica al que se dirige. Así, de la misma forma que el poujadismo o el neoliberalismo antipolítico, la defensa de la libertad fiscal frente al Estado puede hacerse populista si se refiere a la economía a pequeña escala. Si, en cambio, se trata de multinacionales, el discurso populista contra el dominio de la economía puede compatibilizarse con una cierta defensa pequeñoburguesa de la libertad fiscal. De esta forma, el mantenimiento simultáneo de, por un lado, una postura enraizada en la tradición liberal y contraria a los impuestos del norte y, por otro, una identidad salida de la protesta populista frente a la Unión Europea y los poderes transnacionales resulta posible, si bien difícil.

Con todo, el perfil de protesta más puro y sin simpatía alguna por las propuestas de libre mercado sigue teniendo en Italia al Movimento 5 Stelle como opción predilecta. La Lega, asimismo, continúa presentándose como una gran defensora de la gestión privada, a pesar de esforzarse por aparecer

también como una abanderada de las políticas de protección y bienestar para todos los italianos. Queda por determinar si en un futuro próximo la Lega podrá seguir creciendo en el centro-derecha, al mismo tiempo que busca el voto de protesta que absorbió el Movimento 5 Stelle.

## VI. CONCLUSIÓN

La Lega Nord, desde su fundación, y durante sus treinta años de historia, ha pasado por grandes cambios organizativos, ideológicos y electorales. Nuestro objetivo ha sido mostrar la pertinencia de teorías distintas dependiendo del momento de la evolución del partido, para acabar dando preminencia a la tesis de que se ha impuesto una convergencia con la corriente populista europea, por encima de las particularidades tradicionales que vinculaban a la Lega con la cuestión septentrional.

En nuestra opinión, la secular fractura centro/periferia y la existencia de distintas subculturas territoriales explican la naturaleza primera del movimiento. Asimismo, la quiebra de la *primera república* y de la DC ofrecen una oportunidad inmejorable para la expansión y consolidación del partido. Sin embargo, la posterior evolución ideológica y la nacionalización de su electorado hacen pensar en la confluencia con otros grandes partidos de su familia ideológica en Europa: «La literatura demuestra —dice Žaslove (2011:205)— que los partidos radicales populistas de derecha han convergido hacia una familia de partidos común, y que estos nuevos partidos de derecha ahora influyen en el sistema de partidos, en las políticas públicas y en el discurso público —sobre todo en inmigración, pero no exclusivamente—».

«Pienso —dice Salvini— que las viejas definiciones de las categorías de “derecha” y de “izquierda” se han hecho demasiado viejas. [...]. A la Lega la votan los trabajadores y los emprendedores, los ricos y los pobres, las personas con estudios o sin ellos» (Salvini, 2016). Esta aspiración transversal representa la perfecta simplificación de la vocación populista, y la Lega ha recorrido un largo camino para desembocar en esta formulación simple, carente de añadidos que limiten su público. Así, hemos tratado de mostrar el tránsito que el partido hoy dirigido por Matteo Salvini ha protagonizado en sus treinta años de historia, desde ser una expresión política de la cuestión septentrional, hasta querer representar, como la mayoría de los partidos populistas, a «los perdedores de la globalización» (en lugar de representar a los perdedores del proceso *nation-building*).

Por supuesto, los argumentos populistas podían encontrarse en la retórica del partido ya en su nacimiento (hemos hablado de las similitudes entre los universos ideológicos de algunas subculturas territoriales y del populismo).

La Lega Nord hizo gala desde su fundación de una identidad *antisistema* que reclamaba luchar contra una burocracia ineficiente, hipertrofiada, parasitaria y, en última instancia, antidemocrática —viniese esta de Roma o de Bruselas—. La nacionalización del partido disgustó, como no podía ser de otra forma, a quienes dan preponderancia a la fidelidad ideológica, pero lo cierto es que la Lega ha conseguido expandir sus apoyos, tanto geográfica como socialmente, y consolidarse como la fuerza protagonista de la política italiana en los últimos años.

Todavía hasta hace poco algunos consideraban que el silenciamiento de la cuestión del norte era en realidad un mero repliegue estratégico (Albertazzi *et al.*, 2018: 658). Es verdad que, al margen del cambio en el discurso público, la Lega parece aprovechar a menudo su poder en el diseño e implementación de políticas públicas para satisfacer algunas aspiraciones del electorado del norte. Sin embargo, dicha tendencia no nos parece una prueba del mantenimiento intacto de una ideología original, sino del nuevo equilibrio que el partido trata de mantener: crecer hacia el sur tratando de conservar sus excelentes resultados en el norte (y perdiendo solo el apoyo de un pequeño núcleo más maximalista e ideologizado en la cuestión septentrional). Se hace muy difícil imaginar, en cualquier caso, unas circunstancias que llevasen al partido a renunciar a este nuevo protagonismo nacional.

Así, al margen de la intención, lo cierto es que algo profundo ha cambiado en los últimos veinte años para que la movilización política se consiga dirigiendo el discurso contra la Unión Europea y la globalización (enemigos comunes para un gran número de partidos en casi toda Europa), y no al Estado italiano (ahora considerado, al contrario, como el baluarte de defensa frente a la Unión Europea). No deja de resultar irónico que, desde este nuevo papel, Salvini deba erigirse en portavoz de una causa sureña dentro de Europa (defendiendo, por ejemplo, el aumento del déficit).

¿En qué ha consistido ese cambio profundo? Aquí se deben combinar las explicaciones estructurales con aquellas que hacen referencia a la creciente organización y la efectividad en la movilización (Zaslove, 2011:13). Por un lado, existe una creciente ansiedad en el electorado vinculada a la inmigración ilegal o a la deslocalización de la economía en la nueva representación ideológica de las luchas políticas globales; por otro, los partidos populistas exitosos han perfeccionado su organización, han contado con liderazgos efectivos y carismáticos y han convergido ideológicamente creando una fuerte unidad narrativa: «Los partidos populistas de derechas aprendieron los unos de los otros, ya sea directa o indirectamente» (*ibid.*: 196).

Asimismo, la retórica anti-Bruselas ha permitido a la Lega sortear una problemática existencial desde los tiempos de Bossi; a saber, la de mantenerse al margen como *outsider* o formar parte de Gobiernos. De esta forma, la

vinculación del partido con el poder puede sortearse al señalar a otro núcleo de poder mayor contra el cual se trata de recuperar espacios de acción política para el pueblo soberano.

Por último, la rapidez con la cual un movimiento que nació como expresión de la fractura territorial nacionalizó su identidad, en lo que constituye un caso realmente excepcional a nivel histórico, arroja luz, en nuestra opinión, sobre la gran debilidad —comparada con la estabilidad del secesionismo en otros Estado nación europeos— del regionalismo en Italia. Y es que todas las explicaciones posibles sobre las condiciones que posibilitaron dicho cambio no responden, en nuestra opinión, a la pregunta principal para quien observa la realidad política italiana desde España: la nacionalización de un partido que llegó a ser secesionista, ¿cómo fue siquiera imaginable?

## BIBLIOGRAFÍA

- Afonso, A. y Bulfone, F. (2019). Electoral Coalitions and Policy Reversals in Portugal and Italy in the Aftermath of the Eurozone Crisis. *South European Society and Politics*, 24 (2), 233-257. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2019.1644809>.
- Albertazzi, D. y McDonnell, D. (2010). The Lega Nord Back in Government. *West European Politics*, 33 (6), 1318-1340. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.508911>.
- (2015). *Populists in Power*. London; New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315725789>.
- Albertazzi, D., Giovannini, A. y Seddone, A. (2018). No regionalism please, we are Leghist! The transformation of the Italian Lega Nord under the leadership of Matteo Salvini. *Regional and Federal Studies*, 28 (5), 645-671. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1512977>.
- Biorcio, R. (2017). The Northern League. En O. Mazzoleni y S. Mueller (eds.). *Regionalist Parties in Western Europe: Dimensions of Success* (pp. 135-152). London; New York: Routledge.
- Bobba, G. y McDonnell, D. (2016). Different Types of Right-Wing Populist Discourse in Government and Opposition: The Case of Italy. *South European Society and Politics*, 21 (3), 281-299. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2016.1211239>.
- Bosco, A. y Verney, S. (2012). Electoral Epidemic: The Political Cost of Economic Crisis in Southern Europe, 2010-11. *South European Society and Politics*, 17 (2), 129-154. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2012.747272>.
- Bossi, U. (1992). *Vento dal Nord. La mia Lega e la mia Vita*. Milan: Sperling e Kupfer.
- Cento Bull A. y Gilbert M. (2001): *The Lega Nord and the Northern Question in Italian Politics*. New York: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781403919984>.
- Chiaromonte, A., Emanuele, V., Maggini, N. y Paparo, A. (2018). Populist Success in a Hung Parliament: The 2018 General Election in Italy. *South European Society and Politics*, 23 (4), 479-501. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1506513>.

- Cremonesi, M. (2018). Salvini liquida il centrodestra: la prospettiva è popolo contro élite. *Il Corriere della Sera*, 22-05-2018. Disponible en: <https://bit.ly/2YuyPmz>.
- De Benoist, A. (2002). *Critiques. Théoriques*. Lausanne: L'Age d'Homme.
- Del Palacio, J. (2015). La nueva Lega Nord. *Cuadernos de Pensamiento Político*, 46, 157-173.
- Eatwell, R. y Goodwin, M. (2018). *National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy*. London: Pelican.
- Emanuele, V. (2015). Vote (de-)nationalisation and party system change in Italy (1948-2013). *Contemporary Italian Politics*, 7 (3), 251-272. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2015.1076617>.
- Fella, S. y Ruzza, C. (2011). *Re-inventing the Italian Right. Territorial politics, populism and «post-fascism»*. London: Routledge.
- Fontana L. y Gotti Tedeschi, E. (2018). *La culla vuota della civiltà. All'origine della crisi*. Verona: Gondolin.
- Gallagher, T. (1992). Rome at Bay: The Challenge of the Northern League to the Italian State. *Government and Opposition*, 27 (4), 470-485. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1992.tb00424.x>.
- Goodhart, D. (2017). *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics*. London: Hurst.
- Ignazi, P. (2005). Legitimation and Evolution on the Italian Right Wing: Social and Ideological Repositioning of Alleanza Nazionale and the Lega Nord. *South European Society and Politics*, 10 (2), 333-349. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608740500135058>.
- (2008). *Partiti Politici in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Ipsos (2018). *Elezioni Politiche 2018. Analisi del voto*. Disponible en: <https://bit.ly/3dBolpT>.
- Lega Nord (2002a). *Statuto della Lega Nord per l'Indipendenza della Padania. Approvato nel corso del Congresso Federale Ordinario del 1-3 marzo 2002*. Disponible en: <https://bit.ly/3fWuaQi>.
- (2002b). *Regolamento della Lega Nord per l'Indipendenza della Padania. Approvato dal Consiglio Federale in data 1° luglio 2002*. Disponible en: <https://bit.ly/3duJNN4>.
- (2012). *Statuto della Lega Nord per l'Indipendenza della Padania*. Disponible en: <https://bit.ly/3dyDVCh>.
- (2019). *Statuto della Lega Nord per l'indipendenza della Padania. Approvato dal Congresso Federale Straordinario*, 21-12-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3hWDzJk>.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. New York: Crown.
- Mancosu, M. y Ladini, R. (2018). The «new» League Success in the Red Belt and Its Post-fascist Inheritance: Evidence from 2018 National Elections. *SocArXiv*. Disponible en: <https://doi.org/10.31235/osf.io/u2rq7>.
- Maroni, R. (2018). Il federalismo dimenticato dalla Lega di Salvini. *Il Foglio*, 27-2-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3fXGGi7>.
- Mazzoleni O. y Ruzza C. (2018). Combining regionalism and nationalism. The Lega in Italy and the Lega dei Ticinesi in Switzerland. *Comparative European Politics*, 16 (6), 976-992. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41295-018-0139-9>.

- McDonnell, D. y Vampa, D. (2016). The Italian Lega Nord. En R. Heinisch y O. Mazzoleni (eds.). *Understanding Populist Party Organisation* (pp. 105-129). London: Palgrave Macmillan. Disponible en: [https://doi.org/10.1057/978-1-137-58197-6\\_5](https://doi.org/10.1057/978-1-137-58197-6_5).
- Miglio, G. (2016). *Scritti Politici*. Roma: Pagine s.r.l.
- Ozzano, L. (2019). Religion, Cleavages and Right-Wing Populist Parties: The Italian Case. *The Review of Faith and International Affairs*, 17 (1), 65-77. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/15570274.2019.1570761>.
- Passarelli, G. (2013). Extreme right parties in Western Europe: The Case of the Italian Northern League. *Journal of Modern Italian Studies*, 18 (1), 53-71. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1354571X.2013.730273>.
- y Tuorto, D. (2012). The Lega Nord goes south. The electoral advance in Emilia-Romagna: A new territorial model? *Political Geography*, 31, 419-428. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2012.08.002>.
- Petrosillo, G. (2014). Vogliamo ancora la secessione ma da Bruxelles! *Arianna Editrice*, 22-10-2014. Disponible en: [https://www.ariannaeditrice.it/articolo.php?id\\_articolo=49588](https://www.ariannaeditrice.it/articolo.php?id_articolo=49588).
- Putnam, R., Leonard, R. y Nonetti, R. (1995). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctt7s8r7>.
- Ruzza, C. (2006). The Lega Nord: Towards Electoral Stability and Modest Success. En L. De Winter, M. Gomez-Reino y P. Lynch (eds.). *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage*, Vol. II (pp. 219-246). Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Salvini, M (2016). Dugin entrevista Salvini a Mosca. *StopFake*, 23-11-2016. Disponible en: <https://bit.ly/2YuuPIP>.
- (2018). Prefazione. En L. Fontana y E. G. Tedeschi (eds.). *La culla vuota della civiltà*. Verona: Gondolin.
- Tarchi, M. (2018). Voters without a Party: The «Long Decade» of the Italian Centre-Right and its Uncertain Future, *South European Society and Politics*, 23 (1): 147-162. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1434454>.
- Tori, M. (2019). La Liga italiana, refundada en torno a Salvini. *Público*, 24-12-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3dw7iFm>.
- Verbeek B., Zaslove, A. y Rooduijn, M. (2018). Italian Populism: Toppling and Re-building the Party System Twice. En S. Wolinetz y A. Zaslove (eds.). *Absorbing the Blow. Populist Parties and their Impact on Parties and Party Systems* (pp. 197-222). London; New York: Rowman; Littlefield.
- Zaslove, A. (2011). *The Re-invention of the European Radical Right: Populism, Regionalism, and the Italian Lega Nord*. Montreal: McGill; Queens University Press.

# EL MOVIMIENTO 5 ESTRELLAS: UTOPIA DIGITAL Y POPULISMO SIN ADJETIVOS

The Five Star Movement: Digital utopia and populism  
without adjectives

**ANDREA BETTI**

Universidad Pontificia Comillas  
abetti@comillas.edu

**CARLOS RICO MOTOS**

Universidad Pontificia Comillas  
cmrico@comillas.edu

## *Cómo citar/Citation*

Betti, A. y Rico Motos, C. (2020).  
El Movimiento 5 Estrellas: utopía digital y populismo sin adjetivos.  
*Revista de Estudios Políticos*, 189, 225-257.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.189.08>

## **Resumen**

La irrupción del Movimiento 5 Estrellas (M5S) ha transformado profundamente el sistema de partidos italiano entre 2008 y 2018. En un fenómeno sin precedentes, un movimiento de protesta surgido en torno a un blog de internet ha conseguido pasar, en pocos años, del espacio virtual de internet a formar parte del Ejecutivo italiano, pactando alternativamente con formaciones situadas a derecha e izquierda en el espectro ideológico. Con el objetivo de clarificar la naturaleza política de este fenómeno *sui generis*, el presente estudio de caso se apoya en fuentes primarias y secundarias para analizar la ideología, estructura organizativa, medidas programáticas y perfil de los votantes del M5S. Del análisis se concluye que nos encontramos ante un caso poco frecuente de *populismo puro*, capaz de integrar discursivamente elementos de ideologías contrapuestas para conectar con un sentimiento antipolítico muy extendido entre los votantes italianos, maximizando así su rendimiento electoral.

**Palabras clave**

Populismo; crisis de la representación; antipolítica; internet; partidos políticos; Italia.

**Abstract**

The irruption of the Five Star Movement (M5S) has deeply transformed the Italian party system. In an unprecedented phenomenon, a protest movement constituted around an internet blog has managed to move, in only eight years, from the virtual space of the Internet to the Italian government, alternately reaching agreements with formations located on the right and the left of the ideological spectrum. In order to clarify the political nature of this *sui generis* phenomenon, this case study relies on primary and secondary sources to analyze the ideology, organizational structure, programmatic measures and the profile of the M5S's voters. The analysis concludes that the M5S constitutes a rare case of «pure populism», able to discursively integrate elements of conflicting ideologies and to connect with a widespread anti-political sentiment among Italian voters, thus maximizing its electoral performance.

**Keywords**

Populism; crisis of representation; anti-politics; internet; political parties; Italy.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA ANTIPOLÍTICA EN ITALIA Y EL SURGIMIENTO DEL M5S: 1. De los orígenes a las elecciones generales de 2013. 2. La difícil transición de la protesta a las instituciones. 3. Victoria electoral y gobierno. III. EL M5S COMO UN POPULISMO «ALLO STATO PURO»: 1. El populismo del M5S. 2. Funcionamiento del M5S: internet y la desintermediación. 3. Perfil del elector. IV. LAS CONTRADICCIONES DEL M5S. V. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

El 5 de septiembre de 2019, Giuseppe Conte se convirtió en el primer ministro de Italia por segunda vez en el curso de la XVIII Legislatura, iniciada en marzo de 2018. El Movimiento 5 Estrellas (M5S) formó este nuevo Gobierno gracias a su acuerdo de coalición con el Partido Democrático (PD), de centro-izquierda. Los desencuentros entre el M5S y La Liga de Matteo Salvini habían llevado al fin de la experiencia del Gobierno *amarillo-verde* (M5S y Liga) y a la creación de un Gobierno *amarillo-rojo*. Este evento pone de manifiesto la capacidad del M5S para moverse con relativa soltura de un lado al otro del espectro político, formando Gobiernos tanto con partidos de derecha como con partidos de tendencia socialdemócrata o de izquierda. ¿Cómo es posible esta flexibilidad política y programática? La respuesta reside en la naturaleza populista y postideológica de esta formación política.

En su corta existencia, el M5S ha desbordado las categorías convencionales de la ciencia política. Una prueba de ello son las diferentes denominaciones que ha recibido de los estudiosos de las tipologías de partidos: «partido personalista» (Bordignon, 2014), «partido *catch-all*» (Diamanti, 2014), «partido-movimiento» (Ceccarini y Bordignon, 2016). Algunos estudios han comparado al M5S con los movimientos populistas de izquierda, subrayando las similitudes en cuanto a la crítica a la democracia representativa y la oposición a la casta, pero también las diferencias existentes, como la falta de un proyecto económico claramente intervencionista, presente en movimientos como Podemos o Syriza (Gerbaudo y Screti, 2017). Otros han comparado a esta formación con los populismos de derecha, evidenciando las contradicciones de un movimiento que acuerda formar un grupo

parlamentario conjunto con el United Kingdom Independence Party (UKIP) en el Parlamento Europeo al tiempo que mantiene una posición ambigua en temas migratorios y de protección de fronteras (Mosca y Tronconi, 2019: 1273-1276; Farinelli y Massetti, 2015: 219-222). Por ello, Andrea Pirro ha definido al M5S como un «populismo polivalente», es decir, un movimiento con capacidad para «asumir posiciones típicas de partidos *antiestablishment* situadas a ambos extremos del espectro ideológico izquierda-derecha» (2018: 445).

Considerado inicialmente un movimiento de protesta transversal influenciado por ideas progresistas y medioambientalistas, el M5S se parece hoy, con su mayoría relativa en el Parlamento italiano, a un partido *catch-all* capaz de dirigirse potencialmente a todos los electores «de manera indiferenciada, sin consideraciones y preferencias sociodemográficas, de clase o de territorio» (Corbetta, 2017: 6779). En este sentido, el objetivo de este estudio de caso es profundizar en la naturaleza política del M5S y contextualizar su propuesta como un supuesto, bastante excepcional en el contexto europeo, de lo que el profesor Marco Tarchi denomina «populismo puro» (Tarchi, 2014). Con esta finalidad, la primera sección del trabajo presenta la situación política italiana entre 2008 y 2018 como el contexto temporal que ayuda a entender el surgimiento del M5S y las principales etapas de su recorrido político. En la segunda sección se intentará demostrar la tesis de que el M5S constituye un *populismo puro*, para lo cual se analizará su ideología, organización, medidas programáticas y el perfil de sus electores. En la tercera sección utilizaremos el marco de la teoría de la democracia para señalar algunas contradicciones y aporías derivadas de su naturaleza populista. Finalmente, el apartado de conclusiones sintetizará las principales ideas del trabajo.

## II. LA ANTIPOLÍTICA EN ITALIA Y EL SURGIMIENTO DEL M5S

Según Donatella Campus, la antipolítica es una «modalidad de lenguaje utilizada por líderes, partidos y movimientos que se oponen al *establishment* político denunciando su incapacidad y/o mala fe en el gobierno del Estado y en la gestión de la Administración pública» (2006: 9). Desde este punto de vista, la antipolítica no sería prerrogativa de ninguna ideología en particular, sino que puede encontrarse en diferentes contextos políticos e ideológicos, asumiendo la forma tanto de un rechazo hacia la política como de una protesta activa para modificarla (Mastropaolo, 2005).

La antipolítica no es un fenómeno reciente en Italia. Ya en los inicios de la *primera república* (1946-1993) surgieron pequeños movimientos —como el Fronte dell'Uomo Qualunque (Frente del Hombre Cualquiera)— que

llamaban a defender a los ciudadanos frente a los abusos de las «oligarquías» ideológicas y administrativas (Setta, 2005). Sin embargo, no fue hasta mediados de los años ochenta cuando el resentimiento contra la clase política empezó a propagarse de forma masiva como consecuencia de los casos de corrupción que golpearon duramente al sistema de partidos, dando paso finalmente a la *segunda república*. Como ha observado Tarchi, a mediados de los años noventa Italia se convirtió en la «tierra prometida» del populismo gracias, por una parte, al ascenso de un Silvio Berlusconi que basó su éxito en una crítica implacable de los partidos de la *primera república* y, por otra parte, a movimientos autonomistas como la Liga Norte. Junto a ello, el fin de la Guerra Fría debilitó la legitimidad de formaciones tradicionales como el Partido Socialista y la Democracia Cristiana, cuyo papel de baluarte frente a un posible avance electoral del Partido Comunista empezó a ser percibido como prescindible. Además, la profundización de la integración europea tras la firma del Tratado de Maastricht acentuó la imagen de una clase política cada vez menos autónoma y necesaria (Orsina, 2019: 52).

En su obra sobre el populismo como un movimiento multidimensional, presente no solo a nivel político, sino también mediático, constitucional, penal y cultural, Manuel Anselmi ha analizado el caso de Italia como «el único país en el mundo en el cual diferentes fuerzas populistas compiten entre sí y en el cual predomina una comunicación política generalizada y caracterizada por un tono y estilo populista» (Anselmi, 2018: 66). Las transformaciones asociadas con el derrumbe de la *primera república* facilitaron el cambio de una sociedad en la que predominaban los partidos de masas a una sociedad «marcada por la antipolítica, la desconfianza hacia los mecanismos representativos, la glorificación de la sociedad civil y la búsqueda de una validación directa de la acción política». Así, la crisis de los partidos tradicionales favoreció el surgimiento de propuestas «interclasistas y postideológicas» que configuraron una respuesta neopopulista «a los procesos de desintermediación política y económica» (*ibid.*: 66-67).

Desde el populismo etnorregionalista de la Liga Norte al telepopulismo de Berlusconi, una buena parte de la oferta política italiana se ha configurado alrededor de una mezcla de antipolítica, rechazo hacia los partidos tradicionales y liderazgo personalista. De esta manera, Italia viene a representar un caso bastante peculiar de sistema político en el cual la aparición inicial del populismo ha generado una serie de «populismos antagonistas» y en competición que, sin embargo, comparten una crítica parecida en contra de los políticos de profesión y la glorificación de una supuestamente virtuosa «sociedad civil» (Urbinati, 2019: 69-70). En este sentido, la difusión del populismo en Italia se relaciona con una serie de desarrollos típicos de las sociedades posindustriales, como la antipolítica, la mediatización de la comunicación y las

campañas electorales, los liderazgos personalistas y la aparición de nuevas formas de participación política (Blokker y Anselmi, 2020).

La crisis económica iniciada en 2008 acentuó estas tendencias, contribuyendo a aumentar las debilidades estructurales de la economía italiana (Bull, 2018) y las desigualdades (Catanzaro, 2018). Las coaliciones de centro-derecha y centro-izquierda que habían gobernado Italia entre 1994 y 2011 fueron identificadas por el electorado como los principales responsables de la situación, aumentando el atractivo de las opciones que prometían acabar con ellas (Caiani y Graziano, 2019). Además, los partidos tradicionales habían fracasado varias veces en sus intentos de crear un sistema político más eficiente (Ceccarini y Bordignon, 2017: 2-5), generando la imagen de una política distante y poco útil para resolver los problemas de los ciudadanos. La caída del apoyo a dichos partidos a partir de 2008 (Pasquino y Valbruzzi, 2013: 467-471) llevó a un aumento de la volatilidad electoral (Tronconi, 2018: 166), facilitando la redefinición de los clivajes electorales tradicionales (izquierda/derecha) y creando las condiciones adecuadas para «politizar el resentimiento». Una generación de nuevos líderes y movimientos supo aprovechar este momento populista (Lanzone y Woods, 2015: 55) y presentar a la opinión pública una nueva división entre un pueblo humillado y una serie de enemigos, identificados principalmente con las élites de centro-derecha y centro-izquierda que se habían alternado en el poder durante la *segunda república*.

## 1. DE LOS ORÍGENES A LAS ELECCIONES GENERALES DE 2013

Una de las figuras que mejor supo aprovechar esta situación fue Beppe Grillo, un actor cómico que se había hecho particularmente popular a lo largo de los años ochenta y noventa gracias a sus sátiras implacables contra la corrupción. Grillo intentó explotar las nuevas tecnologías, especialmente internet, para difundir sus mensajes de manera masiva y, con ese objetivo, fundó junto al empresario de la comunicación Gianroberto Casaleggio el blog Beppegrillo.com en enero de 2005. Los primeros objetivos del blog eran sobre todo la denuncia de la falta de cultura medioambiental, el retraso tecnológico y los excesos de la sociedad de consumo, ganándose por ello las simpatías de ambientes de izquierda y católico-progresistas (Vignati, 2013: 36). Así, las cinco estrellas del símbolo del movimiento identificaban sus principales propuestas: agua pública, medioambiente, transporte, desarrollo y energías sostenibles (MoVimento 5 Stelle, 2009c). Posteriormente se añadió el tema de la conectividad, centrado en proporcionar a los ciudadanos el acceso libre y gratuito a internet.

Es especialmente en este último ámbito, la conectividad, donde se evidencia la mayor aportación de la Casaleggio Associati, sociedad de

marketing digital fundada por Casaleggio. Dos videos, producidos en 2007 y 2008, sirvieron para difundir el mensaje de «utopía digital» del empresario, el cual pasará a formar parte del núcleo ideológico del movimiento. En el primer video, llamado *Prometeus*, se vaticina la progresiva desaparición de los medios de comunicación tradicionales, televisión, radio, libros y periódicos, para ser sustituidos por la web (Casaleggio Associati, 2007). En el segundo, denominado *Gaia*, se pronostica el surgimiento de una democracia digital directa y transnacional que permitirá a una nueva clase de movimientos sociales debatir y dar solución a los problemas mundiales. En esta visión futurista, las religiones e ideologías serán sustituidas por un nuevo y más fiable «conocimiento colectivo» (Casaleggio Associati, 2008).

Influido por estas ideas, el 8 de septiembre de 2007 Grillo convocó a través de su blog una multitudinaria manifestación en la principal plaza de Bolonia, y recogió 350 000 firmas para impulsar una serie de medidas contra la corrupción política. No es hasta octubre de 2009 cuando se crea oficialmente el M5S, formación que comenzó su recorrido electoral obteniendo un puñado de concejales en las regionales de Emilia-Romagna y Piemonte en 2010 y conquistando en 2012 la alcaldía de la ciudad de Parma y la mayoría relativa de la Asamblea Regional de Sicilia (Biorcio y Natale, 2013: 115-133). En estas citas electorales el M5S mantuvo como principio estratégico el rechazo a cualquier alianza con otros partidos o movimientos.

En la campaña de las elecciones generales de 2013 el M5S supo canalizar el sentimiento de protesta existente en el electorado, presentándose como «el enlace ideal entre las dos grandes crisis que habían golpeado el sistema político italiano en los últimos veinte años» (Bordignon y Ceccarini, 2013a: 676), esto es, la crisis económica y la crisis política. Tales fenómenos aumentaron de manera excepcional la volatilidad electoral. Si la volatilidad media en los comicios italianos había sido del 13,5% entre 1946 y 2013, en 2013 fue del 36,7%, lo que la convirtió en una de las elecciones más volátiles de toda Europa desde la posguerra (Tronconi, 2018: 166). En términos propositivos, el M5S desarrolló un mensaje dirigido a los electores decepcionados tanto a la izquierda como a la derecha. Así, el programa electoral mencionaba, por un lado, la necesidad de luchar contra las grandes concentraciones monopolísticas en el mundo empresarial, cuidar del medioambiente y nacionalizar recursos estratégicos como el agua y la electricidad. Sin embargo, por otro lado se prometían una serie de liberalizaciones para reducir la presencia del Estado en la economía, así como una bajada de impuestos, considerados abusivos para el contribuyente medio. Frente a la crisis del modelo productivo y de los partidos tradicionales, la receta del M5S consistía en una mezcla de proteccionismo económico, democracia directa a través de la red y ruptura de la hegemonía de las coaliciones de centro-derecha y centro-izquierda

(Corbetta, 2013: 197-214). Con este novedoso mensaje el M5S llegó a ser la opción más votada en 2013.

## 2. LA DIFÍCIL TRANSICIÓN DE LA PROTESTA A LAS INSTITUCIONES

A pesar del excelente resultado cosechado, el rechazo a las alianzas con el resto de partidos desplazó al M5S en favor de un Gobierno de gran coalición resultado del acuerdo entre el PD y una parte del centro-derecha. En esta tesitura, a un genérico riesgo de perder novedad, típico de muchos movimientos populistas que alcanzan las instituciones (Tronconi, 2018: 172), se unían una serie de contradicciones. Desde el punto de vista organizativo, la retórica de la participación ciudadana chocaba con la realidad de un movimiento gestionado de manera plebiscitaria, en el cual Grillo y Casaleggio monopolizaban todas las decisiones importantes. En el plano ideológico, la propuesta de expandir el gasto público para crear una renta mínima universal entraba en contradicción con la prometida rebaja fiscal. Además, en lo relativo a la gestión del fenómeno migratorio —cuestión particularmente sensible en el escenario italiano— la propuesta de los *grillinos* se mantuvo confusa, debido a la convivencia dentro del M5S de un sector crítico con las políticas de acogida y de otro sector que priorizaba la ayuda humanitaria (Mosca y Tronconi, 2019: 1274). Aunque la orientación como partido *catch all* permitía al M5S conseguir votos en todos los sectores de población, ello le privaba al mismo tiempo de una clase social de referencia o una ubicación geográfica definida (Colloca y Corbetta, 2015: 195-212).

Estas contradicciones pasaron factura al M5S, que empezó a perder terreno en favor de un renovado PD liderado por Renzi, que se convirtió en primer ministro en febrero de 2014, gracias a un acuerdo de gran coalición con el centro-derecha de Berlusconi, el llamado Pacto del Nazareno. Este acuerdo tuvo el efecto inicial de aumentar el protagonismo del PD que, en las elecciones europeas de 2014 consiguió un 40% de los votos, casi doblando los resultados del M5S. Grillo se declaró «cansado» y deseoso de reducir su compromiso, motivo por el cual decidió adoptar un rol de «garante» dentro de la formación, al tiempo que acordaba con Casaleggio el nombramiento de cinco figuras conocidas entre los diputados del M5S para conformar un Directorio (Bordignon y Ceccarini, 2015: 465).

A pesar de estas dificultades, a las que se unió en 2016 el fallecimiento de Casaleggio, el M5S consiguió mantenerse como la principal alternativa al PD y al Gobierno de gran coalición, denunciando el Pacto del Nazareno como un ejemplo del intento de la «casta» de perpetuarse en el poder. Las políticas de austeridad llevadas a cabo por el Ejecutivo le permitieron vehicular las insatisfacciones del electorado, llegando a asumir una «fisonomía sociodemográfica

que coincide cada vez más con la de la población italiana» (Pedrazzani y Pinto, 2017: 3368). La ocasión para votar al M5S en clave antigubernamental se materializó en las elecciones municipales de 2016, en las que los *grillinos* obtuvieron victorias históricas en las alcaldías de Torino y Roma, ambas gobernadas por el PD (De Rosa y Quattromani, 2019).

Al mismo tiempo, el M5S inició una progresiva transformación hacia un movimiento más segmentado en el que, como se verá más adelante, el principio del «cada uno vale uno» daba paso a reformas internas que hacían los procesos decisionales más verticales. Algunas de las figuras más conocidas en el Parlamento y en los medios de comunicación pasaron a asumir un rol de dirección. Además, se utilizaron las elecciones primarias *online* para elegir internamente al candidato a primer ministro. Así, a finales de septiembre de 2017 la asamblea de inscritos ratificó al «jefe político» Luigi Di Maio como candidato del M5S para las elecciones generales de 2018.

### 3. VICTORIA ELECTORAL Y GOBIERNO

Las elecciones de 2018 estuvieron marcadas por la gran insatisfacción con las políticas de ajuste presupuestario de los Gobiernos de gran coalición y por la crisis de los partidos tradicionales, PD y Forza Italia, que entraron en una nueva fase de desplome electoral. El PD de Renzi, principal competidor del M5S, había salido muy debilitado de la derrota en el referéndum de 2016 sobre la reforma del sistema político, rechazada por el 60 % del electorado (Ceccarini y Bordignon, 2017). Mientras que el PD y Forza Italia concentraban cerca del 70 % de los votos en 2008 y eran los líderes incontestables de sus respectivas coaliciones, tan solo una década después la suma de sus votos representaba a poco más de un tercio del electorado (Orsina, 2019: 63), con una pérdida conjunta de más de cinco millones de electores respecto a las elecciones generales de 2013 (Chiaromonte *et al.*, 2018). En cambio, el M5S pasó del 25 % obtenido en 2013 a ser el primer partido italiano con más del 32 % de los votos. La Liga, que en las europeas de 2014 había obtenido solo el 6 % de los sufragios, superó en esta ocasión el 17 %.

En la campaña electoral de 2018 el M5S se centró fundamentalmente en temas económicos prometiendo, al mismo tiempo, medidas sociales como la renta básica universal y una bajada de impuestos para autónomos y pequeñas empresas. Junto a ello, los *grillinos* moderaron su oposición a la moneda única, eliminando de su programa la propuesta de someter a referéndum popular la permanencia de Italia en el euro. Igualmente, el M5S mantuvo una actitud prudente, hasta la ambigüedad, sobre el tema migratorio (Chiaromonte *et al.*, 2018). Desde el punto de vista geográfico, los *grillinos* obtuvieron sus mejores resultados en las regiones del centro y del sur, duramente golpeadas por la

crisis, manteniendo en buena medida su capacidad de representar a los principales sectores del electorado italiano.

La mayor innovación desde el punto de vista estratégico fue el cambio de postura en materia de alianzas postelectorales. Después de dos meses de negociaciones, Di Maio decidió firmar con La Liga un «contrato de gobierno» compuesto de varias medidas legislativas, entre las que destacaban la reducción de impuestos, la creación de una renta mínima garantizada, la posibilidad de anticipar la jubilación y una política de cierre de fronteras para inmigrantes y refugiados. Se configuró así un Gobierno marcadamente populista en el que sus dos líderes, Salvini y Di Maio, ejercían la función de vicepresidentes de Conte, un profesor universitario sin experiencia política. En su discurso de investidura Conte se definió como «el abogado del pueblo», un guiño a la esencia populista de los dos partidos en el Gobierno (Pasquino, 2019: 197). Contrariamente a lo que pudiera pensarse, la decisión de situar como primer ministro a una figura sin procedencia partidista no redujo la tendencia a la personalización de la política en Italia. Como pronto quedó claro, la elección de una figura políticamente débil otorgaba un mayor margen de maniobra a los dos vicepresidentes (Bordignon, 2018). Tras solo un año de gobierno, los desacuerdos entre La Liga y el M5S llegaron a un punto de no retorno, propiciando la formación de una mayoría alternativa entre el M5S y el PD que, en septiembre de 2019, volvió a elegir a Conte como primer ministro.

### III. EL M5S COMO UN POPULISMO «ALLO STATO PURO»

Más allá del carácter polisémico que ha adquirido en el lenguaje cotidiano, buena parte de la literatura especializada conceptualiza al populismo bien como ideología o bien como estrategia política. En el plano ideológico, el populismo plantea una cosmovisión antielitista que divide la sociedad en dos grupos homogéneos y antagónicos: el pueblo, presentado como un sujeto moral colectivo y, por otra parte, una oligarquía corrupta que ha secuestrado la democracia en su propio beneficio (Mudde, 2004: 543). En este sentido, la apelación a una *volonté générale* indivisible como fuente de legitimación del poder enfrenta al populismo con el pluralismo de la democracia liberal y las instituciones del Estado de derecho, las cuales son a menudo vistas como un freno a la voluntad popular (Canovan, 1999). A su vez, en el plano estratégico, el populismo sería un discurso al servicio de líderes y grupos que, en contextos de crisis y descontento generalizado, buscan maximizar su éxito electoral apelando a una gran mayoría de la población —englobada bajo el significante «nosotros, el pueblo»— frente al *statu quo* representado por una élite que se dibuja de distintas formas —«la casta»,

«los de arriba», «los bancos»— en función de la conveniencia coyuntural de los populistas (Laclau, 2005).

Antes que excluyentes, ambas interpretaciones se retroalimentan mediante una retórica que actúa simultáneamente como ideología y como estrategia electoral. No obstante, el escaso refinamiento intelectual del populismo lo convierte en una «ideología delgada» (Mudde, 2004; Stanley, 2008) que tiende a mezclarse con ideologías más amplias para enriquecer su corpus teórico y su propuesta programática. En este punto, la conceptualización del M5S como un populismo «en estado puro» (Tarchi, 2014), pone de relieve la originalidad de este caso como un fenómeno populista donde el único elemento permanente es el discurso antipolítico y antielitista, mientras que el recurso al marco ideológico izquierda-derecha deviene contingente<sup>1</sup>. Este carácter postideológico le resulta muy útil al M5S para captar votos a ambos lados del espectro electoral.

Así pues, comprender la naturaleza de un fenómeno *sui generis* como el M5S requiere prestar atención a dos elementos nucleares a lo largo de su evolución: un discurso populista de carácter antipolítico y una original estructura organizativa en la que internet deja de ser una simple herramienta de dinamización para convertirse en una auténtica reivindicación frente al modelo de democracia representativa. Mientras que el discurso populista asemeja al M5S con otros movimientos de protesta surgidos en Europa a partir de 2008, su original sistema de funcionamiento y el papel conferido a internet como elemento de democratización radical (Natale y Ballatore, 2014: 110) suponen elementos diferenciales.

## 1. EL POPULISMO DEL M5S

Ajustándose a la retórica populista clásica, el discurso del M5S establece una dicotomía absoluta entre el pueblo, concebido como un sujeto moral virtuoso dotado de una voluntad única, y una élite corrupta que destruye la democracia en su propio provecho (Canovan, 1999; Mudde, 2004). En coherencia con este diagnóstico, el relato del M5S apela al eje *arriba/abajo* y afirma

---

<sup>1</sup> Más allá del ámbito del presente estudio, una interesante aportación a la conceptualización del populismo se puede encontrar en el número especial publicado por la revista *Partecipazione e Conflitto* (Caiani y Padoan, 2020). Apartándose de los estudios politológicos, los colaboradores en este monográfico analizan la dimensión cultural del populismo explorando, por ejemplo, el uso de los medios de comunicación, de la música, de los memes y de la cultura pop en la elaboración de los mensajes populistas.

que el remedio para los males que afligen al pueblo italiano pasa ineludiblemente por abolir cualquier elemento de intermediación para devolverle la soberanía a «la gente» mediante fórmulas de participación directa. Así, Grillo sostiene que el M5S quiere «lograr la democracia directa, la desintermediación entre el Estado y los ciudadanos, la eliminación de los partidos, los referéndums propositivos sin quórum: el ciudadano al poder» (Grillo, 2013a). En este punto, el papel de Grillo encaja con otro de los rasgos normalmente presentes en el populismo, como es la existencia de un liderazgo carismático en el que el líder se comunica directamente con el pueblo (Mudde, 2004: 545).

A su vez, la esencia antipolítica del M5S se manifiesta en la construcción de su identidad en oposición a cualquier rasgo típico de la política convencional. Al igual que otros populismos, esta formación rechaza ser considerada un partido, ya que en su imaginario los políticos profesionales constituyen una élite autorreferencial que solo busca defender sus privilegios. Frente a la partidocracia, el M5S se autodefine en su «no estatuto» como una «no asociación» y «un vehículo de confrontación» (MoVimento 5 Stelle, 2009a: art. 1). La crítica antielitista abarca también a la «casta» de los medios de comunicación, sometidos a los grandes intereses políticos y económicos, e incluso a una institución central de la democracia representativa como el Parlamento<sup>2</sup> (Bordignon y Ceccarini, 2013b). Así, en su programa electoral de 2009, el M5S afirmaba que «el Parlamento ya no representa a los ciudadanos [...]. La Constitución no se aplica. Los partidos sustituyen la voluntad popular y escapan a su control y juicio» (MoVimento 5 Stelle, 2009b: 3).

Sin apartarse del canon populista, tanto el lenguaje verbal y simbólico como la escenografía del M5S contraponen al «hombre de la calle» frente al *establishment* representado por sus adversarios. Se apuesta de esta forma por una concepción descriptiva de la representación, entendida como una identidad de características entre representante y representado (Pitkin, 1985). Ya en 2011, anticipándose a la entrada en el Parlamento nacional, el propio Grillo señalaba la diferencia entre los futuros parlamentarios del M5S y el resto de diputados y senadores: «Serán operarios, trabajadores precarios, desempleados, amas de casa, comerciantes, pequeños empresarios, maestros, camioneros, empleados. Gente común sin censura y sin fines de lucro» (Grillo, 2011). La idea de que parecerse a «la gente» legitima para hablar en su nombre

<sup>2</sup> Un ejemplo de la naturaleza antipolítica del M5S lo constituyen los *vaffanculo days* (traducidos literalmente como «días de iros a tomar por culo»), celebrados por primera vez en 2007 en grandes plazas de las ciudades italianas, en los que Grillo reunió a miles de personas para cargar contra el conjunto de la clase política y periodística (Tronconi, 2018: 164).

se refuerza con medidas simbólicas como obligar a los parlamentarios *grillinos* a rechazar el tratamiento de «honorable» y sustituirlo por el de «ciudadano» (MoVimento 5 Stelle, 2013). Junto a ello, el aspecto físico y la forma desenfadada de vestir, el lenguaje provocativo y coloquial o la inexperiencia de los cargos electos del M5S se presentan como la garantía de su integridad en oposición a la naturaleza corrupta de la política profesional (Bordignon y Ceccarini, 2013b: 435). Igualmente, las numerosas protestas dentro y fuera del Parlamento italiano —más de treinta episodios contabilizados solo entre 2013 y 2015— han permitido a los parlamentarios populistas diferenciarse del resto de partidos y ganar visibilidad en los medios (Bordignon y Ceccarini, 2015: 467-468; Tronconi, 2018: 174).

Sin embargo, el discurso y la praxis del M5S incorporan rasgos idiosincráticos que le singularizan dentro de la familia populista. Mientras que otros movimientos populistas solo ven en internet una herramienta para facilitar la participación, en el caso del M5S la red constituye el núcleo de su reivindicación ideológica, en tanto que permite eliminar la intermediación política y comunicativa que caracteriza a la democracia representativa (Musso y Maccaferri, 2018; Bordignon y Ceccarini, 2013b, 2015). En la utopía digital de Grillo y Casaleggio, internet se convierte en un instrumento de democratización al servicio de una sociedad descentralizada y libertaria (Natale y Ballatore, 2014: 112), ya que faculta a los ciudadanos para «realizar un intercambio de opiniones y una confrontación democrática eficiente y eficaz fuera de los lazos asociativos y de partido y sin la mediación de organismos directivos o representativos» (MoVimento 5 Stelle, 2009a: art. 4). Esta herramienta suprime la necesidad de delegar políticamente, «reconociendo a la totalidad de los usuarios de la red el papel de gobierno y dirección normalmente atribuido a unos pocos» (*ibid.*). En este sentido, los ideólogos del M5S actualizan el mito rousseauiano de una *voluntad general* que se autodetermina sin necesidad de intermediarios. Como veremos más adelante, el sistema de funcionamiento de esta formación incorpora niveles de participación por vía telemática que desbordan el modelo clásico de los partidos y le acercan a una versión digital de la democracia participativa.

A su vez, frente a la tendencia natural del populismo a buscar apoyo en otras ideologías que le confieran una mayor sofisticación (Mudde, 2004: 544), el populismo del M5S se presenta sin complementos ideológicos y, desde esta perspectiva, constituye una postideología o un metadiscurso vinculado a la posibilidad de una transformación radical de la democracia representativa en favor de una democracia directa (Manucci y Amsler, 2017; Tronconi, 2018). En este punto, el elemento moralista se exagera hasta eclipsar completamente al programático, de forma que el único programa inmutable en esta formación es el populismo. El resto de *issues* políticos pueden ser gestionados con

altas dosis de ambigüedad, según resulte más útil en cada momento. Más allá de la crítica antipolítica y la reivindicación de la democracia directa<sup>3</sup> no hay necesidad de mantener una coherencia ideológica y, por ello, se pueden utilizar a conveniencia elementos de distintas ideologías. «El M5S no es de derechas ni de izquierdas, está del lado de los ciudadanos. Fieramente populista» (Grillo, 2013b). Como se verá al analizar el perfil de sus electores, la flexibilidad discursiva y estratégica del M5S le permite atraer a votantes de tradiciones políticas alejadas entre sí, pero coincidentes en su rechazo a un enemigo común definido en términos populistas: «casta», «partidos», «Bruselas», «oligarquías financieras», etc.

## 2. FUNCIONAMIENTO DEL M5S: INTERNET Y LA DESINTERMEDIACIÓN

El original funcionamiento del M5S constituye uno de sus principales rasgos distintivos, a la vez que un ejemplo de las posibilidades de participación política abiertas tras la revolución de las tecnologías de la comunicación. La mera existencia de esta organización supone un rechazo al modelo tradicional de partido como «aparato organizado y profesional que actúa como mediador entre ciudadanos e instituciones» (Biorcio y Natale, 2013: 33). Nos encontramos ante un movimiento de protesta organizado en torno a un blog que va adquiriendo progresivamente influencia política *offline* sin recurrir a una estructura organizativa de partido y sin basar su estrategia comunicativa en el acceso a los medios tradicionales. Así, desde octubre de 2009, el blog de Grillo ha venido funcionando como «sede» del movimiento, canal oficial de difusión de sus planteamientos, espacio de debate y plataforma de votación para la selección de candidatos y la elaboración del programa electoral (MoVimento 5 Stelle, 2009a; Musso y Maccaferri, 2018: 3). Como señala Lorenzo Mosca, el M5S ha incorporado algunas de las tácticas típicas de los nuevos movimientos de protesta, basados en un «personal de coordinación reducido, ninguna sede física, y el uso de internet para fines de organización, toma de decisiones y recogida de fondos» (2014: 40).

En un fenómeno sin precedentes, el salto del M5S desde la protesta *online* hasta ocupar, entre 2010 y 2018, importantes posiciones institucionales no ha precisado de estructuras intermedias entre el líder y sus seguidores, ni de redes de coordinación entre los grupos de activistas a nivel provincial o regional

<sup>3</sup> Con propuestas como permitir referéndums abrogativos y propositivos sin un *quorum* mínimo, el fortalecimiento de las iniciativas populares o la universalización de internet para que los ciudadanos puedan participar directamente en cualquier reunión pública a través de la red (MoVimento 5 Stelle, 2009b: 3).

(Biorcio y Sampugnaro, 2019: 2). Los simpatizantes *grillinos* han ido agrupándose a nivel local siguiendo una dinámica similar a la de un «partido franquicia» (Carthy, 2004: 10; Tronconi, 2018: 170; Bordignon y Ceccarini, 2015: 464), esto es, limitándose a cumplir unas sencillas directrices impuestas por Grillo y Casaleggio como propietarios de la marca y recibiendo a cambio su autorización para concurrir con las siglas del M5S a las distintas convocatorias electorales. En este sentido, el M5S ha funcionado como una *metaorganización* muy descentralizada, compuesta por una red de pequeñas organizaciones, llamados *Meet Up*, con objetivos particulares a nivel local que se coordinan a nivel central a través del blog (Bordignon y Ceccarini, 2013b: 438). A su vez, con ayuda de un equipo de informáticos, Grillo y Casaleggio han controlado la imagen y dirección política del movimiento, interviniendo ocasionalmente en los grupos locales para retirar el «derecho de uso» de sus símbolos a quienes se apartaban de sus directrices o cuestionaban su autoridad. Llama la atención la casi total ausencia de vínculos formales entre ambas estructuras —blog y grupos locales— las cuales funcionan con total autonomía dentro del respeto a una rígida división del trabajo político (Tronconi, 2018: 170). Junto a ello, hasta la elección en 2017 de Di Maio como jefe político, Grillo ha sido la única cabeza visible del movimiento y el principal elemento de unificación interno y externo en ausencia de estructuras convencionales (Diamanti, 2014: 12).

La organización y el funcionamiento del M5S se presentan por sus líderes como la constatación fáctica de que internet y las nuevas tecnologías posibilitan la participación directa de los ciudadanos, en un claro desafío a los fundamentos de la democracia representativa. Tres son principalmente las dimensiones de funcionamiento en las que el M5S aporta novedades sustanciales.

En primer lugar, el M5S plantea una membresía más cercana al activismo político que a la militancia tradicional partidista. En su documento fundacional se presenta como un movimiento abierto a cualquier ciudadano italiano mayor de 18 años carente de antecedentes penales y que no haya formado parte de otros partidos, añadiendo que la adhesión al mismo no requiere más formalidad que el registro en su sitio web (MoVimento 5 Stelle, 2009a: art. 5). Junto a ello, este documento hace de las primarias *online* la forma habitual de escoger a los candidatos que concurrirán bajo el símbolo del M5S a las distintas convocatorias electorales (*ibid.*: art. 7). El objetivo de esta forma de reclutamiento no es otro que la selección de una clase política no profesional y supuestamente más parecida al ciudadano común (Vignati, 2017: 330). En coherencia con ello, la selección de candidatos del M5S al Parlamento italiano de cara a las elecciones de 2013 y 2018 se llevó a cabo a través del voto electrónico de los inscritos en la web del movimiento. De igual forma se celebró en 2017 la elección interna del jefe político del movimiento y candidato a primer ministro. Desconocido por la mayoría de los italianos

hasta su elección como vicepresidente de la Cámara Baja en 2013, Di Maio era, en realidad, uno de los hombres de confianza de Grillo y Casaleggio y formaba parte de un núcleo de quince diputados a los que el blog había dado especial visibilidad (Iacoboni, 2018: 396). Su nombramiento como jefe político acentuó la tendencia a la personalización y centralización de las decisiones, ejerciendo la prerrogativa de controlar las listas y evaluar la calidad de los potenciales candidatos en las primarias *online* de 2017 (Biorcio y Natale, 2018: 1251-1277). Por otra parte, el voto *online* de los inscritos se ha utilizado para ratificar las propuestas de expulsión de los parlamentarios acusados de traicionar los principios del movimiento (MoVimento 5 Stelle, 2013).

En segundo lugar, la idea de que cualquier ciudadano puede influir directamente en la política formal por vía del voto electrónico no queda circunscrita a las primarias internas, sino que se extiende a las decisiones que los electos del M5S deben adoptar tras acceder a las instituciones. La lógica de este planteamiento es que, hasta tanto no sea posible sustituir completamente la representación por formas de participación horizontal, los políticos deben ser considerados empleados temporales de los ciudadanos y sometidos a un estricto control (Grillo, 2005). En consecuencia, los ciudadanos deben poder dar órdenes a sus *portavoces* a través de internet. Aquí, otra aportación original del M5S es la reintroducción por vía indirecta del mandato imperativo, una figura desterrada de la práctica totalidad de constituciones europeas de postguerra. Para hacerlo posible, los miembros del M5S que se postulan en las primarias internas deben comprometerse previamente a cumplir, en caso de resultar elegidos parlamentarios, el Código de Conducta de la organización, el cual obliga a adherirse a las instrucciones formuladas por los activistas a través de la plataforma *online* (MoVimento 5 Stelle, 2013). De esta forma, los miembros de base pueden decidir la posición que sus parlamentarios deben mantener ante distintas iniciativas legislativas, temas especialmente controvertidos o que no han sido contemplados en el programa electoral, así como otras decisiones de calado como, por ejemplo, el candidato que debía ser propuesto por los legisladores *grillinos* en la elección del presidente de la República en 2013 (Biorcio y Sampugnaro, 2019: 6). En aplicación de esta concepción de la representación, a mediados de 2017 habían sido expulsados diecinueve senadores y veintiún diputados acusados de haber traicionado el mandato de las bases (Tronconi, 2018: 173).

Para facilitar aún más la interacción entre los parlamentarios del M5S y los inscritos se lanzó a finales de 2016 la Plataforma Rousseau, un canal independiente para el voto certificado *online* que permitía a las bases manifestarse sobre las iniciativas legislativas en discusión en las Cámaras regionales, nacionales o en el Parlamento Europeo, teniendo los parlamentarios *grillinos* que respetar los resultados de estas votaciones. Junto a ello, para cumplir con lo dispuesto en el Código de Conducta, se abrió la posibilidad de que los

activistas de la formación hiciesen sus propias propuestas legislativas, de forma que aquellas que alcanzasen un nivel de apoyo suficiente en la plataforma fuesen obligatoriamente presentadas en las Cámaras por los parlamentarios del M5S. Todas estas normas pretenden, en síntesis, hacer efectiva la idea central de los líderes del movimiento: internet permite convertir al ciudadano ordinario en legislador (Biorcio y Sampugnaro, 2019: 6).

Finalmente, la tercera gran innovación del M5S consiste en establecer una comunicación directa con sus simpatizantes y con la opinión pública sin recurrir a los medios tradicionales. Como ya se ha señalado, en el relato de esta organización las grandes empresas de la comunicación y sus periodistas forman parte de la élite corrupta, al privar a los ciudadanos de la información necesaria para formarse un juicio político autónomo. Por ello, en tanto que vician el proceso comunicativo de la democracia, los medios deben ser sorteados. Con este objetivo, la estrategia de Grillo y Casaleggio se centró desde el primer momento en centralizar a través del blog todo el flujo comunicativo del M5S con sus simpatizantes, con la opinión pública y con los propios periodistas (Bordignon y Ceccarini, 2015: 463), prohibiendo tajantemente que ningún cargo electo utilizase los medios convencionales —y especialmente la televisión— para comunicarse con el electorado (MoVimento 5 Stelle, 2013). Conocedores de las dinámicas mediáticas, los ideólogos del M5S confiaban en que la espectacularidad de sus acciones, lo disruptivo de su mensaje y la habilidad comunicativa de Grillo terminarían atrayendo indirectamente la cobertura de los medios tradicionales, los cuales no podrían resistirse a mostrar a su audiencia el *show* del M5S (Bordignon y Ceccarini, 2015: 464).

Para reforzar esta apuesta, el Código de Conducta obligaba a los parlamentarios *grillinos* a utilizar la página web del movimiento para informar sobre sus actividades (MoVimento 5 Stelle, 2013). También debían explicar diariamente sus posicionamientos mediante videos publicados en el canal del movimiento en YouTube, una especie de *antitelevisión* en la que, entre otras iniciativas en pro de la transparencia, se retransmitían en directo negociaciones o reuniones con otras fuerzas políticas. Además de permitir una comunicación directa con la opinión pública, esta estrategia fortalecía el vínculo entre los representantes institucionales del partido y la organización central (Tronconi, 2018: 173).

### 3. PERFIL DEL ELECTOR

El análisis del perfil del votante del M5S ayuda a entender la naturaleza y evolución del apoyo a esta formación. Un estudio sobre los seguidores del M5S en Facebook realizado antes de las elecciones de 2013 (Bartlett *et al.*, 2013) reveló que, inicialmente, sus simpatizantes eran sobre todo hombres (63%), mayoritariamente mayores de treinta años y con un nivel de estudios

superior al promedio de la población italiana. La mayoría se declaraba muy pesimista sobre el futuro de Italia. Además, un 83 % de los encuestados afirmaba estar muy poco satisfecho con la democracia italiana, sus partidos y sus instituciones, incluyendo en esta crítica a la Unión Europea, entidad que solo contaba con la confianza del 20 % de los simpatizantes del M5S. Por el contrario, las únicas instituciones consideradas fiables eran internet y las pequeñas empresas. Los temas que más captaban la atención en esta fase eran la situación económica y el desempleo (*ibid.*: 15-18), junto con la ineficiencia y corrupción del sistema político y la supuesta falta de imparcialidad de los medios de comunicación, a menudo «vistos como una única entidad corrupta» (Bordignon y Ceccarini, 2013b: 433).

En esta primera fase, un 51,5 % de los simpatizantes del M5S procedían del centro-izquierda y de la izquierda, un 27,6 % del centro-derecha y de la derecha, un 5,1 % del centro católico, y un 14,3 % de la abstención (Pedrazzani y Pinto, 2013: 106). Las características demográficas confirmaban el éxito del M5S entre los hombres, sobre todo en las franjas de edad de 25-34 y 35-44 años. Cabe destacar aquí que se trataba de ciudadanos cuya socialización política había tenido lugar en dos épocas particularmente problemáticas para Italia, el fin de la *primera república* y el surgimiento del berlusconismo, ambas caracterizadas por la desaparición de los principales referentes ideológicos y la creciente hostilidad hacia la política profesional. Junto a ello aparecía otra característica que se iba a revelar decisiva para el M5S en los años siguientes: la falta de un perfil social definido. Se trataba de un movimiento sin una ubicación geográfica clara, capaz de obtener votos en todo el territorio y entre todas las categorías profesionales, con la excepción de pensionistas y amas de casa (Pedrazzani y Pinto, 2013: 98). Otra característica clave para el futuro del M5S era la relativa indefinición ideológica de sus seguidores. Mientras que solo el 9,5 % de los votantes de otros partidos afirmaba no reconocerse en ninguna ideología, en el caso del M5S esta afirmación era compartida por un 22,8 % de los encuestados. Además, se trataba del electorado con la mayor «variabilidad de posiciones», es decir, con la mayor presencia tanto de personas que se declaraban de izquierda como de personas que se declaraban de derecha (Pedrazzani y Pinto, 2013: 110-111).

Estas características han llevado a Paolo Natale a identificar cinco diferentes «almas» del M5S antes de 2013. En primer lugar, estarían los «seguidores», aquellos que se acercaron al movimiento atraídos por su propuesta de digitalización de la política. En segundo lugar, «los izquierdistas», aquellos que simpatizaron con el M5S por su crítica en contra del precariado y el deterioro medioambiental y que culpaban a la izquierda tradicional por no haber sabido ponerle freno. Luego vendrían los «racionalistas», es decir, aquellos que no consideraban al M5S como una opción particularmente atractiva, pero al

mismo tiempo la veían como la única que «podría cambiar las cosas». En cuarto lugar estaría un conjunto de electores procedentes de partidos de derecha y centro-derecha que elegían al M5S por ser «la opción menos mala» entre las disponibles. Por último, los decepcionados del centro-izquierda, que abandonaron al PD por su incapacidad para cumplir sus promesas de reforma del sistema político (Natale, 2014: 30-31).

Las victorias en Parma y en Sicilia en 2012 certificaron la capacidad de los *grillinos* para atraer también al voto de derecha y hacerse más transversales. Por ello, se ha venido usando la metáfora del «autobús» para definir al M5S como un medio de transporte capaz de atraer a nuevos pasajeros dependiendo del tipo de competición electoral y del tipo de adversario político (Bordignon y Ceccarini, 2013b: 442). Los italianos empezaron a ver al M5S como el instrumento a través del cual era posible castigar, independientemente de la ideología, a quienes ocupaban el poder. El perfil del votante del M5S se acercaba cada vez más al «promedio de los italianos, o, paralelamente, a los electores contiguos al área de la abstención» (Biorcio y Natale, 2013: 65).

El éxito en las generales de 2013 supuso el culmen de esta tendencia. Con un 25 % de los sufragios, el M5S consiguió la mayoría relativa en el Parlamento. El voto a esta formación se distribuyó de manera equitativa en todo el territorio, pudiendo presentarse como un verdadero partido nacional. La tendencia ascendente en las regiones del centro y del sur evidenciaba que esta formación, nacida como un movimiento exitoso sobre todo en el norte y en el centro-norte, era capaz de expandirse por toda la península (Ceccarini y Bordignon, 2016: 142). La distribución regional confirmaba estas características. El M5S se mantenía por encima del 20 % en todas las regiones, excepto en la Lombardía (19,6%) y las regiones autónomas caracterizadas por la presencia de partidos étnicos y autonomistas (Tronconi, 2013: 357). No solo era capaz de representar a todos los sectores de la población —a excepción de los mayores de 65 años—, sino que eliminaba entre sus electores las diferencias de género, educación y ocupación, consiguiendo resultados parecidos entre hombres y mujeres, más y menos educados, ocupados y no ocupados (Corbetta, 2017: 6646). Tras las elecciones de 2013, el M5S se acercaba al perfil de un partido *catch all*, capaz de captar votos en todos los segmentos de población.

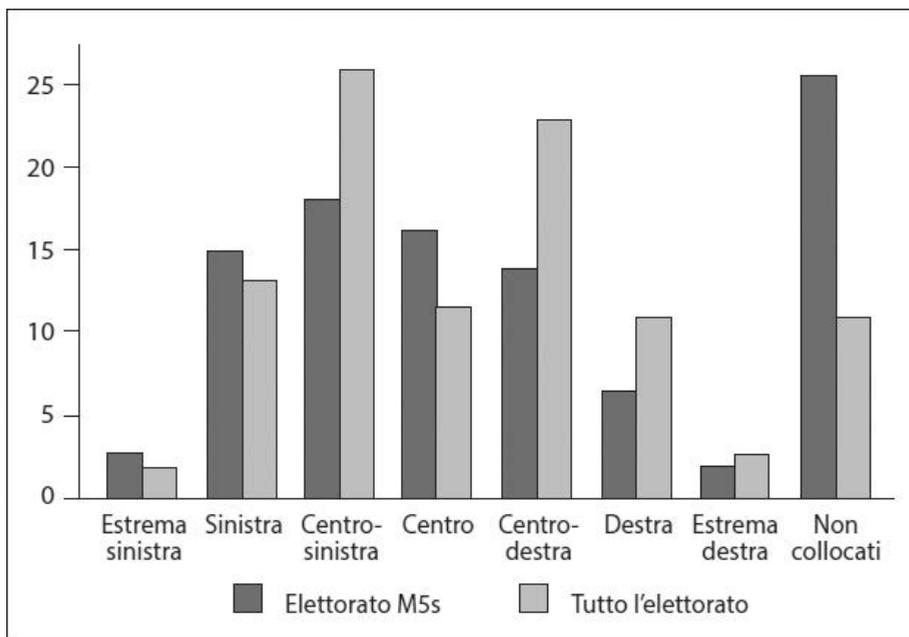
Esta naturaleza polivalente se aprecia especialmente al analizar la definición que muchos electores del M5S dan de sí mismos. Así, la autoubicación de sus votantes en el espectro político resulta bastante *dispersa*, siendo capaz de aglutinar a posiciones críticas con las desigualdades socioeconómicas y, a la vez, recelosas de la integración europea y la libre circulación de personas. Esto no significa que el M5S sea asimilable a un partido de centro. Solo un 10 % de sus electores se definía de esta manera en 2017, mientras que en su interior

segúan conviviendo dos grupos parecidos —y cada vez más en equilibrio— de electores de centro-izquierda y centro-derecha (20-25 % cada uno), junto a una mayoría relativa (40 %) que rechazaba las categorías de izquierda y derecha (Ceccarini y Bordignon, 2018: 352-3). El dato más interesante era sin duda la transversalidad de sus apoyos y la gran habilidad para «unir a grupos de ciudadanos con orientaciones ideológicas muy diferentes» (Ceccarini y Bordignon, 2016: 132; Tronconi, 2015: 224).

La búsqueda de la transversalidad se constata también al analizar los sucesivos programas políticos del M5S. Inicialmente, la Carta de Florencia se centraba sobre todo en cuestiones relacionadas con la protección del medioambiente y la gestión pública del transporte y los recursos básicos como el agua (MoVimento 5 Stelle, 2009c). En cambio, en su «Carta a los italianos» pocos días antes de las elecciones de 2013, Grillo proponía una mezcla de medidas afines al electorado de izquierda, como una renta básica universal y la financiación de la escuela pública, y medidas más afines al centro-derecha y la derecha, como la abolición de los impuestos sobre la vivienda y un referéndum sobre la permanencia en el euro (Grillo, 2013c).

Como ha observado Ilvo Diamanti, tras las elecciones de 2013 el M5S consolidó su tendencia a la transversalidad, convirtiéndose en una opción atractiva para una porción cada vez más amplia de electores de derecha y centro-derecha. La crisis del liderazgo de La Liga, salpicada por una serie de escándalos financieros y, por otra parte, el Gobierno de gran coalición entre el PD y el centro-derecha a partir de ese año, aceleraron este proceso. El M5S dejó de ser solo un vehículo de la protesta de izquierdas para convertirse en «un instrumento para oponerse a la izquierda», especialmente en aquellos contextos donde la derecha no tenía muchas opciones de victoria (Diamanti, 2014: 8). Dependiendo del contexto geográfico y del color político del partido *incumbent*, el M5S se convertía en el vehículo del hartazgo social, por ejemplo en los municipios de Roma y Torino, ambas arrebatadas al PD en 2016.

En definitiva, si en sus comienzos el movimiento *grillino* fue capaz de converger fundamentalmente con las tendencias del electorado de izquierda y centro-izquierda, entre 2009 y 2013 se transformó en un partido presente en todos los tipos de electorado. En 2012, un 44 % de sus electores procedía de la izquierda o del centro-izquierda, un 21 % del centro-derecha y de la derecha, un 12 % del centro y un 23 % de aquellos que no se definen ideológicamente. Entre 2012 y 2016 se redujo la cuota de votantes procedentes del centro-izquierda y la izquierda (36 %), aumentando la cuota de centristas (16 %), de los que no se definen (26 %), y de los que proceden de la derecha y el centro-derecha (22,5 %) (Pedrazzani y Pinto, 2017: 3421-3452). Estos datos tan inusuales solo se pueden comprender desde la orientación postideológica del M5S, la cual configura un populismo en estado puro.

Gráfico 1. *Preferencias ideológicas de los electores del M5S (%)*

\* Pregunta: «Independientemente de su voto en las elecciones, usted personalmente se definiría de: extrema izquierda, izquierda, centroizquierda, centro, centroderecha, derecha, extrema derecha, no sabe, no indica».

Fuente: Pedrazzani y Pinto (2017: 3418).

Finalmente, el programa electoral para las generales de 2018 confirmaba el mensaje «a la izquierda, a la derecha, y hacia fuera» (Ceccarini y Bordignon, 2018: 352). Para atraer al voto de izquierda se prometía una lucha implacable contra la precariedad laboral a través de medidas que implicaban un fuerte gasto público, como la creación de una «renta de ciudadanía» (MoVimento 5 Stelle, 2018a: 2). Para atraer al voto de derecha se proponía una reducción de los impuestos para las empresas y para los autónomos (MoVimento 5 Stelle, 2018a: 4). Finalmente, para empatizar con los sentimientos soberanistas presentes en el país, se hablaba de modificar el «pacto presupuestario» europeo para «recuperar la soberanía estatal que se ha trasladado a los mercados» (MoVimento 5 Stelle, 2018a: 3). Una vez más, el populismo del M5S resulta difícilmente clasificable dentro de las categorías de derecha e izquierda. Por ejemplo, aunque el pueblo no se define en términos de etnia o cultura, algo que suele ocurrir con los populismos de derecha, tampoco se concibe solo en términos de desigualdad social. Intentando alejarse de polémicas que pudieran

identificarlo demasiado con una u otra ideología, la propuesta del M5S alude «al conjunto de los ciudadanos» (Biorcio y Natale, 2018: 1869).

Las elecciones generales de 2018 premiaron este enfoque. El M5S resultó ser la opción favorita de los italianos, superando holgadamente el 30% de los votos tanto en la Cámara de los Diputados como en el Senado, mientras que La Liga, otro partido populista de corte derechista, aumentó sus apoyos de manera considerable, superando el 17%. Un nuevo clivaje electoral parecía materializarse en la sociedad: por un lado, un bloque de partidos que desde el centro-derecha hasta la izquierda defendían el proyecto europeísta y, por el otro, un bloque de partidos *soberanistas* críticos con el proceso de integración europea. Al mismo tiempo podría hablarse de una especie de *división del trabajo* entre populistas, con La Liga obteniendo sus mejores resultados en las regiones del norte, y el M5S en las del centro y sur del país. Significativamente, en las regiones del norte el M5S jugó un papel de *barquero* de votos desde el centro-izquierda hacia La Liga, en tanto que hubo un *doble flujo* de votos que llegaron al M5S desde el PD y que, a su vez, salieron hacia La Liga. En el sur del país, en cambio, el M5S se comportó principalmente como un movimiento *catch all* (Istituto Cattaneo, 2018: 5).

#### IV. LAS CONTRADICCIONES DEL M5S

La contradicción entre el discurso inicial del M5S y su praxis política evidencia los dilemas que acompañan el paso desde la protesta antiinstitucional hasta la acomodación en el sistema. Como explica Davide Vittori (2017: 4), el problema de los populistas es que su lucha por el poder institucional les lleva irremisiblemente a convertirse en parte del *establishment* político, lo cual choca frontalmente con su discurso redentor. El intento por situarse a la vez dentro y fuera del sistema —denostando la democracia representativa mientras que se participa en el juego electoral— evidencia las aporías de estos movimientos antipolíticos. Así, desdiciéndose de algunos de sus postulados iniciales, el M5S se ha abierto progresivamente a acuerdos y alianzas con partidos que antes calificaba como «casta» (la prohibición de llegar a este tipo de acuerdos desaparece en el Estatuto de 2017), de la misma forma que ha ido admitiendo la participación de sus miembros en programas de televisión y otros medios de comunicación tradicionales (Bordignon y Ceccarini, 2015: 462, 464; MoVimento 5 Stelle, 2017a). En este sentido, el éxito electoral del M5S ha venido acompañado del abandono de algunas de sus reivindicaciones originales, vinculadas a una transformación radical de la política como, por ejemplo, la propuesta de someter a referéndum la pertenencia de Italia al euro (MoVimento 5 Stelle, 2018a).

La evolución del modelo organizativo de esta formación refleja claramente la tensión entre resistencia y adaptación al sistema. El M5S que nace en 2009 constituye una entidad *de facto* que pretende, en coherencia con su apuesta por la desintermediación política, ser una asamblea virtual de ciudadanos reunida en internet sin mayor formalización que lo dispuesto en un sencillo «No estatuto» de siete artículos y tres escasas páginas (MoVimento 5 Stelle, 2009a). Sin embargo, la búsqueda de una mayor competitividad electoral tras su derrota en las europeas de 2014 abre la puerta a la creación de un «directorio» de cinco parlamentarios —elegidos por Grillo y Casaleggio— destinado a ejercer un liderazgo complementario al de los fundadores del movimiento, lo cual supone una primera ruptura con el principio de horizontalidad (Tronconi, 2018: 174). Esta dinámica se acentúa en 2017, año en que se acomete una profunda reorganización interna de forma que algunos de los elementos idiosincráticos del movimiento —horizontalidad, antijerarquía— dejan paso a fórmulas que le acercan al perfil de un partido convencional (Ceccarini y Bordignon, 2018; Biorcio y Sampugnaro, 2019). Así, el «No estatuto» de 2009 es sustituido por un estatuto más formal que reemplaza el «directorio» por un organigrama especializado compuesto por asamblea, garante, jefe político, comité de garantías, colegio de árbitros y tesorero. El M5S evoluciona hacia una organización dotada de órganos intermedios (MoVimento 5 Stelle, 2017a).

Estos cambios, a los que se añade la aprobación de un nuevo código ético (MoVimento 5 Stelle, 2017b), evidencian el intento de dar mayor institucionalidad a la organización al margen del liderazgo de Grillo, cuyo rol de «garante» le sitúa como «guardián de los valores fundamentales del movimiento» y responsable de la «interpretación auténtica e incuestionable del estatuto», cediendo en cambio las responsabilidades de gestión al jefe político (MoVimento 5 Stelle, 2017a: art. 8). El abandono no declarado del principio del «cada uno vale uno» constata el peso de la «ley de hierro de la oligarquía» (Michels, 1983), que obliga a cualquier organización compleja a burocratizarse y delegar funciones en especialistas para ganar en eficiencia. Como resultado, y sin perjuicio de que el proceso de normalización continúe, el M5S es en la actualidad un experimento político en el que conviven elementos típicos de un movimiento con elementos propios de un partido (Ceccarini y Bordignon, 2018: 360-361).

En línea con lo expuesto, la otra gran contradicción del populismo del M5S viene marcada por el contraste entre un discurso asambleario de tintes libertarios y una práctica decisional extremadamente vertical, centralizada y basada en el liderazgo plebiscitario de sus fundadores. Elementos esenciales como la desintermediación y la horizontalidad en las decisiones de los inscritos resultan desmentidos por el comportamiento de unos líderes que, a lo largo de

los años, han cancelado votaciones, suspendido o expulsado de la formación a miembros y representantes electos, así como decidido unilateralmente los candidatos en determinadas circunstancias. Así, solo en los dos primeros años de presencia del M5S en el Parlamento, cerca de cuarenta parlamentarios abandonaron la formación por desacuerdo con la línea adoptada por Grillo o fueron expulsados por este mediante un post de denuncia en su blog seguido de la ratificación *online* de los inscritos (Biorcio y Sampugnaro, 2019: 5). Estas decisiones personalistas se producen con escaso respeto al pluralismo y la discrepancia interna y en un contexto de falta de transparencia y *accountability* en el que no queda claro el rol de Casaleggio Associati —empresa actualmente dirigida por el hijo del difunto Casaleggio—, la cual gestiona los aspectos técnicos de la web oficial y la Plataforma Rousseau hasta el punto de resultar casi indisoluble de la estructura del M5S (Tronconi, 2018: 175).

Paradójicamente, la verticalidad y centralización en la toma de decisiones resultan compatibles con el sistema de voto *online* de los inscritos, en tanto que estos carecen de autonomía para proponer temas: el qué someter a votación y cuándo hacerlo ha sido desde el origen de la formación una prerrogativa de sus líderes (Bordignon y Ceccarini, 2015: 465). El propio Grillo expone con claridad el principio de funcionamiento del M5S: «El garante político propone una oportunidad política, la red expresa su voluntad y los portavoces implementan la decisión de la red» (Grillo, 2017). De esta forma, la promesa de ampliación democrática ha desembocado en la mayoría de los casos en una «oligarquía participativa», en la cual los inscritos son llamados con frecuencia a contribuir vía *online* a las decisiones del M5S, pero siempre cuando ello sea compatible con las directrices emanadas desde arriba (Caruso, 2017: 599-600; Manucci y Amsler, 2017: 5). Existe la posibilidad de un uso unidireccional *top-down* de los instrumentos de comunicación, a través de un estricto control sobre los contenidos que debatir y las reglas decisionales (Mosca y Vaccari, 2017: 5983). Por tanto, contrariamente a lo inicialmente proclamado, el funcionamiento del M5S no ha favorecido un acercamiento más democrático a la política sino que, en ausencia de controles internos, ha exacerbado el elitismo propio de los partidos tradicionales. Frente al ideal de una *volonté générale* expresada autónomamente a través de la red, el M5S se asemeja más a una organización en la que los inscritos se limitan a pronunciarse a favor o en contra de las propuestas lanzadas unilateralmente por los líderes, los cuales actúan como propietarios de la marca (Musso y Maccaferri, 2018: 13, 16).

El modelo del *partido franquicia*, abordado al explicar el funcionamiento del M5S, ayuda a contextualizar estas dinámicas. Este tipo de partido es más adaptable a las preferencias de los electores, garantiza una «autonomía funcional de los elementos organizativos» y, sobre todo, permite la

elaboración de estrategias electorales distintas según las circunstancias, consiguiendo el apoyo de electores muy diferentes en un contexto de alta volatilidad (Carthy, 2004: 12). Sin embargo, entre las desventajas está el riesgo —evidente en el caso del M5S— de crear distintas imágenes del partido, en competición entre sí. Además, este modelo genera la contradicción de un liderazgo al mismo tiempo «fuerte y frágil». Los líderes ejercen un poder notable en la gestión de las políticas y la actividad parlamentaria, así como en la determinación de las estrategias electorales nacionales. Sin embargo, también tienen que satisfacer las exigencias de sus electores e inscritos, por una parte, y de unos representantes con diferentes aspiraciones de carrera, por otra parte, lo cual puede generar divisivos debates internos que amenazan la estabilidad y coherencia de la organización (Carthy, 2004: 21).

Buena parte de las contradicciones señaladas se derivan de la confusión conceptual que atraviesa la propuesta democrática del M5S. El populismo de Grillo y Casaleggio tiende a mezclar indistintamente democracia participativa y deliberativa como una alternativa unívoca al sistema representativo. Sin embargo, la propuesta del M5S se aleja radicalmente del modelo deliberativo. Su apuesta por aumentar la implicación directa de los individuos en la toma de decisiones sirviéndose de internet atribuye virtudes taumáticas a la participación ciudadana al margen de la calidad de la deliberación previa. Por el contrario, el modelo de la democracia deliberativa exige un debate sosegado, público, basado en información objetiva y de calidad, y con un auténtico intercambio de pareceres antes de la toma de decisión (Manin, 1987; Habermas, 1994; Bohman, 2006), lo cual es la antítesis de una participación plebiscitaria basada en la aplicación mecánica de la regla de la mayoría.

Para el populismo del M5S cualquier decisión nacida de la voluntad popular es intrínsecamente correcta. Sin embargo, nada en la lógica de los referéndums y las consultas *online* garantiza que la decisión resultante sea el fruto de un debate reflexivo con intercambio de argumentos y atención a todos los puntos de vista. Antes bien, plantear las decisiones políticas en términos dicotómicos introduce una tendencia a la polarización que impide encontrar soluciones consensuadas. Como ya se ha señalado, en ausencia de normas precisas, el margen de maniobra del que disponen los líderes del M5S para condicionar el resultado de las consultas internas es enorme (Vittori, 2017: 13). El hecho de que la práctica totalidad de las consultas *online* hayan concluido con el apoyo de los inscritos a la línea defendida por Grillo y Casaleggio (Bordignon y Ceccarini, 2015: 457) muestra la tendencia plebiscitaria de esta forma de participación. Esta ausencia de debate sustantivo puede darse también en las primarias para la selección de candidatos. Por ejemplo, la elección en 2017 de Di Maio como jefe político con el 83% del voto de los inscritos se produjo en ausencia de candidatos alternativos reconocibles y sin

un debate de fondo sobre las alternativas programáticas de cada contendiente (Ceccarini y Bordignon, 2018: 357).

Por otra parte, plantear una dicotomía cerrada entre participación y representación supone desconocer que prácticas como los referéndums y las consultas electrónicas suponen una forma indirecta de representación, en tanto que quienes toman parte en ellas se erigen en representantes *de facto* de los ausentes (Ruano, 2010). El problema es que esos participantes activos no constituyen una muestra representativa del conjunto del censo, ya que buena parte de los individuos no desean implicarse en ese tipo de consultas y prefieren delegar políticamente (Hibbing y Theiss-Morse, 2002; Musso y Maccaferri, 2018: 14). En el caso del M5S, la baja participación en sus consultas internas avala esta afirmación. Así, en las primarias de 2017 para elegir al jefe político del movimiento solo participaron 37 442 de los cerca de 140 000 registrados (Ceccarini y Bordignon, 2018: 357). Una cifra similar, en torno a 39 000 inscritos, participó en enero de 2018 para elegir las listas electorales del M5S al Parlamento (MoVimento 5 Stelle, 2018b). Aunque, en principio, esta baja participación podría considerarse un problema interno, el hecho de que el M5S haya recuperado por vía indirecta la práctica del mandato imperativo hace que las posiciones políticas de diputados y senadores elegidos por un amplio número de italianos queden en mano de un pequeño número de inscritos siempre dispuestos a pronunciarse en las consultas *online* y frecuentemente sesgados hacia las posiciones más radicales. En este sentido, someter el voto de los parlamentarios del M5S a las instrucciones proporcionadas vía *online* por ese núcleo de activistas supone privarles del derecho a debatir con el resto de representantes sobre el interés general de la nación y, llegado el caso, a cambiar de posición. En este punto resuena la advertencia de un eminente crítico de la pulsión «directista» en la política contemporánea como Giovanni Sartori, quien afirmaba que aplicar la democracia directa sin asegurar previamente una mejora de la calidad de la opinión pública supondría «colocar a la democracia en un campo de minas» (1999: 6).

Finalmente, el populismo *puro* del M5S trata de ocultar la frecuente inconsistencia de sus planteamientos cuando se ven obligados a pasar del discurso antipolítico a la gestión concreta. La estrategia de difuminar los posicionamientos ideológicos en el eje izquierda/derecha no evita que algunos de sus enfoques socioeconómicos resulten abiertamente contradictorios. Así, como ya se ha señalado, la propuesta de una renta mínima universal implica una expansión del gasto público difícilmente compatible con las promesas de reducción de impuestos para empresas y autónomos lanzadas en la campaña electoral de 2018 (MoVimento 5 Stelle, 2018a: 2-3). Con todo, es en el ámbito de la Unión Europea donde la inconsistencia ideológica del M5S resulta más evidente. De un discurso moderadamente europeísta esta fuerza

pasó, durante los años más agudos de la crisis económica, a una crítica abierta a las «élites de Bruselas» por robar la soberanía al pueblo italiano. Sin embargo, el análisis de las posiciones de esta formación en temas tan relevantes como la política exterior y de seguridad, inmigración, empleo y asuntos sociales o política medioambiental, entre otros, muestra que su euroescepticismo es más bien estratégico y orientado a la competición en clave doméstica. Un dato resulta esclarecedor en este sentido: en los temas mencionados, el M5S tiende a votar en el mismo sentido que los partidos europeístas y en contra de las posiciones del eurófobo UKIP, su principal socio en el grupo parlamentario Europa de la Libertad y la Democracia Directa (Franzosi, Marone y Salvati, 2015: 123). Este dato se une a la errática política de alianzas de los *grillinos* en el Parlamento Europeo, donde solicitaron incorporarse en 2017 al grupo de los verdes y, ante el rechazo de estos, al grupo de los liberales, también sin éxito. Además, en julio de 2019, los diputados del M5S votaron a favor de la europeísta Ursula von der Leyen, representante del Partido Popular Europeo, como presidenta de la Comisión Europea, resultando decisivos para su elección.

## V. CONCLUSIÓN

El nacimiento y auge del M5S no puede entenderse desconectado de la profunda crisis política y económica que, a lo largo de la última década, ha sacudido con fuerza los cimientos del proyecto europeo. En dicho periodo, los *cleavages* sociales y políticos que conferían estabilidad a los sistemas de partidos han ido dando paso, especialmente en el sur de Europa, a una nueva división en torno al eje «incluidos y excluidos de los beneficios de la globalización» (Morlino y Raniolo, 2018: 178-180). Este debate situaría, en un lado, a las élites políticas y económicas de corte liberal, interesadas en aumentar la apertura y la integración entre las sociedades europeas y, en el otro lado, a aquellos ciudadanos que encuentran su principal fuente de identidad en la pertenencia a un lugar concreto y, por ello, se sienten amenazados por las dinámicas de integración global (Goodhart, 2017). En este contexto, el declive de los partidos tradicionales corre en paralelo al surgimiento de movimientos populistas capaces de conectar con los «perdedores económicos y culturales» de la globalización (Corbetta *et al.*, 2018) y desencadenar encendidos debates sobre los costes y beneficios de la internacionalización del Estado y los riesgos de la desconexión entre los centros de decisión y las demandas populares (Chryssogelos, 2018). Se trata de debates que superan las fracturas ideológicas clásicas y consiguen crear divisiones dentro de los partidos tradicionales.

El M5S habría sido especialmente habilidoso a la hora de captar la fuerza de estas nuevas líneas de fractura social y política. Pese a su naturaleza cambiante, esta formación ha conseguido mantener un núcleo ideológico inalterable en torno al populismo antipolítico, una corriente más arraigada en Italia que en otros países de su entorno. La fidelidad a esta *delgada* ideología populista ha permitido al M5S combinar, sin apenas penalización, elementos propios de la izquierda radical, como el ecologismo y el radicalismo democrático, con otros propios de la extrema derecha como el nativismo o el euroescepticismo. Este carácter camaleónico constituye un elemento idiosincrático que hace del M5S un posible precursor de futuras tendencias del populismo, en su afán por maximizar el apoyo electoral bajo la fórmula del partido *catch-all*.

En relación con lo expuesto, el presente trabajo ha caracterizado al M5S como un fenómeno poco frecuente de populismo «en estado puro» (Tarchi, 2014). En respaldo de esta tesis, el análisis se ha centrado en la ideología de esta formación, que formula una crítica radical a los mecanismos de intermediación política y comunicativa de la democracia representativa; su organización, que configura un partido basado en la desintermediación digital y la relación directa entre los ciudadanos y sus *portavoces*, y finalmente, en el perfil de sus electores, muchos de los cuales pueden ser catalogados como «perdedores cosmopolitas» que han visto sus expectativas frustradas por la crisis económica y desean recuperar el control sobre procesos que perciben fuera de su alcance (Ceccarini, 2018). En este punto, aunque comparte con el populismo canónico propuestas como fomentar el uso de las consultas *online*, la apuesta del M5S va mucho más allá y hace de la participación digital el eje de su modelo de democracia directa. En este sentido, el M5S promueve un «giro digital» que inaugura una nueva fase en la relación del populismo con la democracia (Pirro, 2018: 10). Nadie como este partido para ilustrar las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías de la comunicación, así como los dilemas que estas plantean a la democracia representativa.

Y, sin embargo, es precisamente en la incapacidad de resolver constructivamente tales dilemas donde se aprecia el carácter problemático del populismo del M5S. Así, la promesa de una democracia más auténtica contrasta poderosamente con una gestión plebiscitaria y vertical de las decisiones internas de la formación. Igualmente, resulta dudoso que un electorado tan heterogéneo como el que ha venido respaldando la retórica del M5S continúe pasando por alto *sine die* sus inconsistencias ideológicas y programáticas. En este sentido, la llegada de este partido al Gobierno en 2018 marca un punto de inflexión, al hacer más patentes las contradicciones que rodean su discurso populista. Desde el poder ejecutivo se ha hecho más difícil explotar la retórica pueblo-élite, tan eficaz para ganar elecciones. Junto a ello, la acomodación al sistema ha obligado a esta formación a renunciar a muchas de sus propuestas iniciales, con el riesgo

creciente de decepcionar a quienes creyeron en su promesa de redención política. La inesperada dimisión de Di Maio como jefe político del movimiento en enero de 2020, unida a la notable caída de las expectativas electorales tras el acuerdo de Gobierno con el PD, serían una prueba adicional del desgaste que para el populismo supone pasar de la calle a las instituciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anselmi, M. (2018). *Populism: An Introduction*. London: Routledge.
- Bartlett, J., Froio, C., Littler, M. y McDonnell, D. (2013). *New Political Actors in Europe: Beppe Grillo and the M5S*. London: Demos.
- Biorcio, R. y Natale, P. (2013). *Politica a 5 stelle. Idee, storia e strategie del movimento di Grillo*. Milano: Feltrinelli. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2013.809191>.
- (2018). *Il Movimento 5 Stelle: Dalla Protesta al Governo*. Milano: Mimesis.
- Biorcio, R. y Sampugnaro, R. (2019). Introduction: The Five-star Movement from the street to local and national institutions. *Contemporary Italian Politics*, 11 (1), 5-14. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2019.1576997>.
- Blokker, P. y Anselmi, M. (eds.) (2020). *Multiple populisms. Italy as democracy's mirror*. London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781351115742>.
- Bohman, J. (2006). Deliberative Democracy and the Epistemic Benefits of Diversity. *Episteme*, 3 (3), 175-191. Disponible en: <https://doi.org/10.3366/epi.2006.3.3.175>.
- Bordignon, F. (2014). *Il Partito del capo. Da Berlusconi a Renzi*. Rimini: Maggioli.
- (2018). Ecco a voi il vice-presidenzialismo. *Il Mattino* [blog], 24-06-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3fQ67SV>.
- y Ceccarini, L. (2013a). The 5 Star People and the Unconventional Parliament. *Romanian Political Science Review*, 13 (4), 675-92.
- y Ceccarini, L. (2013b). Five Stars and a Cricket. Beppe Grillo Shakes Italian Politics. *South European Society and Politics*, 18 (4), 427-449. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2013.775720>.
- y Ceccarini, L. (2015). The Five-Star Movement: A hybrid actor in the net of state institutions. *Journal of Modern Italian Studies*, 20 (4), 454-473. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1354571X.2015.1066112>.
- Bull, M. J. (2018). In the Eye of the Storm: The Italian Economy and the Eurozone Crisis. *South European Society and Politics*, 23 (1), 13-28. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1433477>.
- Caiani, M. y Graziano, P. (2019). Understanding Varieties of Populism in times of crisis. *West European Politics*, 42 (6), 1141-1158. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1598062>.
- Caiani, M. y Padoan, E. (eds.) (2020). The Cultural Side of Populism. *Partecipazione e Conflitto*, 13 (1), 1-336.
- Campus, D. (2006). *L'Antipolitica al governo: De Gaulle, Reagan, Berlusconi*. Bologna: Il Mulino.

- Canovan, M. (1999). Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies*, 47, 2-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00184>.
- Caruso, L. (2017). Digital Capitalism and the End of Politics: The Case of the Italian Five Star Movement. *Politics and Society*, 45 (4), 585-609. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0032329217735841>.
- Carthy, K. R. (2004). Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organization Imperative. *Party Politics*, 10 (1), 5-24. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068804039118>.
- Casalegggi Associati. (2007). Prometeus: La Rivoluzione dei Media. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=HsJLRX-nK4w>.
- (2008). Gaia: The Future of Politics. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=sV8MwBXmewU>.
- Catanzaro, R. (2018). After and Beyond Amoral Familism: The Impact of the Economic Crisis on Social Capital Italian-style. *South European Society and Politics*, 23 (1), 47-62. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1435386>.
- Ceccarini, L. (2018). Un nuovo *cleavage*? I perdenti e i vincenti (della globalizzazione). En F. Bordignon, L. Ceccarini e I. Diamanti (eds.). *Le divergenze parallele. L'Italia: Dal voto devoto al voto liquido* (pp. 3291-3723). Bari: Laterza.
- y Bordignon, F. (2016). The five stars continue to shine: the consolidation of Grillo's 'movement party' in Italy. *Contemporary Italian Politics*, 8 (2), 131-159. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2016.1202667>.
- y Bordignon, F. (2017). Referendum on Renzi: The 2016 Vote on the Italian Constitutional Revision. *South European Society and Politics*, 22 (3), 281-302. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2017.1354421>.
- y Bordignon, F. (2018). Towards the 5 star party. *Contemporary Italian Politics*, 10 (4), 346-362. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2018.1544351>.
- Chiaromonte A., Emanuele, V., Maggini, N. y Paparo, A. (2018). Populist Success in a Hung Parliament: The 2018 General Election in Italy. *South European Society and Politics*, 23 (4), 479-501. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1506513>.
- Chryssogelos, A. (2018). State Transformation and Populism: from the internationalized to the neo-sovereign state? *Politics*, 40 (1), 1-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0263395718803830>.
- Colloca, P. y Corbetta, P. (2015). Beyond Protest Issues and Ideological Inconsistencies in the voters of the Movimento 5 Stelle. En F. Tronconi (ed.). *Beppe Grillo's Five Star Movement: Organisation, Communication, Ideology* (pp. 195-212). London: Routledge.
- Corbetta, P. (2013). Un Web-populismo dal destino incerto. En P. Corbetta y E. Gualmini (eds.). *Il Partito di Grillo* (pp. 197-214). Bologna: Il Mulino.
- (2017). Paradossi, speranze e disillusioni della democrazia digitale in Italia: la lezione del Movimento 5 Stelle. En P. Corbetta (ed.). *Come cambia il partito di Grillo* (pp. 6260-6809). Bologna: Il Mulino.
- , Colloca, P., Cavazza, N. y Rocatto, M. (2018). Lega and Five Star Movement voters: exploring the role of cultural, economic and political bewilderment. *Contemporary Italian Politics*, 10 (3), 279-293. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2018.1524678>.

- De Rosa, R. y Quattromani, D. (2019). Ruling Rome with Five Stars. *Contemporary Italian Politics*, 11 (1), 43-62. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2019.1576999>.
- Diamanti, I. (2014). The 5 Star Movement: a political laboratory. *Contemporary Italian Politics*, 6 (1), 4-15. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2014.881016>.
- Farinelli, A. y Massetti, E. (2015). Inexperienced, leftist, and grassroots democrats: a profile of the Five Star Movement's MPs. *Contemporary Italian Politics*, 7 (3), 213-31. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2015.1076122>.
- Franzosi, P., Marone, F. y Salvati, E. (2015). Populism and Euroscepticism in the Italian Five Star Movement. *The International Spectator* 50 (2), 109-124. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03932729.2015.1030273>.
- Gerbaudo, P. y Screti, F. (2017). Reclaiming Popular Sovereignty: The Vision of the State in the Discourse of Podemos and the Movimento 5 Stelle. *Journal of the European Institute for Communication and Culture*, 24 (4), 320-335. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13183222.2017.1330089>.
- Goodhart, D. (2017). *The Road to Somewhere: The New Tribes Shaping British Politics*. New York: Penguin.
- Grillo, B. (2005). Il politico e i suoi lacchè. *Beppegrillo.it* [blog], 18-09-2005. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20050920162915/http://beppegrillo.it:80/>.
- (2011). Comunicato politico numero quarantacinque. *Ilblogdellestelle* [blog], 11-08-2011. Disponible en: [https://www.ilblogdellestelle.it/2011/08/elezioni\\_on\\_lin.html](https://www.ilblogdellestelle.it/2011/08/elezioni_on_lin.html).
- (2013 a). Il M5S non è di destra né di sinistra. *Beppegrillo.it* [blog], 11-01-2013. Disponible en: <https://www.beppegrillo.it/il-m5s-non-e-di-destra-ne-di-sinistra/>.
- (2013 b). Il M5S è populista, ne' di destra, ne' di sinistra #fieramentepopulista. *Beppegrillo.it* [blog], 14-12-2013. Disponible en: <https://bit.ly/2Z35FtE>.
- (2013 c). Lettera agli italiani. *Beppegrillo.it* [blog], 06-02-2013. Disponible en: <https://www.beppegrillo.it/lettera-agli-italiani-di-beppe-grillo/>.
- (2017). Risposta alle domande frequenti sul Movimento 5 Stelle in Europa. *Ilblogdellestelle* [blog], 20-01-2017. Disponible en: <https://bit.ly/2NpgPU5>.
- Habermas, J. (1994). Three Normative Models of Democracy. *Constellations*, 1 (1), 1-10. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.1994.tb00001.x>.
- Hibbing, J. y Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth Democracy. Americans' Beliefs in how Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511613722>.
- Iacoboni, J. (2018). *L'esperimento: inchiesta sul Movimento 5 Stelle*. Bari: Laterza.
- Istituto Cattaneo (2018). Elezioni Politiche 2018: Le prime analisi sui flussi di voto. Disponible en: <https://bit.ly/2YoPDew>.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lanzone, L. y Woods, D. (2015). Riding the Populist Web: Contextualizing the Five Star Movement in Italy. *Politics and Governance*, 3 (2), 54-64. Disponible en: <https://doi.org/10.17645/pag.v3i2.246>.
- Manin, B. (1987). On Legitimacy and Political Deliberation. *Political Theory*, 15 (3), 338-368. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0090591787015003005>.

- Manucci, L. y Amsler, M. (2017). Where the wind blows: Five Star Movement's populism, direct democracy and ideological flexibility. *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 48 (1), 109-132.
- Mastropaolo, A. (2005). *La mucca pazza della democrazia: nuove destre, populismo, antipolitica*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Michels, R. (1983). *Los partidos políticos*. Amorrortu: Buenos Aires.
- Morlino, L. y Raniolo F. (2018). *Come la crisi económica cambia la democrazia*. Bologna: Il Mulino.
- Mosca, L. (2014). The Five Star Movement: Exception or Vanguard in Europe? *The International Spectator*, 49 (1), 36-52. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03932729.2013.875821>.
- y Tronconi, F. (2019). Beyond left and right: the eclectic populism of the Five Star Movement. *West European Politics*, 42 (6), 1258-1283. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1596691>.
- y Vaccari, C. (2017). La progressiva ibridazione dei repertori comunicativi del Movimento. En P. Corbetta (ed.). *Come cambia il Partito di Grillo* (pp. 5442-6255). Bologna: Il Mulino.
- MoVimento 5 Stelle (2009a). Non Statuto. Disponible en: <https://bit.ly/3hV8sOk>.
- (2009b). Programma M5S. Disponible en: <https://bit.ly/3eqKto5>.
- (2009c). Carta di Firenze. Disponible en: <https://bit.ly/2VampOs>.
- (2013). Codice di comportamento eletti MoVimento 5 Stelle in Parlamento. Disponible en: <https://bit.ly/317H0H3>.
- (2017a). *Statuto dell'associazione denominate «MoVimento 5 Stelle»*. Disponible en: <https://go.aws/3dLM4tS>.
- (2017b). *Codice Ético*. Disponible en: <https://go.aws/2Bscz3z>.
- (2018a). Programma Nazionale. Disponible en: <https://www.movimento5stelle.it/programma/download.html>.
- (2018b). Tutti i risultati delle parlamentarie del MoVimento 5 Stelle. Disponible en: <https://bit.ly/317YVNH>.
- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39 (4), 541-563. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>.
- Musso, M. y Maccaferri, M. (2018). At the origins of the political discourse of the 5-Star Movement (M5S): Internet, direct democracy and the «future of the past». *Internet Histories*, 2 (1-2), 98-120. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/24701475.2018.1457295>.
- Natale, P. (2014). The birth, early history, and explosive growth of the Five Star Movement. *Contemporary Italian Politics*, 6 (1), 16-36. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2014.886418>.
- Natale, S. y Ballatore, A. (2014). The Web will kill them all: new media, digital utopia, and political struggle in the Italian 5-star Movement. *Media, Culture, and Society*, 36 (1), 105-121. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0163443713511902>.
- Orsina, G. (2019). Genealogy of a Populist Uprising. Italy: 1979-2019. *The International Spectator*, 54 (2), 50-66. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03932729.2019.1603896>.

- Pasquino, G. (2019). The State of the Italian Republic. *Contemporary Italian Politics*, 11 (2), 195-204. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2019.1585684>.
- y Valbruzzi, M. (2013). Post-electoral politics in Italy: institutional problems and political perspectives. *Journal of Modern Italian Studies*, 18 (4), 466-484. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1354571X.2013.810805>.
- Pedrazzani, A. y Pinto, L. (2013). Gli elettori del Movimento 5 Stelle. En P. Corbetta y E. Gualmini (eds). *Il Partito di Grillo* (pp. 89-122). Bologna: Il Mulino.
- (2017). Dove pesca la rete del Movimento: le basi sociali del suo voto. En P. Corbetta (ed.). *Come cambia il Partito di Grillo* (pp. 3334-3514). Bologna: Il Mulino.
- Pirro, A. L. (2018). The Polyvalent Populism of the 5 Star Movement. *Journal of Contemporary European Studies*, 26 (4), 443-458. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14782804.2018.1519484>.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Ruano, J. M. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. *Política y Sociedad*, 47 (3), 93-108.
- Sartori, G. (1999). En defensa de la representación política. *Claves de Razón Práctica*, 91, 2-6.
- Setta, S. (2005). *L'Uomo Qualunque*. Bari: Laterza.
- Stanley, B. (2008). The Thin Ideology of Populism. *Journal of Political Ideologies*, 13 (1), 95-110. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13569310701822289>.
- Tarchi, M. (2014). *Italia Populista: Dal Qualunquismo a Beppe Grillo*. Bologna: Il Mulino.
- Tronconi, F. (2013). Da dove arrivano i voti del Movimento 5 Stelle? *Il Mulino* 2, 356-363.
- (2015). Conclusions: The Organisational and Ideological Roots of the Electoral Success. En F. Tronconi (ed.). *Beppe Grillo's Five Star Movement: Organisation, Communication, Ideology* (pp. 213-230). London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315569062>.
- (2018). The Italian Five Star Movement during the Crisis: Towards Normalisation? *South European Society and Politics*, 23 (1), 163-80. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1428889>.
- Urbinati, N. (2019). *Me the People: How Populism Transforms Democracy*. Cambridge: Harvard University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvk12sz4>.
- Vignati, R. (2013). Beppe Grillo: dalla Tv ai palasport, dal blog al Movimento. En P. Corbetta y E. Gualmini (eds). *Il Partito di Grillo* (pp. 29-63). Bologna: Il Mulino.
- (2017). Dai Comuni al Parlamento: il Movimento entra nelle istituzioni. En P. Corbetta (ed.). *Come cambia il partito di Grillo* (pp. 270-1317). Bologna: Il Mulino.
- Vittori, D. (2017). Podemos and the Five-star Movement: populist, nationalist or what? *Contemporary Italian Politics*, 9 (2), 142-161. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2017.1339935>.

# LA DERIVA RADICAL: CASAPOUND ITALIA Y EL FASCISMO DEL TERCER MILENIO

## The Radical Gravitation: CasaPound Italia and the Fascism of the third millenium

MATTEO RE

Universidad Rey Juan Carlos

matteo.re@urjc.es

### Cómo citar/Citation

Re, M. (2020).

La deriva radical: CasaPound Italia y el fascismo del tercer milenio.

*Revista de Estudios Políticos*, 189, 259-287.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.189.09>

### Resumen

En este artículo se analiza la evolución del movimiento ultraderechista CasaPound Italia desde su nacimiento hasta las elecciones generales de 2018. Para aclarar sus vínculos con el fascismo, se ha procedido a examinar a) las características del fascismo italiano del periodo anterior a la instauración del régimen mussoliniano, así como de su fase republicana; b) el contragolpe psicológico que sufrieron los neofascistas tras la derrota en la Segunda Guerra Mundial; c) los fenómenos de disidencia en el seno del neofascismo tradicional representado por el Movimento Sociale Italiano, detectando las influencias que más han marcado la ideología y la estructura organizativa de CasaPound Italia, y d) las influencias de la *nouvelle droite*, así como de algunas organizaciones extraparlamentarias. Sucesivamente, se ha procedido a describir el nacimiento de la organización y su paso por la política activa en el contexto de crisis sistémica y reestructuración de la derecha que se produce entre 2008 y 2018. Por último, se han proporcionado las principales pautas ideológicas de CasaPound Italia y analizado su programa político. Así, hemos demostrado tanto los vínculos de continuidad con una parte determinada del fascismo tradicional y del neofascismo de posguerra, como la evolución, en clave moderna, de aquellos aspectos que los mismos militantes de CasaPound Italia definen como fascismo del tercer milenio.

**Palabras clave**

Fascismo; neofascismo; CasaPound Italia; derecha radical; política.

**Abstract**

This article analyses the evolution of the far right movement CasaPound Italia, from its origin to the 2018 general elections. In order to depict the link between fascism, four different facets have been taken into consideration: a) the characteristics of the Italian fascism before the beginning of the dictatorship and also during its Republican stage; b) the psychological backlash the neofascists experienced after their defeat in the Second World War; c) the dissident aspects of traditional neofascism represented by the former political party *Movimento Sociale Italiano*, focusing on the more common features within CasaPound Italia; d) the influences of the French *Nouvelle Droite* and the Italian extraparliamentary right. Subsequently the origin of the organization and its political participation within the context of the right wing systemic crisis and the reorganisation between 2008 and 2018 is discussed. Finally, details regarding the movement's main ideological patterns are provided, in addition to an analysis of its political program. To sum up, not only have certain links between traditional fascism and neofascism been substantiated, light has also been shed on the modernization of those aspects that the CasaPound Italia militants depicted as third millennium fascism.

**Keywords**

Fascism; neofascism; CasaPound Italia; far right; politics.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL FASCISMO TRADICIONAL DEL VENTENNIO. III. LA DECADENCIA DEL MUNDO MODERNO. IV. EUROPA COMO TERCERA POSICIÓN Y LA DERECHA EXTRAPARLAMENTARIA. V. EL NEOFASCISMO SOCIAL Y LA NUOVA DESTRA. VI. FASCISTAS DEL TERCER MILENIO. VII. EL *IMPRINTING IDEOLÓGICO* DE CASAPOUND ITALIA. VIII. LOS PROGRAMAS POLÍTICOS DE CPI. IX. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA*.

---

### I. INTRODUCCIÓN

Giulio Andreotti afirmaba que el poder desgasta a quien no lo tiene. Sin embargo, analizando la evolución de los principales partidos políticos italianos a lo largo de los últimos diez años, queda claro que los que más se han debilitado son los que gobernaron (Del Palacio, 2018). Si en las elecciones generales de 2008 Forza Italia (que se presentó en aquella ocasión en coalición con Alleanza Nazionale bajo el nombre de Il Popolo della Libertà) había alcanzado el 37,3%, en 2013 se desplomaba, bajando al 21,5%, y en 2018 cayó al 14%, el peor resultado electoral de su historia. En el seno del centro-derecha, incluso la Lega Nord sufrió un importante descalabro, tocando fondo en 2013 con el 4% de los votos. Solo a raíz de un vuelco en su mando y en su estrategia logró, no sin aprovecharse hábilmente de un periodo coyuntural favorable al nuevo discurso del partido, un aumento de los consensos.

El frente de la izquierda sufrió una evolución negativa más reducida que la del bloque de derecha. En 2008 alcanzó el 33,1%, pero descendió hasta el 25,4% en 2013, y hasta el 18,7% en 2018. Fue un resultado a la baja que, sin embargo, le permitió mantenerse como segundo partido más votado, lo cual, por otra parte, no fue suficiente para que gobernara. La irrupción en el tablero político del Movimento 5 Stelle (M5S) y el giro que dio la Lega Nord, pasando del 4% en 2013 al 17,7% en 2018 (ya *Lega a secas*), provocó un considerable vuelco institucional. Por una parte, el Movimento 5 Stelle pasó de ser un movimiento antisistema y *antipartidos* a convertirse en primer partido italiano. Por otra parte, la Lega se despojó del legado que la vinculaba a la *vieja política* tras el lavado de cara que le dio, a partir de 2013, su nuevo líder, Matteo Salvini. Este llevó a cabo un giro radical hacia posiciones soberanistas y

populistas que enterraban las viejas proclamas separatistas de los liguistas de antaño.

La Lega y el Movimento 5 Stelle se hicieron con el poder en 2018 ondeando la bandera de la soberanía nacional, del euroescepticismo y de la alarma inmigratoria. Las nuevas políticas centradas en la reivindicación orgullosa de la soberanía nacional frente a los dictámenes, cada vez más uniformadores, provenientes de la Unión Europea, así como las proclamas que dibujaban la inmigración como una invasión imparable, atrajeron a una amplia porción de la población. Todo esto se dio en un periodo caracterizado por unos datos macroeconómicos negativos, por una deuda pública en aumento y por unos índices de desempleo al alza.

A menudo se ha vinculado un periodo de crisis económica con el aumento de movimientos de derecha radical<sup>1</sup> (Miles, 1994; Immerfal, 1998; Mudde, 2007; Mudde, 2014; Griffin, 1991). Por tanto, cabría esperar que este fenómeno se diese en Italia también. Sin embargo, en el país transalpino el binomio crisis-repunte del neofascismo no se ha cumplido. Los partidos políticos de corte neofascista no aumentaron su peso electoral a pesar de la desaceleración económica y de los demás factores de inflexión. En Italia, el nicho de los nostálgicos de Mussolini se lo reparten, por un lado, Forza Nuova y, por el otro, CasaPound Italia (CPI). Los primeros están en activo desde 1997. Los segundos nacieron después y se presentaron a las elecciones generales solo en dos ocasiones, en 2013 y en 2018, intentando buscar su espacio dentro de un panorama político, el de derecha, en pleno proceso de reajuste de sus equilibrios internos. Fue en ese contexto que CasaPound Italia se movilizó en búsqueda de su oportunidad para presentarse como alternativa electoral de corte soberanista en un momento en el cual, además, la Lega Nord caía a su mínimo histórico y antes de que, tras el nuevo liderazgo de Matteo Salvini, diese un giro justo hacia el mantenimiento de la soberanía nacional italiana.

En su debut, en plena crisis económica, CPI obtuvo el 0,14% (Forza Nuova el 0,26%), no logrando aglutinar el voto de protesta, que se encauzó hacia el Movimento 5 Stelle, partido *catch-all* (Rodríguez-Aguilera de Prat, 2015: 66), que arrasó con el 25%, toda una hazaña para un partido que

---

<sup>1</sup> Sobre la distinción entre extrema derecha y derecha radical nos atenemos a Mudde (2007: 31), quien considera que los partidos de derecha radical (también definida como derecha radical populista) son «(nominalmente) democráticos, aunque se opongan a algunos valores fundamentales de las democracias liberales, mientras que la extrema derecha es en esencia antidemocrática, al oponerse al principio fundamental de la soberanía del pueblo».

concurría por primera vez a las elecciones (Gattinara *et al.*, 2013: 237). También es cierto que CPI, por un lado, estaba muy encasillado ideológicamente, y por el otro, contaba con una reducida presencia territorial, principalmente concentrada en Roma y en el Lacio.

La campaña electoral de CasaPound Italia previa a las elecciones de 2018, cimentada en una insistente actividad en las redes sociales y en una llamativa exposición mediática, incrementó las expectativas de sus militantes. Obtuvo el 0,9% de los votos, resultado probablemente decepcionante que, por otra parte, mejoraba el anterior. A Forza Nuova le pasó algo parecido: mejoró con respecto a 2013, pero de una manera muy limitada, alcanzando tan solo el 0,4% de las papeletas.

En este artículo analizaremos la evolución de CasaPound Italia de movimiento a partido político. Nos centraremos en el estudio de las influencias recibidas por el fascismo clásico mussoliniano y por el neofascismo de posguerra hasta llegar a la actualidad y a sus planteamientos soberanistas y, de alguna forma, populistas.

## II. EL FASCISMO TRADICIONAL DEL VENTENNIO

Los militantes de CasaPound Italia se definen, con cierto orgullo, como fascistas del tercer milenio, dando a entender que su planteamiento es fascista, sí, pero en clave moderna. Por lo tanto, del fascismo tradicional rescatan principalmente dos periodos: el inicial, protofascista, de los Fasci Italiani di Combattimento, surgidos en 1919 como movimiento más que como partido político (CPI nació también primero como movimiento y luego pasó a ser partido), y su legado final, el de la República Social Italiana (RSI), fundada en la segunda mitad de 1943 tras la liberación de Mussolini de su cautiverio y convertida en el orgullo de quienes se mantuvieron fieles a una idea y lucharon hasta el final por ella. Protofascismo y postfascismo, podríamos decir, ya que la RSI surgía de las cenizas del Partido Nacional Fascista, son dos elementos que CasaPound Italia pretende preservar. En ambos periodos convivían la admiración hacia la tradición y ciertas aspiraciones revolucionarias (Carioti, 2008: 26), así como una interpretación antiburguesa de la sociedad o la creencia de que el Estado o la nación debían superponerse al individuo (Gentile, 1975). Por tanto, en clave nacionalista y etnocentrista, adquiriría importancia la comunidad natural en detrimento del individualismo y del parlamentarismo (Ignazi, 1992: 10).

El protofascismo estaba conformado por un conjunto desordenado de militantes que provenían del socialismo o de la derecha más reaccionaria, pasando por el sindicalismo revolucionario soreliano o por el nacionalismo

más intransigente (Parlato, 1989; Perfetti, 1988). En el Programa de San Sepolcro, acto de fundación de los Fasci Italiani di Combattimento, destacaban tanto las políticas sociales de corte progresista (De Felice, 2000: 9) como el sufragio universal (incluyendo el voto y la elegibilidad de las mujeres), la abolición del Senado, una fuerte carga impositiva progresiva con forma de verdadera expropiación parcial de todas las riquezas, el secuestro de todos los bienes de las congregaciones religiosas, la gestión corporativa de la producción agrícola y la concesión de tierras a los campesinos (Vercelli, 2019: 91).

Por otra parte, la República Social Italiana representó el momento de la homogeneidad, del espíritu unitario y colaborativo de los que habían quedado. En el Manifiesto de Verona, documento fundacional de la RSI, destacaban, además de las medidas raciales contra los judíos, la imposición de un partido único (punto 5); la fundación de una Comunidad Europea sin influencia británica y basada en el anticapitalismo (punto 8); el reconocimiento, por parte del Estado, de la propiedad privada (punto 10); la «socialización de la economía», que preveía la participación de los trabajadores en la gestión y en los beneficios de las empresas (punto 12); la expropiación de las tierras sin cultivar y su repartición entre los campesinos (punto 13), y el derecho a una casa (punto 15). Detrás de los artículos más revolucionarios estaba la figura de Nicola Bombacci, uno de los máximos representantes del fascismo de izquierda (Forti, 2014; Parlato, 2000: 137 y ss.), a menudo citado hoy por los ideólogos de CasaPound Italia (Scianca, 2011: 21), así como algunos de los puntos (tal y como veremos) del Manifiesto de Verona y del Programa de San Sepolcro. Ese fascismo con toques revolucionarios, izquierdistas, populistas y anarquistas (o anarcosindicalistas), según los dictámenes de intelectuales y políticos del calibre de Edoardo Malusardi, Leandro Arpinati, Alceste de Ambris, Mario Gioda, Massimo Rocca y Filippo Corridoni —cuyo legado, a pesar de haber muerto en la Primera Guerra Mundial, será importante durante el fascismo (Scianca, 2011: 23 y ss.)—, son referencias para CPI, quedando, por lo general, marginado el periodo dictatorial propiamente dicho.

Renzo De Felice interpretaba el fascismo italiano según la división entre *fascismo movimento*, de tendencias revolucionarias, izquierdistas e innovadoras, y *fascismo regime*, conservador y más comprometido con los poderes tradicionales (De Felice, 2001: 28-29). CasaPound Italia se aproxima claramente al primero.

La derrota en la Segunda Guerra Mundial llevó a los fascistas, muchos de los cuales fueron detenidos y liberados tras la amnistía promovida por el ministro de Justicia Palmiro Togliatti, a mostrar una actitud pesimista y victimista. Dicha conducta negativa caracterizó a parte del neofascismo posterior.

### III. LA DECADENCIA DEL MUNDO MODERNO

El 20 de diciembre de 1946 quedaba inaugurado el Movimento Sociale Italiano (MSI), partido político que aglutinaba a los nostálgicos del fascismo republicano, cuya base ideológica se centraba en principios socializadores, anticapitalistas, *antiestablishment* y antiburgueses<sup>2</sup> (Tedeschi, 1950).

El contragolpe psicológico de la derrota en la guerra y la persecución que se libró en la posguerra fueron los principales motivos de cohesión para quienes, con orgullo, se seguían considerando fascistas. A diferencia de los mayores, que todavía preservaban la memoria del periodo prefascista (Carioti, 2008: 17-18), los más jóvenes no habían conocido una Italia sin Mussolini. Vivieron los años de posguerra desorientados, como unos exiliados en su propia patria (Tarchi, 1995: 28).

El recién nacido Movimento Sociale Italiano intentaba aglutinar las diferentes almas de esa amalgama neofascista, a menudo complicada de cohesionar entre una derecha política y una izquierda social. Por un lado, se mantenía un determinado conservadurismo reaccionario y, por el otro, se proponía un nacionalismo social, rebozado con dosis de socialismo económico y nacionalismo político. Este segundo aspecto, muy interesante para el estudio que se está llevando a cabo sobre CasaPound Italia, derivaba directamente de la tradición *sansepolcrista* del fascismo primigenio y de la República Social Italiana. Solo durante la secretaría de Arturo Michelini (1954-1969) la izquierda socializadora del partido fue arrinconada en pro de una política más moderada, orientada a acuerdos con la Democrazia Cristiana y favorable al Pacto Atlántico filoamericano. A pesar de que esa estrategia debería interpretarse más en clave anticomunista que como una real fascinación hacia el bando occidental capitalista, lo cierto es que provocó algunos contrastes en el seno del partido (Ignazi, 1994: 21).

Las disputas internas perturbaron, durante casi toda su historia, la estabilidad del Movimento Sociale Italiano, que contó con un electorado fiel, pero que raramente superó el 6% de los votos. En la segunda mitad de los años cincuenta, una parte de los *missinos*, así era como se llamaban los militantes del MSI, guiada por Pino Rauti (voluntario del ejército de la República Social Italiana), abrazó posiciones revolucionarias, críticas con el reformismo del partido. Ese grupo abandonó el MSI y creó el Centro Studi Ordine Nuovo,

---

<sup>2</sup> No hay que olvidar a aquellos exfascistas (no pocos) que, tras el final de la guerra, se acercaron al sindicato comunista (CGIL) o directamente se afiliaron al Partito Comunista Italiano, atraídos por su planteamiento antiburgués y anticapitalista (Parlato, 2006: 20).

una asociación político-cultural de movilización social sin ambiciones electorales. Los *ordinovistas* exigían políticas más sociales y un diferente enfrentamiento a los marxistas (Villano, 2017: 135-136). Cuando, en 1969, esa experiencia llegó a su fin, muchos se reincorporaron a las filas del Movimento Sociale Italiano y otros crearon el Movimento Politico Ordine Nuovo, grupo extraparlamentario disuelto por la magistratura en 1973 por apología del fascismo y por violencia terrorista<sup>3</sup>.

Otra organización extraparlamentaria con alardes revolucionarios y de corte neofascista fue Avanguardia Nazionale Giovanile (luego, Avanguardia Nazionale a secas), fundada por Stefano Delle Chiaie en 1960 y también disuelta a mediados de los setenta. Ese neofascismo surgido de las cenizas del fascismo derrotado impregnó su discurso de retórica «funeraria» y de victimización (Vercelli, 2018: 22), basándose en el recuerdo de los fallecidos, según un marco interpretativo que describía una sociedad en decadencia por culpa del hombre occidental que rompió sus vínculos con la tradición (Evola, 1977: 43). El declive moral y espiritual (ya vaticinado por Spengler entre 1918 y 1923 en su obra *La decadencia de Occidente*) de esa época de posguerra, impregnada de hedonismo y de consumismo, en la cual se pretendía, ondeando la bandera de la democracia, anular todo tipo de diferencias entre individuos y promover una mediocre igualdad, era hostigado por los neofascistas.

Las posibles reacciones a ese ciclo de decadencia (ese *kaliyuga* de la cosmología hinduista, tan citado por los pensadores afines al neofascismo y al esoterismo de esa época) no eran muchas. Julius Evola, uno de los pensadores más influyentes del neofascismo (no solo italiano), proponía restaurar el alma guerrera de antaño manteniéndose de pie, «cabalgando el tigre» (Evola, 1961). Invocaba la llegada de un hombre nuevo, de un «hombre diferenciado», que proyectase sus valores «heroicos» y «espirituales» inspirados en la *apolitia*<sup>4</sup> contra «todo sistema colectivista y mecanicista» y reaccionara contra «todas las ideologías que confieren primacía a los confusos valores sociales» (Evola, 1977: 42). Sin embargo, «cabalgar el tigre» no era un gesto de dominación

<sup>3</sup> Tras un largo iter procesual, los ordinovistas Franco Freda y Giovanni Ventura fueron declarados responsables del atentado en el Banco Nacional de Agricultura de Milán, que se perpetró el 12 de diciembre de 1969. Un artefacto estalló y mató a diecisiete personas, mientras que decenas resultaron heridas. Al haber sido absueltos en un juicio anterior, y según el principio del *ne bis in idem*, que prevé que nadie puede ser perseguido o condenado penalmente dos veces por la misma infracción, quedaron libres (Tobagi, 2019: XV).

<sup>4</sup> La *apolitia* para Evola no era la huida al bosque de Jünger, no era, como diría Evola mismo, ninguna forma de «abstencionismo práctico», sino «la distancia interior de la sociedad [en la que vivimos] y de sus valores» (Evola 2004).

consciente sobre la realidad del hombre diferenciado, se trataba más bien de un gesto de supervivencia, que llevaba al hombre evoliano a buscar el equilibrio en el desapego absoluto de la realidad y en la búsqueda de la estabilidad introspectiva. Desde las ruinas en las que se encontraba el mundo, debido a su destrucción moral y espiritual, se podía reconstruir una sociedad nueva y mejorada (Evola, 1953) emprendiendo el camino hacia la tradición de la Roma Imperial, clásica y pagana (Evola 1927: 463).

Los responsables de esa reconstrucción tenían que ser hombres alejados del sistema, no posicionados ni a la derecha ni a la izquierda, sino equidistantes de «la corrupción del mundo democrático-marxista» y del «cuento falso y anestesiante del progreso» liberal-capitalista (Romualdi, 1985: 109-110). En pleno clima de Guerra Fría, por lo tanto, la Unión Soviética y los Estados Unidos eran representados como las «garras de una misma tenaza que se va apretando alrededor de Europa» (Evola, 1977: 45). René Guénon, por su parte, achacaba a Occidente y a los occidentales la culpa de esa decadencia imparable e invitaba a fijarse en el mundo oriental<sup>5</sup>. Proponía, y en eso influenció a Evola, refugiarse en el pensamiento tradicional. Consideraba que la última línea de defensa de los valores se encontraba en el mundo musulmán (Guénon se convirtió al Islam) ya que, según él, Europa había abandonado la tradición (Guénon, 1924), limitándose a la contemplación y renunciando a la acción (Guénon, 1927).

Otra manera de enfrentarse a la decadencia era acelerar la descomposición del sistema, tal y como proponía, ya a finales de los sesenta, Franco Freda. Esa demolición se tenía que llevar a cabo de manera conjunta entre neofascismo y extrema izquierda, juntando fuerzas y no enfrentándolas, ya que, en el fondo, ambos bandos perseguían los mismos objetivos de destrucción (Rao, 1999: 138). Solo así se podía construir un Estado popular (Freda, 1980: 26) que rebosaba elementos autoritarios dictatoriales sustentados en un desmedido igualitarismo social similar al de los regímenes comunistas de la época. Ese «verdadero Estado» no tenía como objetivo el conseguimiento de la «riqueza económica ni del bienestar de todos los ciudadanos o de un solo grupo social», sino la obtención de la felicidad, la armonía, el florecimiento, la *eudaimonía* entre los diferentes cuerpos del Estado (*ibid.*: 36 y ss.).

En Freda se contemplaba esa reacción al mundo moderno y se criticaba «la hegemonía europea» como de una Europa «americanizada o soviética [...] vieja puta que se ha pasado de burdel en burdel contrayendo todas las infecciones ideológicas» (Freda, 1980: 16-17). En cambio, se alababan

---

<sup>5</sup> Guénon criticaba el nulo conocimiento que en Occidente se tenía sobre Oriente. La manera errónea de abordar estudios «desde fuera», utilizando solamente una visión occidental (Sérant, 1977: 62-63).

las hazañas del «guerrillero latinoamericano», del «pueblo guerrero del Vietnam del Norte» y «del terrorista palestino» y se advertía que Europa no tenía que someterse ni al capitalismo americano ni al socialismo soviético. Un último planteamiento para sobrevivir a la decadencia del mundo moderno era quedarse al margen, sin intervenir, tal y como proponía Ernst Jünger. Su rebelde, de manera ascética, huía al bosque, se apartaba actuando dentro del mundo como si no estuviera en el mundo (Jünger, 1951).

#### IV. EUROPA COMO TERCERA POSICIÓN Y LA DERECHA EXTRAPARLAMENTARIA

La intelectualidad neofascista mantuvo a Europa en el centro de sus análisis. «Europa-nación» se convirtió en un eslogan que los jóvenes gritaban en las manifestaciones promovidas por la derecha radical, reclamando una tercera vía que fuera equidistante de la Unión Soviética y de los Estados Unidos, y que, de paso, les devolviese ese orgullo de antaño, perdido tras la derrota bélica.

Jean Thiriart<sup>6</sup> se empeñó en esa labor de salir del gueto, proponiendo la superación de los pequeños nacionalismos para centrarse en un modelo unitario más amplio, supranacional, que se extendiera «de Brest a Bucarest», incluyendo así a «millones de compatriotas que se hallan sojuzgados por la dictadura comunista y la ocupación extranjera» (Thiriart, 1991: 12). A la lógica oposición al frente comunista, se sumaba el rechazo a la plutocracia norteamericana. Fundó en 1963 *Jeune Europe*, un movimiento nacionalista a nivel continental nacido en Bélgica, presente en varios países del Viejo Continente, incluyendo Italia (Lazaridis *et al.*, 2016). Aquí, *Giovane Europa* supuso un cambio radical en el universo neofascista. Sus miembros ensalzaban a los revolucionarios sudamericanos (mucho antes de que lo hiciera Freda años después). «Cuando murió el Che Guevara —recuerda uno de sus militantes— lo celebramos con un cartel que ponía “El Che vive entre nosotros”» (Gaudenzi, 1998). Además, se proponía una lectura desde la derecha de las novelas de la *beat generation* (Quartara, 1975), así como escuchar a cantautores propiamente vinculados a la izquierda, como Bob Dylan o Joan Baez, o leer a Pasolini, de quien se apreciaba su crítica a la homologación de los individuos. También se admiraban a personajes más queridos por los jóvenes comunistas, como los Black Panthers, Malcolm X, Fidel Castro, entre otros (Rao, 1999: 119).

<sup>6</sup> Jean Thiriart era belga y durante la Segunda Guerra Mundial colaboró con las tropas nazis. Después de la contienda pasó unos años en prisión por colaboracionista. Su pensamiento estaba influenciado, entre otros, por Drieu la Rochelle.

Estos nuevos fascistas (jóvenes en su mayoría) no estaban dispuestos a perderse los mitos de su generación, a pesar de que la izquierda los hubiese fagocitado. Evola, Spengler y Sorel seguían conformando sus pilares teóricos más profundos, una mezcla de anarcocatolicismo de derecha con visiones ético-sociales de extrema izquierda (Tarantino, 2011: 60).

A finales de los sesenta, si la extrema izquierda italiana tenía muy claro cuáles eran sus referentes intelectuales, la derecha radical, por lo menos a nivel juvenil y extraparlamentario, estaba manifestando en su interior un interesante terremoto ideológico. Algunos militantes de la sección italiana de *Jeune Europe*, junto con otros grupos juveniles neofascistas (FUAN-Caravella, *L'Orologio*, *Nuova Repubblica*, *Primula Goliardica*) que habían intentado (sin éxito) participar en el Movimiento del 68<sup>7</sup>, confluyeron en 1969 en la *Organizzazione Lotta di Popolo*, cuyo planteamiento político se denominaría nazi-maoista por su propuesta de «realizar un estado popular que combine elementos autoritarios, como la dictadura, con un fuerte igualitarismo social típico de los regímenes comunistas» (Tarantino, 2011: 64). Esa comunión entre ideales neofascistas y planteamientos sociales provenientes del entorno más cercano a la izquierda encontró en Adriano Romualdi y en Claudio Mutti sus máximos exponentes. Ambos contribuyeron a la difusión de fenómenos endógenos como el nasserismo egipcio, el peronismo argentino o incluso el guevarismo latinoamericano, todo en clave cada vez más antiamericana y antisionista. La admiración hacia la cultura tradicional musulmana, ya presente en Guénon, volvía a cobrar peso. Fue el mismo Mutti quien más la recuperó (Mutti, 1979a, 1979b).

Estos planteamientos novedosos desestabilizaron el entorno de la derecha radical italiana, impulsando un progresivo alejamiento entre las organizaciones extraparlamentarias neofascistas, más propensas a incorporar nuevos mitos, y el *Movimento Sociale Italiano*, reacio a abandonar el atlantismo, anclado en el más profundo conservadurismo, contrario a aperturas vagamente progresistas e impermeable a influencias culturales consideradas propias de los comunistas, y por tanto, despreciables.

El Frente de la Juventud, la organización juvenil del *Movimento Sociale Italiano* nacida en 1971, fue un claro ejemplo (no el único, como veremos) de ese distanciamiento que, en algunos casos, llegó a conformarse en una abierta

---

<sup>7</sup> El 68 italiano fue aglutinado en casi su totalidad por la extrema izquierda y el mundo católico juvenil. La derecha radical, tras un intento fallido de participar en las protestas, se vio expulsada de ellas por parte de los miembros de su propio partido, el *Movimento Sociale Italiano*, cuyos líderes hostigaron ese connubio entre izquierdistas y neofascistas. Sobre el descontento de aquellos jóvenes neofascistas véanse, por ejemplo, Baldoni y Provvionato (2003: 34), Amorese (2017: 435 y ss.) y Re (2019).

rivalidad entre la base juvenil y el partido. En la segunda mitad de los setenta, *Costruiamo l'Azione* y *Terza Posizione* (TP), dos organizaciones extraparlamentarias, se mantuvieron también en constante litigio con el *Movimento Sociale Italiano*. Los primeros rechazaban la división entre izquierda y derecha interpretándola como una burda manera de desunir a los jóvenes. Proponían, en cambio, una colaboración entre los militantes de diferente ideología al compartir todos el mismo objetivo: derrumbar el sistema (los dictámenes de Franco Freda seguían presentes). Los segundos apostaban por una acción desde abajo, desde y para las masas populares, con especial atención a las zonas más marginales, especialmente de Roma, ciudad donde tuvieron su mayor presencia. *Terza Posizione*, fundada en 1977 por Gabriele Adinolfi y Roberto Fiore, contó con una fuerte presencia territorial en los barrios más necesitados de la capital, donde promovía labores de ayuda social (algo que, como veremos, también fomenta *CasaPound Italia* hoy). Además, en línea con la tradición neofascista de esa época, proponía un «eurocentrismo revolucionario» favorable a una tercera vía alternativa al «frente rojo» y a los «regímenes reaccionarios» (Adinolfi y Fiore, 2000: 30).

El peronismo fue otro modelo para *Terza Posizione*. De Perón se apreciaba su política de no alineación ni con la Unión Soviética ni con los Estados Unidos. La lucha del pueblo palestino, el apoyo a Irak, la simpatía hacia algunas tendencias radicales iraníes y hacia el sandinismo también se convirtieron en referentes de una organización cuyos vínculos ideológicos no se encontraban solo a su derecha, sino también, y cada vez más, hacia la izquierda revolucionaria y social.

En la segunda mitad de la década de los setenta, el terrorismo de corte marxista-leninista y neofascista ensangrentó el país. Algunos militantes de *Terza Posizione* se unieron a los *Nuclei Armati Rivoluzionari* (NAR), organización activa hasta los primeros años ochenta, involucrada en varias acciones criminales armadas. Cuatro de sus miembros, Giusva Fioravanti, su mujer Francesca Mambro, Luigi Ciavardini (exmilitante de *Terza Posizione*) y Gilberto Cavallini fueron condenados por el atentado en la estación de Bolonia en el cual, el 2 de agosto de 1980, fallecieron 85 personas como consecuencia de la explosión de un artefacto. Esa matanza marcó de manera indeleble la derecha radical durante toda la década.

## V. EL NEOFASCISMO SOCIAL Y LA *NUOVA DESTRA*

En 1969, en Francia, Alain de Benoist creó el proyecto cultural *GRECE* (*Groupement de Recherche et d'Études pour la Civilisation Européenne*), bautizando, de hecho, la que se denominaría *nouvelle droite*. Se trataba de una

rearticulación del pensamiento de la derecha radical basada en el rechazo del «mito igualitario» y «asimilacionista», en contraste con todo tipo de interpretación universalista del mundo (fuese esa referida al hombre, a los derechos, a los valores o al pensamiento) en favor del *droit à la différence* (Rosati, 2018: 124; De Benoist y Faye, 1986: 16-17). Nacionalismo, comunitarismo (en oposición al individualismo), identitarismo, es decir, aquellos «rasgos comunes como factores de cohesión social» (Vercelli, 2018: 146), así como el antiamericanismo y el antiliberalismo, se conformaban como postulados de esa nueva manera de pensarse de derecha (De Benoist, 1986: 137).

El diferencialismo sustituía el multiculturalismo. Se alababan las diferencias existentes entre culturas diferentes, afirmando que estas no podían estar supeditadas a un principio moral universal (*ibid.*: 45). Se criticaba que «el otro», si no aceptaba ser asimilado, renunciando a su diversidad, era inevitablemente excluido de la historia (Germinario, 2002: 39). El racismo se convertía en la consecuencia del antirracismo y de su imposición de igualdades. El antirracista «cuanto más reduce las diferencias con la esperanza de facilitar la integración, más hace que esa sea imposible», afirmaba De Benoist (1993: 25). Así, se le consideraba racista al marxista, al querer promover una sociedad sin diferencias. Era el culturalismo —según De Benoist— el que definía las diferencias. Hacía falta entender al sujeto como representante de su propia cultura y no como resultado de un preciso aspecto biológico. Por lo tanto, el racismo espiritual (que no biológico) evoliano (Evola, 1941; Cologne y Condinet, 1977: 21-26; Jesi, 1989: 95 y ss.) era sustituido por el diferencialismo de la *nouvelle droite*, conformado por la cultura individual, orgullosamente diferente, de cada pueblo.

La división entre izquierda y derecha comenzó a perder valor (De Benoist, 1998: 671-696). Hacía falta superar esa división y, si acaso, plantearse ser de izquierda dentro de la derecha o de derecha dentro de la izquierda (Germinario, 2002: 21). El mismo De Benoist decía estar *en* la derecha pero no ser *de* derecha (De Benoist, 1983: 69). En Italia, en esos mismos años, también hubo quien, como Giano Accame, creía que el neofascismo «no podía ser ni de derecha ni de izquierda, ya que recibía influencias por ambos bandos» (Accame, 1990: 42).

La *nouvelle droite*, por lo tanto, reelaboró temáticas de izquierdas con perspectivas de derechas. Gramsci, por ejemplo, cuya idea de que una parte importante de la lucha política era la pugna por la hegemonía cultural, se empezó a interpretar «desde la derecha». También hacía falta despojar a la cultura neofascista del sentido de culpabilidad que la perseguía desde el final de la guerra y que la encerraba en un exilio obligado en constante necesidad de ponerse a la defensiva. De Benoist consideraba que así como los partidarios del socialismo no se sentían culpables por los crímenes que en nombre de esa

ideología se habían cometido, tampoco quienes se profesaban de derecha, y siendo contrarios a cualquier deseo totalitario, debían sentirse culpables por algo que había ocurrido en un pasado ya lejano (De Benoist, 1983: 62-63).

En Italia fue Marco Tarchi quien difundió el ideario de la *nouvelle droite* (Tarchi, 1980: 37-46). Él, junto con Alfonso Ughi, fundó, en 1974, la revista *La Voce della Fogna* (*La Voz de la Alcantarilla*), que daba voz a los militantes de la izquierda *missina* en contraste con los dictámenes del partido. El tono guasón de esa publicación y sus páginas repletas de viñetas satíricas y de artículos pícaros revolucionó la manera de comunicar de una parte del neofascismo juvenil italiano. A los comunistas que les insultaban diciendo que eran unas ratas y que tenían que quedarse en las alcantarillas, respondían con ironía, empezando ya por el nombre de esa publicación, que jugaba con esa ofensa.

La *nuova destra italiana*, cada vez más alejada del Movimento Sociale Italiano e incluso de su ala más *progresista*, forjó una parte importante de su estructura en la importancia de la metapolítica (*Proviamola nuova. Atti del seminario «Ipotesi e strategia per una nuova destra»*, 1980). Se incluyeron, por tanto, nuevas formas de hacer política, como la creación de radios independientes<sup>8</sup>, los tebeos, las revistas, las referencias literarias (a Tolkien, por ejemplo) o los conciertos de grupos de música alternativa (tal y como se definía ese tipo de música ligada a la tradición neofascista). Se comenzó a hablar de ecología, de derechos sociales, del peligro de la energía nuclear, de la liberalización de las drogas, de la revolución sexual (Tarchi, 1979: 30-37; Tomassini, 1978: 61-64) y, sobre todo, se promovieron políticas y actividades cautivadoras para los jóvenes.

El antiigualitarismo, la oposición al espíritu burgués, el antiamericanismo y el rechazo al enfrentamiento con la extrema izquierda eran otras de las características de esa nueva derecha. La presencia de un intelectual comunista del calibre de Massimo Cacciari en algunos de los congresos organizados por la *nuova destra* (en los que solían participar también Alain De Benoist y Guillame Faye) demuestra cómo las relaciones entre jóvenes neofascistas y una parte de las juventudes comunistas estaban cambiando. Emblemático fue el congreso de 1981, cuyas actas se recogieron bajo el nombre de *Más allá de la izquierda y de la derecha*. Tarchi, en esa ocasión, animó a «salir del túnel del fascismo» para abrirse a la sociedad actual de manera activa y orgullosa (Tarantino, 2011: 145-151).

Se llegó a utilizar la expresión de «fascistas en camisa roja» para definir a estos neofascistas *sui generis*, cada vez menos nostálgicos del fascismo

---

<sup>8</sup> Las radios independientes de derecha llegaron a ser más de noventa en los años setenta y fueron esenciales para que el neofascismo saliera del gueto.

tradicional y cada vez más proyectados en la sociedad en la que vivían (Galli, 1979).

Uno de los principales símbolos de ese cambio fueron los Campos Hobbit, un encuentro anual, celebrado entre 1977 y 1981 en diferentes localidades del centro de Italia, conformado por actividades lúdicas que incluían conciertos de *música alternativa*<sup>9</sup>, ecologismo, tareas al aire libre, pero también debates culturales, conferencias y reflexiones autocríticas sobre algunas actitudes neofascistas consideradas ya obsoletas y triviales (Ignazi, 1994: 56). Con los Campos Hobbit, el neofascismo juvenil tenía la intención de despojarse de aquella imagen rancia y con «olor acre a gueto» (Tarchi: 2010: 55) para darle un toque más actual, fresco y cautivador, especialmente para las nuevas generaciones.

## VI. FASCISTAS DEL TERCER MILENIO

El abandono de ese sabor agrio a derrota que había caracterizado el neofascismo ya a partir del final de la guerra, la salida del gueto, la toma de conciencia de que se había acabado el victimismo, el espíritu de los Campos Hobbit, la metapolítica, los dictámenes de la *nuova destra italiana* y de la *nouvelle droite* francesa son algunas de las características fundacionales de CasaPound Italia (Di Nunzio y Toscano, 2011: 28). A ellas hay que añadir el legado de organizaciones extraparlamentarias neofascistas italianas de los setenta, de entre las cuales destaca Terza Posizione. De hecho, si uno de sus fundadores, Roberto Fiore, creó en 1997 Forza Nuova —partido político con marcados acentos xenófobos, nacionalistas y tradicionalistas católicos, vinculado a la cultura *skinhead* y a los grupos radicales del fútbol—, el otro, Gabriele Adinolfi (2008), fue uno de los promotores de CasaPound Italia.

Otro de los principales impulsores del proyecto CasaPound Italia es Gianluca Iannone, líder del grupo musical ZetaZeroAlfa y propietario del pub Cutty Sark en Roma, lugar de congregación de los fundadores de lo que, al principio, no fue más que un movimiento de ultraderecha. En 2002, esos militantes ocuparon un edificio en las afueras de Roma rebautizándolo con el nombre de Casa Montag, como el protagonista de la novela distópica de Ray

---

<sup>9</sup> Con el término *música alternativa* se identifican aquellos grupos o cantautores cuyos textos retomaban la tradición del fascismo o, más en general, se colocaban en el ámbito de la derecha radical. En los años noventa se comenzó a hablar de rock identitario. En la actualidad, la música sigue siendo un factor importante de cohesión del entorno de la derecha nostálgica y se suele definir como «música no conforme».

Bradbury *Fahrenheit 451*, y acondicionándolo para ser utilizado como centro de congregación. Un año más tarde, en 2003, a dos pasos de la estación Termini de Roma, en el número 8 de la calle Napoleón III, se instaló la sede actual de CasaPound Italia, como consecuencia de otra ocupación de un edificio abandonado. Como símbolo se eligió la tortuga, animal que lleva siempre consigo su casa. Es el derecho a la vivienda uno de los principales objetivos de las luchas de CasaPound Italia, por lo menos en su fase inicial.

En 2008, al constituirse como «asociación de promoción social», se inauguró de manera oficial CasaPound Italia. Hasta entonces, sus militantes habían confluído en las filas de la Fiamma Tricolore, partido sucesor del Movimento Sociale Italiano. Sin embargo, a partir de ese momento emprendieron un camino político autónomo. Siguió años de aperturas de nuevas sedes en diferentes lugares del país, de debates, de manifestaciones, de enfrentamientos (a veces violentos) con militantes de la extrema izquierda, de ocupaciones de edificios abandonados con el objetivo de redistribuir las viviendas a familias (casi exclusivamente italianas) necesitadas. A partir de 2012, aprovechando la crisis por la que estaba pasando el centro-derecha tras la renuncia de Berlusconi, los militantes de CasaPound Italia comenzaron a organizarse para dar el salto a las urnas. Por un lado, intentaron aprovechar el descontento de algunos votantes de Alleanza Nazionale, los cuales vieron como su partido en las elecciones de 2008 se había fusionado con Forza Italia en Il Popolo della Libertà. En su día una experiencia sin duda exitosa, pero que con el paso del tiempo se fue desgastando. Tanto es así que no tardó en aflorar la decepción de quienes consideraban la confluencia con el partido de Silvio Berlusconi como un intento falaz de acercarse al centro, renunciando a su verdadero pedigrí político. Por otra parte, el triunfo de Gianni Alemanno en las elecciones a la alcaldía de Roma ese mismo año 2008, fue un aliciente más para que los militantes de CasaPound Italia emprendieran el camino a las urnas. Alemanno pertenecía al ala derecha de Alleanza Nazionale y, más tarde, fundó del Movimento Nazionale per la Sovranità, que confluó a finales de 2019 en Fratelli d'Italia (Rosati, 2018: 58-59). Fue así que en 2013 CasaPound Italia en las elecciones regionales del Lacio logró el 0,8 %, en las votaciones para el ayuntamiento de Roma sacó el 0,6 %, y en las elecciones generales obtuvo el 0,14 % de los votos.

Pronto su secretario, Simone Di Stefano, entendió que correr en solitario no le iba a aportar los resultados esperados. En diciembre de ese año se celebraron las *primarias* de la *Lega Nord*. Matteo Salvini arrasó con el 82 % de los votos frente al antiguo líder y fundador del partido, Umberto Bossi. En ese momento, cuando Matteo Salvini se disponía a conquistar la galaxia del centro-derecha, los de CasaPound Italia se acercaron a él, brindándole apoyo. En octubre de 2014, bajo el lema «Stop invasión», la Lega Nord organizó una

manifestación para protestar contra la inmigración indiscriminada y proponiendo «suspender el tratado de Schengen». Un centenar de miembros de CasaPound Italia acudieron con sus banderas. El 19 de diciembre Matteo Salvini creó el movimiento Noi con Salvini (Nosotros con Salvini), cuyo objetivo era extender la influencia de su partido, profundamente territorial, también al centro-sur, convirtiéndolo en una fuerza nacional y sacándolo de ese discurso independentista que lo había caracterizado desde su fundación. El 28 de febrero de 2015 organizó una manifestación en Roma en oposición al Gobierno presidido por Matteo Renzi. El líder de CasaPound Italia brindó oficialmente apoyo a Salvini (Brusini, 2015; Rosati, 2018: 86). Desde el escenario, presentó la candidatura electoral de su partido, que iba a concurrir a las elecciones regionales bajo el nombre de Sovranità (Soberanía) y que, en algunas circunscripciones, lo iba a hacer junto con la Lega Nord.

Los resultados de esas elecciones, realizadas en primavera, fueron positivos únicamente en Lamezia Terme, donde la lista de CPI superó el 6% de los votos. Mismo resultado, un año después, en Bolzano. Poco para que ese connubio sobreviviera. Salvini volvió a orientar su partido hacia una coalición de centro-derecha con Silvio Berlusconi (líder de Forza Italia) y Giorgia Meloni (secretaría del partido conservador Fratelli d'Italia), así que, CasaPound Italia emprendió un camino autónomo. Sin embargo, los vínculos entre CPI y Salvini no desaparecieron. No parece algo meramente anecdótico que cuando este, en 2018, siendo ya ministro del Interior, se presentó en el Estadio Olímpico de Roma para presenciar a la final de la Copa de Italia de fútbol entre Juventus y Milán (su equipo) luciera un polo de Pivert, la marca propiedad de un militante de CasaPound Italia, muy en boga entre sus miembros. Tampoco es casualidad que la editorial de CPI, Altaforte, haya publicado el libro-entrevista *Io sono Matteo Salvini*.

A todo lo descrito hasta ahora hay que añadir el acercamiento casi natural de los votantes de CasaPound Italia a Salvini. Analizando el programa electoral que la Lega presentó antes de las elecciones de 2018 (Salvini Premier, 2018) podemos vislumbrar unas cuantas similitudes con el de CPI (CasaPound Italia, 2018). Destacaban, por ejemplo, unos planteamientos de regularización de los flujos migratorios, de modificación del estatus de refugiado, así como la propuesta de reato de inmigración irregular y la propuesta de ayudar a los inmigrantes en su país de origen. Sobre Europa el discurso de Salvini era muy crítico, aunque sin pretensiones de abandonar de inmediato la Unión Europea, tal y como proponían Simone Di Stefano y los suyos. La Lega apoyaba la Europa de los pueblos, pero planteaba volver a los acuerdos anteriores a Maastricht. Acusaba la Unión Europea de mermar la soberanía nacional italiana y consideraba el euro como «la principal causa de nuestro declino económico». El líder de la Lega también exigía el respeto de hasta tres

tipos de soberanías: la soberanía monetaria y económica, la soberanía territorial y la soberanía legislativa. La apertura a Rusia, ya presente en el programa de CPI, es propuesta por Salvini también, aunque este mantiene (y en esto se aleja de los fascistas del tercer milenio) «la alianza privilegiada con los Estados Unidos». La separación entre los «bancos comerciales y los bancos de inversión financiera» está presente en los programas de ambos partidos, así como las propuestas de ayudas para las familias tradicionales y las medidas de fomento de la natalidad.

Ya como ministro del Interior, Salvini radicalizó aun más su discurso antiinmigración, proponiendo el *decreto sicurezza*, un decreto ley que *de facto* agudizaba las medidas en contra de los rescates realizados por las ONG en el Mediterráneo, y que fue aprobado por el Gobierno Conte I con el visto bueno de la Lega y Movimento 5 Stelle, la abstención de los demás partidos de la derecha y el rechazo la izquierda.

A pesar de todos estos vínculos con la Lega de Salvini, CasaPound Italia siguió su carrera política en solitario, cosechando algunos resultados destacables: en las elecciones administrativas de 2017 logró el 7,48% en Lucca (ciudad tradicionalmente de izquierda) y el 9% en Ostia, en las afueras de Roma. Esos éxitos aumentaron las expectativas para las elecciones generales del 4 de marzo de 2018, a pesar de que los sondeos, a poco menos de un mes de la consulta electoral, dieran al candidato de CasaPound Italia, Simone Di Stefano, menos de un punto<sup>10</sup>. El resultado fue decepcionante, obteniendo el 0,9%, muy lejos del 3% que les iba a permitir entrar en el Parlamento. Tras las elecciones europeas de 2019 y el decepcionante 0,3% obtenido, Gianluca Iannone declaró terminada la experiencia electoral de CPI, que volvía a sus orígenes, reestructurándose como movimiento y abandonando futuras pretensiones electorales. Aún así, hay que destacar que el 19 de octubre de 2019 CasaPound Italia participó en la manifestación organizada por la Lega en Roma, y en la cual la derecha se presentaba unida para expresar su descontento contra el Gobierno Conte II. Sin embargo, su presencia levantó críticas por parte de algunos miembros de Forza Italia, quienes prefirieron no acudir al evento.

## VII. EL IMPRINTING IDEOLÓGICO DE CASAPOUND ITALIA

CasaPound Italia es un movimiento aconfesional, neofascista, de carácter anticapitalista, contrario al liberalismo económico (Veneziani, 2018: 99), a la globalización y a todo intento de homologación de las diferencias culturales

<sup>10</sup> Véanse los sondeos de Euromedia (0,8%) y Piepoli (0,5%) en Luigi Gavazzi (2018).

(Di Nunzio y Toscano, 2011: 45-51), con toque populista<sup>11</sup>(Scianca, 2018: 153 y ss.), favorables a políticas sociales (exclusivamente de apoyo a ciudadanos italianos) y nostálgicos del pasado de Italia, interpretado como edad dorada de la nación. Retomando los dictámenes de la *nouvelle droite* de De Benoist, y abandonado todo tipo de cuestión de inferioridad racial, se plantean cuestiones de incompatibilidad entre culturas, las cuales chocan entre ellas como reacción al intento de homologarlas (Cammelli, 2015: 47). Valorar las diferencias entre pueblos y etnias no hace que unos sean superiores a otros, sino que sean «simplemente diferentes» (Scianca, 2016: 19).

Renaud Camus es un autor particularmente apreciado, del cual se rescata la teoría sobre la «gran sustitución», ese fenómeno organizado por la élites económicas, vinculado a la emigración masiva y la crisis demográfica, que provocará que otra etnia sustituya a la existente en un determinado lugar —en el mundo Occidental en general, en Europa en particular (en Scianca, 2016: 20)—.

Las influencias del fascismo originario en sus vertientes inicial y final (como vimos al principio de este artículo) se suman a las del neofascismo social de los setenta y ochenta. Sin embargo, los militantes de CasaPound Italia prefieren autodefinirse —y lo hacen con orgullo y sin tapujos— fascistas del tercer milenio o *derecha no conforme*, abandonando, por lo tanto, esa visión victimista de antaño, ese nihilismo autodestructivo, esa sensación de soledad, esa exasperación y esa búsqueda de la muerte. Los jóvenes fallecidos de los setenta ya no son «la buena conciencia ni la justificación» (Adinolfi, 2018: 6-7). Lo que se valora es el *hic et nunc*, el aquí y ahora. Al pasado hay que mirarlo con respeto, pero nunca con nostalgia decadente.

Hay un cierto interés sobre la izquierda social fascista y la tradición vanguardista de posguerra. Adriano Scianca, uno de los principales ideólogos del movimiento-partido, explica que «después del 1945 se preserva todo lo que se ha impregnado del espíritu revolucionario mussoliniano y se desecha todo lo que lo traicionó» (Scianca, 2011: 97). La tradición popular neofascista es respetada por la entrega de sus militantes de base, pero criticada por su actitud a menudo «caricaturesca, nostálgica y ridícula». Es en la vanguardia en lo que los miembros de CPI se inspiran. Toman como legado:

Toda la tradición rebelde que atraviesa toda la historia de la derecha italiana. Un hilo rojo que se desenredó más allá de la derecha oficial y a pesar de ella. Es la

---

<sup>11</sup> Sobre *populismo* y *derecha radical* hay cada vez más estudios. Algunos ejemplos son: Finchelstein (2019), Mudde y Rovira Kaltwasser (2017), Mudde (2017), Tarchi (2019) y Bartlett *et al.* (2012). Sobre el concepto de *neopopulismo* véase Diamanti y Lazar (2018).

tradición *tercerista* que va de L'Orologio a Lotta di Popolo a Terza Posizione y obviamente incluye a aquellos militantes de *derecha* que el 1 de marzo de 1968 lucharon juntos con sus coetáneos de izquierda en la mítica *batalla de Valle Giulia*<sup>12</sup>. Son las fascinaciones nacionalrevolucionarias inspiradas en Jeune Europe y en la *nouvelle droite*. Son las agitaciones heréticas maduradas incluso dentro del Movimento Sociale por las provocaciones de Beppe Nicolai y Giano Accame, pasando por aquellos sectores juveniles y *movimentistas* que actuaron siempre de manera autónoma con respecto al partido [...] es el rigor de la cultura de Adriano Romualdi, de Giorgio Locchi y de una derecha radical de corte tradicional y revolucionario. Son aquellas asociaciones de los veteranos de la República Social Italiana [...] son los promotores de las revistas no conformes, heréticas y brillantes... (Scianca, 2011: 97-98).

CasaPound Italia siguió el recorrido común en casi todos los movimientos sociales, que nacen como sistemas de relaciones informales entre una pluralidad de individuos o unas organizaciones y acaban organizándose en un partido político tradicionalmente estructurado (Della Porta y Dini, 1997). Su organización interna es jerárquica y centralizada (Albanese *et al.*, 2014: 35), conformada por un secretario general, Simone Di Stefano, y un presidente, Gianluca Iannone, las dos caras políticas más visibles.

Por el nombre de la organización, queda claro que un referente fundamental es el poeta norteamericano Ezra Pound. Esta referencia tiene que ver con el canto cuarenta y cinco de su obra *Cantos*, en el cual se denuncia la especulación bancaria, barrera primordial para que todo el mundo tenga una vivienda digna. En el programa de CPI se hace hincapié en el derecho a poseer una casa en propiedad, financiada a través de una hipoteca social, propuesta idéntica a la que aparece en el punto número quince del Manifiesto de Verona de la República Social Italiana. De la construcción de las viviendas tendría que hacerse cargo el Estado y luego venderlas (que no alquilarlas) a las familias más necesitadas a precio de coste, con pagos mensuales no superiores a una quinta parte de los ingresos del comprador. Se eliminarían, por lo tanto, las hipotecas bancarias. Los bancos, así como las multinacionales, son uno de los principales enemigos de CPI. Además, la edilia pública tendría que inspirarse en

---

<sup>12</sup> Se trata del famoso episodio en el cual, en pleno bullicio del Movimiento del 68, estudiantes de extrema izquierda y neofascistas se enfrentaron conjuntamente a la policía en el interior del campus de arquitectura de la universidad de Roma (situado en la zona de Valle Giulia). Fue el primero, y prácticamente uno de los últimos momentos de colaboración entre ambos bandos, y se convirtió en uno de los actos finales de la presencia neofascista en el 68. La «pérdida del 68» fue interpretada por muchos jóvenes neofascistas como un error generacional y una ocasión fallida.

las obras del fascismo italiano, para «borrar los horrores pseudoarquitectónicos en estilo soviético realizados por constructores demócratacristianos y arquitectos comunistas con el objetivo de mortificar al ser humano, creando malcontento y guetizando» (CasaPound Italia, 2018).

CasaPound Italia lleva a cabo acciones de ayuda social (como la distribución de medicamentos o de alimentos), sobre todo en zonas periféricas de las ciudades en las cuales tienen su sede. Es allí, como afirma Germinario (2018: 3), «donde se encuentra el sujeto político dispuesto a asumir posiciones antagónicas que mayormente se siente atraído por los fascistas del tercer milenio». El centro, como punto neurálgico del poder y de la economía, ya no es capaz de satisfacer las exigencias de la periferia. La lejanía entre ambos polos es insalvable, así que otros tendrán que proporcionar el bienestar en las zonas más marginales. Cuando existía el Movimento Sociale Italiano, partido cuyo electorado también estaba presente entre las masas populares de las periferias, su labor se veía fuertemente contrastada por la intervención, en los mismos sectores sociales, de los partidos antifascistas (especialmente del Partito Comunista Italiano). Hoy, la izquierda ha ido menguando en esas áreas. Ahora son los partidos *antiestablishment* los más votados en las zonas periféricas. Por otra parte, CasaPound atrae consensos de manera transversal, especialmente entre los más jóvenes (es importante su presencia entre los estudiantes), pero también en la franja de edad que va de los 30 a los 45 años.

Un elemento muy a tener en cuenta de CasaPound Italia es su planteamiento metapolítico. La música, ya desde el neofascismo de los setenta, ha constituido un enganche importante entre los jóvenes de esa área ideológica. La sonoridad ha ido abandonado el estridente sonido de la guitarra acústica de grupos o cantautores como Massimo Morsello, La compagnia dell'anello, ZPM, Amici del vento, pasando a géneros menos depresivos y más cautivadores para los jóvenes como el *street-punk*, el *oi!*, el *hardcore*, el *pop-punk* o el *rap* alternativo. La música para los militantes de CPI es un elemento central e identitario, un medio de cohesión y de unidad. Los tatuajes también son un signo de identidad, un símbolo de pertenencia al movimiento. Suelen ser muchos, tradicionales, a menudo con simbologías de CasaPound o del fascismo, así como del imaginario figurativo de la derecha radical como veleros, puñales, calaveras, golondrinas. La indumentaria se podría definir como *post-skinhead*, vinculada al mundo casual de los aficionados radicales del fútbol. La adhesión a CasaPound Italia es vivida como «una experiencia existencial» (Cammelli, 2015: 92) en la cual prevalece el pensamiento mítico al reflexivo. Las pasiones y el mito (de soreliana memoria) toman un lugar preponderante en el fascismo del tercer milenio, así como lo hacían entre los neofascistas del pasado. La violencia, siempre siguiendo a Sorel, es el instrumento más adecuado para transformar el mito en acción. En CPI, a pesar de

que se hayan verificado agresiones, incluso graves (Berizzi, 2018: 221 y ss.; Giraud, 2015), y de que la relación de sus militantes con la violencia sea bastante ambigua y contradictoria, es difícil vincular su uso a un esquema político premeditado. A menudo, se invoca la necesidad de una violencia defensiva, para proteger un espacio constantemente hostigado por los grupos contrarios. La violencia como protección, pero también para preservar el respeto y el honor.

Siguiendo con los elementos metapolíticos, CasaPound Italia posee una marca de ropa propia (Pivert), una revista (*Il Primato Nazionale*), un periódico online (*ilprimatonazionale.it*), una radio (Radio Bandiera Nera, RBN), una editorial (Altaforte)<sup>13</sup>, una asociación estudiantil (Blocco Studentesco), una asociación ecologista (La foresta che avanza) y un sello discográfico (Rupe Tarpea). Es muy activa en las redes sociales, aunque ha tenido varios problemas con Facebook para mantener abierta su página. Adriano Scianca, director de *Il Primato Nazionale* y, como vimos, uno de los mayores ideólogos del grupo, también es una firma recurrente de *La Verità*. Por su parte, el subdirector de *La Verità*, Francesco Borgonovo, publica también en *Il Primato Nazionale*. Otra cabeza pensante, probablemente la más mediática, es el filósofo Diego Fusaro, «intelectual disidente y no alineado», tal y como ama definirse, autor de la sección «La ragion populista» (título que alude a la obra homónima, *La razón populista*, de Ernesto Laclau) en *Il Primato Nazionale*.

Las referencias culturales de CasaPound Italia se pueden encontrar escritas en las paredes de su sede de Roma. Allí aparece el nombre de 88<sup>14</sup> intelectuales o referentes tan heterogéneos como, entre otros, Homero, Majakovskij, Von Clausewitz, Orwell, Coelho, Bradbury, Saint Exupery, Balla, Platón, Fante, Pessoa, Sun Tzu, Heráclito, Ian Stuart, Guénon, Codreanu, Lucio Battisti, Marinetti, Wagner, Céline, Eliot, Evita, Bombacci, Tolkien, Degrelle, De Lempicka, Sorel, Yeats, Massud, Jünger, Dante, Stirner, Brasillach, Ledesma Ramos, Mussolini, Jerónimo y, obviamente, Pound.

En la sede de la calle Napoleón III de Roma se suelen llevar a cabo encuentros y debates. Al margen de invitados vinculados al neofascismo, destaca la participación de tertulianos como la hija de Bettino Craxi, Stefania; el exterrorista de las Brigadas Rojas Valerio Morucci; Marcello Dell'Utri, antiguo colaborador de Berlusconi, condenado por vinculaciones con la mafia,

<sup>13</sup> Altaforte en su página web ha querido dar visibilidad a otras editoriales del área no conforme (AGA Edizioni, Ferrogallico, Passaggio al Bosco, Idrovolante, Novantico, Ecclettica, Bietti, Gingko, Ritter, Aspis).

<sup>14</sup> El número 88 en la tradición neonazi tiene un significado bien preciso: se refiere a la octava letra del alfabeto, la H, que representa el saludo hitleriano, «Heil Hitler».

o Paola Concia, exdiputada del Partido Democrático, defensora de los derechos del colectivo LGTB.

## VIII. LOS PROGRAMAS POLÍTICOS DE CPI

La evolución programática de CasaPound Italia no ha sido demasiado voluble. Eso se debe a su corta existencia, al reducido debate interno dentro del movimiento y a sus ideas dogmáticas.

En el programa de 2013 destacaba una visión de una Europa soberana, autárquica, basada en «un mercado interno propio», que no abandonara «a los trabajadores europeos a la competencia de países cuya población no disfruta de las mismas tutelas, horarios de trabajo y salarios» que los nuestros. Se exigía la «creación de un comando estratégico europeo para el desarrollo de una defensa militar autónoma de Europa en sustitución de la OTAN»<sup>15</sup>. También se aborrecía el individualismo, sustituido por la necesidad de «volver a una unidad moral, política y económica que ha de realizarse integralmente en el Estado». Por lo tanto, «individuos y grupos tienen que ser pensados como parte del Estado». La identidad no se concibe como un hecho individual, sino colectivo, tanto es así que solo la pertenencia a la comunidad dignifica al individuo.

Los bancos, la sanidad, la instrucción (se proponía la adopción de un libro único por cada asignatura escogido por una comisión formada por estudiantes y docentes) debían ser públicos y financiados por el Estado. Los recursos naturales como el gas y el agua tenían que ser nacionalizados, así como los transportes y las telecomunicaciones.

Se proponía una «colaboración activa (cultural y económica) con América Latina», el «restablecimiento de la geopolítica de los años treinta hacia el Mediterráneo y el océano Índico» y la apertura «de la cooperación con el Este». Se impulsaban también medidas de «participación de los trabajadores en la gestión y en los beneficios de las empresas», así como ayudas para las familias que querían tener hijos (obtención de inmediato de una vivienda, reducción del horario de trabajo sin que ello repercutiera en el salario, asistencia pediátrica gratuita y la creación de un Ente de Maternidad e Infancia que brindara apoyo a las nuevas madres). También se proponía la «eliminación de los privilegios fiscales para la Iglesia católica», el «bloqueo de los flujos migratorios», la «suspensión de los acuerdos de Schengen», una tasación

---

<sup>15</sup> En el programa de CPI se deja bien claro que la «política autárquica integrada en el área europea» mantendrá un «contacto privilegiado con la Federación Rusa».

progresiva para las rentas y una mayor tasación de los grandes bienes inmuebles de las empresas, así como la «sustitución del Senado por una Cámara del Trabajo para garantizar la representatividad armónica de todas las categorías productivas» en clave corporativa (CasaPound Italia, 2013).

En el programa de las elecciones generales de 2018 (CasaPound Italia, 2018) las mayores novedades se centraron en la propuesta de «abandonar el euro en favor de una moneda soberana italiana» y en la «salida de Italia de la Unión Europea». Europa, por lo tanto, perdía su atractivo político (que no cultural), convirtiéndose en la gran decepción para el área neofascista que, como vimos, en el pasado fue uno de los objetivos primordiales para la derecha radical. Ahora se convertía en el obstáculo que limitaba la soberanía italiana. Se afirmaba, además, que «el Estado tiene el deber de ocuparse primero de sus ciudadanos». Por tanto, se proponían políticas proteccionistas que se resolvían en el lema «primero los italianos». Al *ius soli*, así como a «cualquier automatismo en la obtención de la ciudadanía», se antepone el *ius sanguinis*. Se mantenía (endureciéndolo) el bloqueo inmediato de todo tipo de flujo migratorio, «regular e irregular», hasta concluir la repatriación de todos aquellos inmigrantes que «se encuentran en Italia de forma ilegal» o de aquellos «extranjeros que se encuentran en Italia sin medios propios de supervivencia». La oposición a la inmigración se justificaba como rechazo a una mano de obra barata, a aquellos «nuevos esclavos», fundamentales para promover una economía neoesclavista de «oligarcas que fomentan una lucha entre pobres» y que facilitan «dinámicas *multirracistas* (sic.)».

## IX. CONCLUSIONES

El análisis realizado en estas páginas sobre el movimiento CasaPound Italia nos ha llevado a detectar los vínculos ideológicos y programáticos con el fascismo tradicional de la época mussoliniana y con el neofascismo surgido en Italia una vez terminada la Segunda Guerra Mundial. Quedan aclaradas las influencias del profascismo representado por los Fasci Italiani di Combattimento y del postfascismo republicano. En ambos casos son los dictámenes de una actitud nacional-revolucionaria y las políticas sociales lo que más atrae a CasaPound Italia. El derecho a una vivienda, la eliminación de los privilegios fiscales para la Iglesia católica, la nacionalización de los recursos naturales, el mantenimiento de la propiedad privada, pero con una fuerte presencia del Estado, y una tasación progresiva son solo algunos ejemplos. A eso se añaden planteamientos como el apoyo a la familia tradicional, el rechazo al aborto, la oposición a la especulación bancaria, la soberanía nacional, el bloqueo de los flujos de inmigrantes, el *ius sanguinis*, la suspensión de los acuerdos de

Schengen, la salida del euro y el abandono de la OTAN, así como de la Unión Europea. Una Europa que mantiene su atractivo cultural, pero pierde su eficacia política unitaria, gran decepción para toda la tradición neofascista italiana que siempre la ha promovido como alternativa a los bloques comunista y capitalista.

Del neofascismo se rescatan aquellas ideas que no comulgaban con el Movimento Sociale Italiano, ya que se oponían a su actitud trasnochada y reformista. El legado metapolítico de la *nouvelle droite* francesa, así como de su vertiente italiana encarnada por la *nuova destra* y de los Campos Hobbit, es evidente y fundamental para el conseguimiento de unidad y cohesión. La música, las revistas, los programas radiofónicos, la indumentaria, los tatuajes, la editorial y el sello discográfico contribuyen de manera efectiva a que la militancia en CasaPound Italia, más que una experiencia política, sea una experiencia existencial. Las influencias intelectuales provienen de referentes muy variados, algunos de los cuales, tal y como pasaba en algunos grupos disidentes del neofascismo de antaño, se suelen vincular más con la tradición de la izquierda que con la derecha. Aún así, el anticomunismo es una prerrogativa clara para los militantes de CasaPound Italia, los cuales también rechazan el liberalismo económico y el capitalismo.

De manera más específica, los militantes de CPI han abandonado el gueto en el que se había encerrado el neofascismo italiano de posguerra y se han despojado de ese sabor agrio a derrota y del victimismo. Se presentan orgullosos de lucir una simbología neofascista y de autodefinirse como «fascistas del tercer milenio». Proponen una interpretación actualizada y moderna del fascismo sin, por otra parte, perder de vista la tradición, no solo la de la antigua Roma imperial, sino también la del Rinascimento o del Risorgimento y, más en general, todos los aspectos que reavivan el orgullo nacional, así como la defensa de las raíces culturales italianas. Esta actualización del fascismo, que incluye aspectos poco presentes en los demás partidos de ese mismo corte ideológico como, por ejemplo, el ecologismo, resulta especialmente atrayente entre las franjas más jóvenes.

En el aspecto político, CasaPound Italia quiso aprovechar el momento de reajuste de la derecha italiana que empezó en 2008, y que se agudizó especialmente durante los gobiernos Monti y Letta (entre noviembre de 2011 y febrero de 2014), para atraer a sus posibles votantes antes de que esa misma parcela electoral la coparan otras formaciones políticas, especialmente la Lega de Matteo Salvini gracias a su discurso soberanista y antiinmigración.

Las incursiones electorales de CPI fueron pocas. Se presentó tan solo dos veces en las generales, en 2013 y en 2018, cosechando unos resultados decepcionantes, por debajo del 1%. Si un partido de corte neofascista *al uso* no se vio beneficiado, a pesar del periodo coyuntural favorable a planteamientos

radicales, fue porque el descontento sobre el que se apoyaba (duras críticas a la Unión Europea, recuperación de la soberanía nacional, rechazo a la inmigración y a los dictámenes de la troika) fue aglutinado por el Movimento 5 Stelle, y, más tarde, por la Lega. Por tanto, el giro radical en Italia no se concretó hacia formaciones abiertamente neofascistas (tal y como sucedió en otros países europeos), sino hacia un partido que pasó de ser separatista a hipernacionalista con toques evidentes soberanistas y hacia otro que tiene ambiciones antisistema, a pesar de haber entrado plenamente en el sistema.

Como consecuencia de los malos resultados electorales, CPI decidió volver al pasado, renunciando a presentarse a futuras elecciones y manteniéndose exclusivamente como movimiento. Sin embargo, su coqueteo con la Lega de Salvini —directo hace unos años cuando secundó su candidatura y ahora solo externo— queda más que demostrado. Con la Lega comparte, sobre todo, el espíritu soberanista y el rechazo a la inmigración (escenificado en un enfrentamiento constante con las ONG activas en la acogida de inmigrantes). Es justamente Salvini hoy quien atrae el voto útil de potenciales votantes de CasaPound Italia. La presencia de un partido soberanista, que logró gobernar el país, hace que en Italia, a diferencia de lo que ocurre en otros países europeos, el fenómeno de la derecha radical de corte neofascista sea muy limitado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Accame, G. (1990). *Fascismo immenso e rosso*. Roma: Settimo Sigillo.
- Adinolfi, G. (2008). *Sorpasso neuronico. Il prolungato omega della destra radicale e i vaghi bagliori dell'alfa*. Disponible en: <http://www.gabrieleadinolfi.it/Sorpassoneuronico.pdf>.
- (2018). Acca Larentia e quella «gioiosa tragedia». *Il Primato Nazionale*, enero.
- y Fiore, R. (2000). *Noi Terza Posizione*. Roma: Edizioni Settimo Sigillo.
- Albanese, M., Bulli, G., Gattinara, P. C. y Froio, C. (2014). *Fascisti di un altro millennio?* Catania: Gruppo Editoriale Bonanno.
- Amorese, A. (2017). *FUAN. Gli studenti nazionali tra piazze e atenei*. Massa: Eclittica Edizioni.
- Baldoni, A. y Provvionato, S. (2003). *A che punto è la notte?* Firenze: Vallecchi.
- Bartlett, J., Birdwell, J. y Froio, C. (2012). *Populism in Europe: CasaPound*. London: Demos.
- Berizzi, P. (2018). *Nazitalia*. Milano: Baldini e Castoldi.
- Brusini, M. (2015). Sovranità: l'associazione politico culturale di Casa Pound che appoggia Matteo Salvini. *Huffington Post*, 13-1-2015. Disponible en: <https://bit.ly/3epriLf>.
- Cammelli, M. G. (2015). *Fascisti del terzo millennio*. Verona: Ombre Corte.
- Carioti, A. (2008). *Gli orfani di Salò*. Milano: Mursia.
- CasaPound Italia (2013). *Elezioni Camera e Senato 2013. Programma politico CasaPound Italia*. Disponible en: <https://bit.ly/2YrOlzq>.

- (2018). *Una Nazione (Programma politico 2018)*. Disponible en: <https://www.docdroid.net/gaEvM6k/programma-casapound.pdf>.
- Cologne, D. y Gondinet, G. (1977). Matérialisme biologique et race de l'esprit. En *Pour en finir avec le fascisme* (pp. 21-26). París: Cercle Culture et Liberté.
- De Benoist, A. (1983). Destra: la vecchia e la nuova. En *Le idee a posto*. Napoli: Akropolis.
- (1986). *Oltre l'Occidente. Europa-Terzo Mondo: la nuova alleanza*. Firenze: La Rocca di Erec.
- (1993). Le droit a la différence. *Éléments*, 77.
- (1998). Me considero de derecha y al mismo tiempo de izquierda. *Hespérides*, 6 (16-17), 671-696.
- y Faye, G. (1986). *Las ideas de la «Nueva Derecha»*. Barcelona: Ediciones de Nuevo Arte Thor.
- De Felice, R. (2000). *Breve storia del fascismo*. Milano: Mondadori.
- (2001) [1975]. *Intervista sul fascismo*. Roma; Bari: Laterza.
- Della Porta, D. y Dini, M. (1997). *I movimenti sociali*. Roma: Carocci.
- Del Palacio, J. (2018). Italia, de la antipolítica al populismo. *Revista de Estudios Políticos*, 181, 219-230. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.181.08>.
- Di Nunzio, D. y Toscano, E. (2011). *Dentro e fuori CasaPound*. Roma: Armando Editore.
- Diamanti, I. y Lazar, M. (2018). *Popolocrazia*. Roma; Bari: Laterza.
- Evola, J. (1927). Il fascismo quale volontà d'Impero e il cristianesimo. *Critica Fascista*, 24, 15-XII.
- (1941). *Sintesi di dottrina della razza*. Milano: Hoepli.
- (1961). *Cavalcare la tigre*. Milano: Vanni Scheiwiller.
- (1953). *Gli uomini e le rovine*. Roma: Edizioni dell'Ascia.
- (1977) [1950]. *Orientaciones*. Barcelona: Ediciones Bau.
- (2004). *Apolitia. Scritti sugli orientamenti esistenziali (1943-1973)*. Napoli: Controcorrente.
- Finchelstein, F. (2019). *Del fascismo al populismo en la historia*. Barcelona: Taurus.
- Forti, S. (2014). *El peso de la nación*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- Freda, [Franco] G. (1980) [1969]. *La desintegration du systeme*. [S.l.]: Pardes.
- Galli, G. (1979). I fascisti in camicia rossa. *La Repubblica*, 16-1-1979.
- Gattinara, P. C., Froio, C. y Albanese, M. (2013). The appeal of neo-fascism in times of crisis. The experience of CasaPound Italia. *Fascism*, 2 (2), 234-258. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/22116257-00202007>.
- Gaudenzi, U. (1998). Noi Pacciardiani tra il Che e il Duce. *Lo Stato*, 26.
- Gavazzi, L. (2018). Elezioni politiche 2018: sondaggi e previsioni seggi. *Panorama*, 16-2-2018. Disponible en: <https://bit.ly/2NmQ6rv>.
- Gentile, E. (1975). *Le origini dell'ideologia fascista*. Roma; Bari: Laterza.
- Germinario, F. (2002). *La destra degli dei*. Torino: Bollati Boringheri.
- (2018). *CasaPound. La destra proletaria e la «Comunità di lotta»*. Trieste: Asterios Editore.
- Giraud, P. N. (2015). *L'homme inutile. Une économie politique du populisme*. Paris: Odile Jacob.
- Griffin, R. (1991). *The Nature of Fascism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Guénon, R. (1924). *Orient et Occident*. Paris: Payot.

- (1927). *La crise du monde moderne*. Paris: Bossard.
- Ignazi, P. (1992). The silent counter-revolution. *European Journal of Politics Research*, 22 (1), 3-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00303.x>.
- (1994). *Postfascisti?* Bologna: Il Mulino.
- Immerfal, S. (1998). *The new politics of the Right: Neo-Populist parties and movements in established democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jesi, F. (1989). *Culturas de derechas*. Barcelona: Muchnik Editores.
- Jünger, E. (1951). *Der Waldgang*. Frankfurt: Klostermann.
- Lazaridis, G., Campani, G. y Benveniste, A. (2016). *The rise of the far right in Europe*. London: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-55679-0>.
- Miles, R. (1994). A rise of racism and fascism in contemporary Europe? Some sceptical reflections on its nature and extent. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 20 (4), 547-562. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1369183X.1994.9976453>.
- Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492037>.
- (2014). The Far Right and the European Elections. *Current History*, 113 (761), 98-103. Disponible en: <https://doi.org/10.1525/curh.2014.113.761.98>.
- (2017). *The Populist Radical Right*. Oxon: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315514574>.
- y Rovira Kaltwasser, C. (2017). *Populism. A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/actrade/9780190234874.001.0001>.
- Mutti, C. (1979a). Rome et la Mecque. *Totalité*, 7, 14-18.
- (1979b). La renaissance islamique et le danger moderniste. *Totalité*, 9, 40-49.
- Parlato, G. (1989). *Il sindacalismo fascista*. Roma: Bonacci.
- (2000). *La sinistra fascista*. Bologna: Il Mulino.
- (2006). *Fascisti senza Mussolini*. Bologna: Il Mulino.
- Perfetti, F. (1988). *Fiumanesimo, sindacalismo e fascismo*. Roma: Bonacci.
- Proviomola nuova. Atti del seminario «Ipotesi e strategia per una nuova destra» (1980). Roma: Libreria Editrice Europa.
- Quartara, P. (1975). La destra e la contestazione. *Presenza*, enero.
- Rao, N. (1999). *Neofascisti*. Roma: Settimo Sigillo.
- Re, M. (2019). El movimiento del 68. La izquierda, la derecha y la violencia en Italia. En J. Avilés, J. M. Azcona y M. Re. *Después del 68: la deriva terrorista en Occidente* (pp. 415-438). Madrid: Silex.
- Rodríguez-Aguilera de Prat, C. (2015). Semejanzas y diferencias entre el Movimiento 5 Stelle y Podemos. *Società Mutamento Política*, 6 (11), 51-74.
- Romualdi, A. (1985). *Julius Evola, l'homme et l'oeuvre*. Paris: Guy Tredaniel.
- Rosati, E. (2018). *CasaPound Italia. Fascisti del terzo milenio*. Milano: Mimesis.
- Salvini Premier (2018). *La rivoluzione del buonsenso. Elezioni 2018, Programa di Governo*. Disponible en: [https://issuu.com/bastaeuro/docs/programma\\_lega-2](https://issuu.com/bastaeuro/docs/programma_lega-2).
- Scianca, A. (2016). *L'identità sacra. Dèi, popoli e luoghi al tempo della Grande Sostituzione*. Milano: AGA.

- (2011). *Riprendersi tutto. Le parole di CasaPound: 40 concetti per una rivoluzione in atto*. Cusano Milanino: Società Editrice Barbarossa.
- (2018). *La nazione fatidica*. Roma: Altaforte.
- Sérant, P. (1977). *René Guénon*. París: Le Courier de Livres.
- Tarantino, G. (2011). *Da Giovane Europa ai Campi Hobbitt*. Napoli: Controcorrente.
- Tarchi, M. (1979). Sexualité et comportement. *Rebis. Révolution sexuelle et tradition*, 3, 30-37.
- (1980). Italie: une Nouvelle Droite pour aller loin. *Totalité*, 11, 37-46.
- (1995). *Esuli in patria*. Parma: Guanda. Disponible en: <https://doi.org/10.3817/0395103181>.
- (2010). *La rivoluzione impossibile*. Firenze: Vallecchi.
- (2019). *Anatomia del populismo*. Milano: Diana Edizioni.
- Tedeschi, M. (1950). *Fascisti dopo Mussolini*. Roma: L'Arnica.
- Thiriart, J. (1991) [1964]. ¡Arriba Europa! Barcelona: VNR.
- Tobagi, B. (2019). *Piazza Fontana. Il processo impossibile*. Torino: Einaudi.
- Tomassini, V. (1978). Homme féminin et femme virile. *Totalité*, 6, 61-65.
- Veneziani, M. (2018). Conversazione con Marcello Veneziani. En G. Barbera (comp.). *Idee viventi. Il pensiero filosofico in Italia oggi* (pp. 97-109). Milano: Mimesis.
- Vercelli, C. (2018). *Neofascismi*. Torino: Edizioni del Capricorno.
- (2019). *L'anno fatale*. Torino: Edizioni del Capricorno.
- Villano, A. (2017). *Da Evola a Mao. La destra radicale dal neofascismo ai «nazimaoisti»*. Milano: Luni Editrice.

# LOS PROBLEMAS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO ITALIANO

## Constitutional Challenges in the Italian State

PAOLO CARETTI

Università degli Studi di Firenze

paolo.caretti@unifi.it

### *Cómo citar/Citation*

Caretti, P. (2020).

Los problemas constitucionales del Estado italiano.

*Revista de Estudios Políticos*, 189, 289-298.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.189.10>

### **Resumen**

Este artículo pone de relieve que muchos de los problemas constitucionales del sistema italiano tienen raíces profundas en un multipartidismo que siempre se ha mostrado reacio a una simplificación, a pesar de las repetidas tentativas que han recurrido a mutaciones de las leyes electorales o (sin resultado) a una revisión de la parte organizativa de la Constitución. A estos viejos problemas recientemente se han unido otros nuevos, principalmente como consecuencia del nacimiento y consolidación de movimientos políticos que cuestionan los principios básicos del sistema representativo.

### **Palabras clave**

Democracia representativa; sistema de partidos; partidos políticos; multipartidismo; constitución.

### **Abstract**

The article underlines the main constitutional problems concerning the Italian system, their historical roots, their today's nature. From 1993, in spite of frequent changing of electoral legislation, the system has not yet found a stable end satisfactory

working. At the same time, new political movements are growing up that seem to put under discussion the representative principle in itself.

**Keywords**

Representative democracy; party system; political parties; multiparty system; constitution.

## SUMARIO

---

I. A LA RAÍZ DE LOS PROBLEMAS ACTUALES. II. EL CAMINO HACIA UN BIPOLARISMO FORZADO. III. LA ETERNA TRANSICIÓN DEL SISTEMA ITALIANO. IV. ENTRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA DEMOCRACIA DIRECTA.

---

### I. A LA RAÍZ DE LOS PROBLEMAS ACTUALES

Ni siquiera con una mirada rápida a los problemas constitucionales italianos se puede obviar una llamada de atención, aunque sea sintética, sobre los acontecimientos que caracterizaron las primeras fases de la historia republicana, ya que es en estos acontecimientos donde muchos de los problemas actuales encuentran su origen.

La primera fase ocupa los tres primeros decenios siguientes a la entrada en vigor de la Constitución de 1948, durante los cuales el sistema de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno (el corazón de la forma de gobierno) se basaba en la presencia de un partido de mayoría relativa, la Democracia Cristiana, ininterrumpidamente al frente del Ejecutivo, de vez en cuando aliada con partidos más pequeños, primero de centro derecha (PLI, PRI: partido liberal y partido republicano) y luego de izquierda (PSI). En el seno del Parlamento, un sistema proporcional aseguraba la más amplia representatividad posible, y gracias a la práctica (más tarde convertida en norma con el nuevo reglamento parlamentario de 1971), la oposición (especialmente la que venía desde la izquierda: PCI y PSI) conseguía involucrarse en la orientación de la política gubernamental. De esta forma, se producía así una especie de compensación para los partidos en los extremos del campo ideológico parlamentario, que por convención constitucional (la llamada *conventio ad excludendum*) no tenían posibilidad de llegar al Gobierno, ya que se consideraban fuera del *arco constitucional*.

Nos encontramos en un período de duro enfrentamiento entre fuerzas políticas, inducido también por el marco internacional que se va dibujando en esos años, con la división del mundo en dos bloques opuestos y el comienzo de la Guerra Fría, con todas las consecuencias que ello tuvo en los equilibrios políticos internos de los distintos Estados, de un lado y del otro.

En lo que respecta a Italia, esto condujo, en efecto, a la falta de reconocimiento de una legitimación recíproca, y en términos de igualdad, entre los diferentes partidos políticos para dirigir el país. Sin embargo, en el Parlamento, gracias a la práctica antes mencionada, los partidos que habían dado origen a la Constitución recuperaron la capacidad de mediación y de acuerdo sobre cuestiones concretas, de modo que, por ejemplo, a menudo, las mayorías legislativas eran mayores que las que sostenían al Ejecutivo. Más allá de las frecuentes crisis de gobierno, el sistema así establecido podría calificarse como dotado de gran estabilidad.

Las cosas empezaron a cambiar a caballo entre los años setenta y ochenta, cuando venida a menos la *conventio ad excludendum* y completándose progresivamente el proceso de legitimación mutua entre todas las fuerzas políticas en la arena política, la democracia italiana empezó a convertirse en una democracia completa y no demediada como en el período anterior. Comienza a abrirse paso la idea de que la democracia de enfrentamiento y desencuentro parlamentario debía ser sustituida por una democracia de la decisión, de la gobernabilidad y de la alternancia, con todo lo que ello implica en relación con el equilibrio entre Gobierno y Parlamento. En lugar de un equilibrio basado esencialmente en la capacidad de mediación entre las mayorías y las distintas fuerzas de la oposición parlamentarias, se pensó en un nuevo equilibrio basado en un Ejecutivo fuerte, apoyado por una mayoría parlamentaria amplia y homogénea, capaz de asumir la plena responsabilidad de la aplicación de sus propias políticas, y en una posible alternancia con la oposición tras un resultado electoral diferente. No por casualidad, las consignas de esos años eran *governabilità* y *alternancia*.

Este nuevo enfoque, un verdadero cambio de paradigma, explica un fenómeno, por lo demás, de difícil comprensión: mientras que durante los primeros treinta años de la historia republicana la aplicación de la Constitución ocupó el centro el debate político-institucional, en los años siguientes y hasta la fecha, se ha dirigido esencialmente hacia su reforma.

Y, de hecho, a partir de 1984 se multiplican los intentos en esta dirección. Se han creado hasta tres comisiones bicamerales (la Comisión Bossi, la Comisión De Mita-Iotti y la Comisión d'Alema) sin que, en ningún caso, las diversas soluciones propuestas alcanzaran el objetivo de la aprobación parlamentaria.

Más recientemente, es el propio Gobierno quién toma la iniciativa: en 2005 (Gobierno de Berlusconi), una propuesta de reforma amplia de la segunda parte de la Constitución, que potenciaba en gran medida el papel del primer ministro y, más en general, del Gobierno, era, sin embargo, rechazada en el referéndum de ratificación, previsto en el artículo 138 de la Constitución. Con diez años de diferencia, en 2016, será el Gobierno de Renzi el que

proponga una reforma constitucional de igual alcance, centrada también en el fortalecimiento del Ejecutivo, pero con soluciones diferentes en las que no podemos detenernos aquí; reforma que tampoco fue refrendada en la votación popular.

De 1984 a 2020, durante otros treinta años, se ha desarrollado un debate intensísimo y se han hecho propuestas dirigidas a racionalizar la forma de gobierno parlamentario con el fin de lograr una mejor eficiencia y gobernabilidad, pero sin ningún resultado concreto, y con la consecuencia de que el sistema ha perdido estabilidad y que todavía hoy sigue buscando soluciones compartidas que faciliten ese cambio de paradigma, considerado como necesario, pero que hasta ahora se ha mostrado difícil de alcanzar.

## II. EL CAMINO HACIA UN BIPOLARISMO FORZADO

El camino de la reforma de la Constitución para lograr una mayor gobernabilidad no ha sido el único camino recorrido por la clase política italiana. Una segunda vía ha sido la de la legislación electoral, con el objetivo de reducir la fragmentación política, favorecer la formación de dos coaliciones a la derecha y a la izquierda, dos *polos* suficientemente amplios y homogéneos como para garantizar la estabilidad del Ejecutivo, en una lógica de alternancia.

A este respecto, el año que representó un verdadero punto de inflexión es 1993, año en el que se derogó, mediante referéndum popular, la asignación proporcional de escaños prevista en la ley electoral del Senado, dando así una clara indicación al legislador en favor del abandono del sistema proporcional y la adopción de un sistema inspirado en el principio mayoritario. De este modo, otro pilar que había asegurado la estabilidad del funcionamiento del sistema ya no sigue en pie y se ha dado comienzo a una nueva deriva en la que se van a alternar en pocos años (pocos para una ley electoral) hasta cuatro leyes electorales diferentes.

La primera data de 1993 (Leyes para la Cámara de Diputados y el Senado, núm. 267 y 277). Esta regulación preveía la asignación de tres cuartas partes de los escaños en colegios uninominales, en un único turno, y de la cuarta parte restante con un sistema proporcional. La ley, tras una fase inicial de ajuste (XII legislatura 1994-1996, Gobiernos de centro-derecha Berlusconi y Dini), permitió que las dos legislaturas sucesivas (XIII y XIV) llegaran a su fecha de disolución natural, pero poniendo de relieve todas las dificultades de funcionamiento de dos polos que distaban mucho de ser homogéneos en su interior. Basta pensar que en la XIII legislatura se alternan nada menos que cuatro Gobiernos (Prodi, D'Alema, D'Alema y Amato) y dos en la XIV, ambos dirigidos por Berlusconi. Son síntomas claros del hecho de que, ante el intento

de simplificar el espectro político partidista mediante la ley electoral, este se había mostrado refractario a renunciar a sus propias individualidades, y los dos *polos* salían a relucir en cuanto tales solo gracias al nombre.

La complicada vida de este bipolarismo *forzado* llevó a la adopción de una nueva ley electoral, la núm. 270/2005. Esta ley reintrodujo un sistema proporcional con votación mediante listas, previendo, sin embargo, ciertos umbrales para fomentar la formación de coaliciones preelectorales y una prima sustancial a la mayoría. Esta ley, aparte de la primera legislatura breve (la XV, 2006-2008), permitió dos legislaturas *completas* (la XVI, 2008-2013, y la XVII, 2013-2018). Pero que este dato no confunda. En realidad, se trató de dos legislaturas enormemente convulsas que dieron lugar a la alternancia de más de un Gobierno y una escisión a la izquierda con el nacimiento de una nueva formación política (LEU: Liberi e uguali). Más bien al contrario, quizás se pueda afirmar que en este período se ha demostrado la imposibilidad de tener dos polos homogéneos y con capacidad de cumplir su función de estabilizadores del sistema. Hay que tener en cuenta que durante la XVI legislatura hubo dos Gobiernos (Berlusconi, Monti) y en la XVII incluso tres (Letta, Renzi, Gentiloni).

Sobre estos últimos acontecimientos, especialmente en el paso de la XVI a la XVII legislatura, ha tenido una gran influencia la gran crisis económica y financiera, cuyas repercusiones se hicieron sentir no solo en el sistema económico, sino también en el grado de *litigiosidad* de los partidos, cada cual comprometido mucho más con buscar y hacer valer los argumentos afines a su *idiosincrasia*, que las razones que pudieran ser de común acuerdo.

La situación de debilidad e inestabilidad del panorama político (y, por consiguiente, del sistema institucional) se pone de manifiesto por la acentuación, como es inevitable, del papel de los órganos de garantía: el presidente de la República (piénsese en los acontecimientos relativos a la formación del Gobierno Monti y en el papel decisivo desempeñado en aquella ocasión por el presidente Napolitano) y la Corte Constitucional. Es esta última, de hecho, la que ante la parálisis del Parlamento da pie a la puesta en marcha de una nueva ley electoral. Mediante la Sentencia 1/2014, la Corte, no obstante, reconociendo cierta relevancia constitucional al principio de gobernabilidad, declaró inconstitucional una parte de la Ley n.º 270/2005 por varias razones, entre ellas la de no haber fijado la obtención de un umbral mínimo de votos para la asignación de la prima a la mayoría. Amputado de este instituto, el sistema se presentaba de este modo como un sistema proporcional, pero con algunos umbrales de barreras electorales diferentes entre la Cámara de Diputados y el Senado y planteando la necesidad, por tanto, de proceder a un nuevo cambio. La respuesta a la Corte Constitucional la dio el legislador solamente con la Ley n.º 52/2015 (nunca aplicada, pues también fue declarada parcialmente

inconstitucional por la Corte en la Sentencia n.º 35/2017) y posteriormente con la Ley n.º 165/2017. Esta última representa una especie de retorno al pasado, ya que prevé la asignación del 37% de los escaños en colegios unipersonales y el 63% bajo un sistema proporcional, sin que se prevea ninguna prima para la mayoría.

Bajo esta ley ha dado comienzo la actual legislatura (XVIII). Su aplicación ha producido un cambio significativo sobre el panorama precedente: un bipolarismo débil y conflictivo ha dado lugar al nacimiento de un tercer *polo* (en realidad un partido), representado por el Movimiento 5 Estrellas, que mientras tanto ha crecido en apoyo popular hasta el punto de estar en el centro del sistema, como la aguja que equilibra una balanza en la formación de los Gobiernos. Se ha creado así una situación anómala que ha permitido en el transcurso de pocos meses, y según procedimientos igualmente anómalos, la formación de dos Gobiernos: uno apoyado por el polo del centro-derecha, el otro por el polo del centro-izquierda, pero con un mismo presidente del Consejo de Ministros, que no pertenece, al menos formalmente, a ninguno de los partidos gobernantes. Una especie de supermediador comprometido con mantener unidos los ímpetus centrífugos presentes en su propia mayoría; ímpetus que han llevado a la enésima escisión a la izquierda, con el nacimiento de Italia viva (IV), liderada por Renzi. Pero más allá de este episodio, hay que subrayar la persistente fragilidad de un sistema que ni siquiera la alternancia de leyes electorales (caso único en Europa) ha logrado estabilizar.

### III. LA ETERNA TRANSICIÓN DEL SISTEMA ITALIANO

Si tenemos en cuenta los acontecimientos brevemente mencionados en los párrafos anteriores, resultará fácil comprender por qué al principio de estas notas señalé que los principales problemas constitucionales de Italia tienen raíces lejanas que han extendido sus ramificaciones hasta nuestros días.

De las dos vías emprendidas (la reforma de la Constitución y la reforma de la ley electoral), ninguna ha logrado sus objetivos. La primera, que proponía una corrección de la forma de gobierno, desplazando la garantía de estabilidad del sistema del Parlamento al Gobierno en nombre de la eficacia y la gobernabilidad, a pesar de las diferentes soluciones propuestas, no ha llegado a ningún resultado concreto; y con la consecuencia de que ese paso de una democracia de la confrontación y de la solución negociada a una democracia de toma de decisiones y alternancia ha subsistido al final más como un elemento de debate que como una cuestión de realización práctica. Lo mismo puede decirse de la segunda vía (la reforma electoral): también destinada a preparar las condiciones para un Gobierno apoyado por mayorías amplias y cohesionadas, ha

tenido un camino tortuoso y difícil, sin tampoco alcanzar finalmente sus objetivos.

No debe extrañarnos, pues, que la fase de transición que debería haber conducido al sistema constitucional italiano de un modelo a otro, con una transformación paralela del sistema de partidos políticos, parezca una transición interminable en la que hoy en día no resulte fácil identificar los puntos de llegada. De este modo, suspendido entre un pasado irrecuperable, un presente confuso e inestable y un futuro difícil de vislumbrar, el sistema constitucional italiano es el que paga toda esa debilidad y fragilidad de la que incluso los acontecimientos más próximos a nosotros mismos son una clara evidencia. A ello se debe añadir que el otro gran problema constitucional, esta vez relativo a la forma del Estado, tampoco haya encontrado solución, a pesar de que ha sido objeto de estudios y propuestas durante años: me refiero a la exigencia de resolver una laguna del texto constitucional en lo que respecta a la relación entre el Estado y las autonomías regionales. Este vacío normativo radica en no haber previsto los instrumentos adecuados de relación entre el centro y la periferia, los únicos capaces de prevenir los posibles conflictos y de lograr un sistema policéntrico ordenado y coherente, caracterizado sobre todo por la atribución de una parte del poder legislativo del Parlamento a las regiones.

Tampoco en este sentido han faltado propuestas, si bien diferentes, todas ellas centradas en la transformación del Senado en una Cámara de las autonomías. No obstante, se ha tratado siempre de propuestas que estaban muy lejos de configurar una verdadera Cámara territorial, contentándose en la mayoría de los casos con prever el origen regional de los senadores en una Cámara que seguía siendo, sin embargo, una Cámara política y vinculada a la misma lógica político-partidista de la Cámara Baja. En todo caso, incluso con este propósito, no se ha llegado a ningún resultado concreto, con la consecuencia inevitable del aumento anormal de los litigios entre el Estado y las regiones, lo que, sobre todo en determinados momentos, ha amenazado con alterar el papel de la Corte Constitucional, que es sobre todo un tribunal de derechos. De este modo, la debilidad de los Gobiernos, la continua fragmentación del marco político, la dificultad de crear una mayoría parlamentaria homogénea y los fuertes litigios entre el Estado y las regiones son algunos de los principales problemas constitucionales del sistema italiano.

Como se ha dicho, son cuestiones antiguas para las que no se ha encontrado una solución satisfactoria hasta ahora. Las razones de este fracaso son múltiples y complejas: desde un escaso sentido de la unidad, pasando por la falta de «patriotismo constitucional», hasta la incapacidad de los partidos políticos, en primer lugar, para reformarse a sí mismos, frente a una sociedad con intereses fragmentados, que ya no acepta *consignas* y que tiene la intención de

participar activamente en las decisiones que le conciernen. Sobre este último punto, es sintomático que, a pesar de los innumerables intentos, nunca se haya podido llegar a aprobar una ley de partidos que en aplicación del artículo 49 de la Constitución abra sus estructuras internas a una verdadera democracia interna.

#### IV. ENTRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA DEMOCRACIA DIRECTA

Llegados a este punto podría decirse que el debate ha concluido, por lo menos en su síntesis fundamental. No obstante, hay una tendencia reciente que merece ser señalada. Se trata de una postura que sostiene sobre todo el Movimiento 5 Estrellas, que no pretende tanto denunciar las disfunciones del sistema representativo como sustituir las instituciones propias de la representación política por instituciones de democracia directa o semidirecta. Una tendencia que, por lo tanto, pretende ante todo reducir el papel del Parlamento, como si debiera convertirse en el futuro en un órgano sustancialmente simbólico, casi residual.

Hay muchos indicadores de la influencia de este planteamiento. Mencionaré solo dos de ellos. El primero se refiere a la drástica reducción del número de parlamentarios (de 630 diputados a 400; de 315 senadores a 200) prevista en una ley de revisión constitucional aprobada en 2019 y en espera de ser sometida a referéndum de ratificación (probablemente, si la pandemia lo permite, el próximo otoño). Presentada como una ley con el fin de reducir los costes de la política (otro eslogan muy de moda) y como instrumento para asegurar una mayor funcionalidad de las Cámaras, esta reforma corre el riesgo de dejar amplias zonas del país subrepresentadas, al tiempo que difumina la relación entre el parlamentario individual y *su* electorado propio, mientras que además es muy dudoso que pueda conducir a una mayor eficacia de la labor parlamentaria (cuyas reglas deberán ser completamente redefinidas). El segundo indicador, aún más explícito de esta misma tendencia, es la propuesta de introducir el instituto del referéndum de ratificación en la Constitución, o mejor dicho, de una iniciativa legislativa popular de «ley ratificada»<sup>1</sup>. En

---

<sup>1</sup> *Rafforzata* en el original. Se podría traducir más literalmente por «reforzada», «fortalecida», pero dado que la palabra admite la traducción «ratificada», que es en definitiva lo que consigue este tipo de iniciativa mediante el referéndum de ratificación, he optado por este término por su más precisa adecuación semántica al procedimiento descrito por el autor (N. del T., Tomás Basterreche Bengoa).

resumen, dicho instituto funcionaría de la siguiente manera: si una iniciativa popular tiene 500 suscriptores, el Parlamento debe aprobarla en un plazo de dieciocho meses a partir de su presentación; si el Parlamento no la aprueba o la aprueba con modificaciones sustanciales, se puede celebrar un referéndum de ratificación sobre el texto originalmente presentado al Parlamento.

Es evidente que de esta manera este instituto, la iniciativa legislativa popular, que ha sido siempre concebido como un medio para estimular al Parlamento en el ejercicio de su función legislativa, se transforma en un instituto que le sustituye en su papel de legislador. De hecho, daría lugar a una especie de procedimiento legislativo alternativo al que tiene lugar en el seno de las asambleas de carácter electivo, relegando a estas a poco más que un papel marginal.

En caso de que esta tendencia se afanzara realmente, añadiría una pieza más al mosaico de problemas que afligen al sistema italiano, que como acabamos de ver son suficientemente variados y complejos. La crisis de la representación política correría el riesgo de verse condenada de manera definitiva y de hacer inútil cualquier intento de revitalizarla.

## POPULISMO Y SOBERANÍA. LAS ESTRATEGIAS POPULISTAS COMO REIVINDICACIONES SOBERANISTAS

GIANLUCA PASARELLI Y DARIO TUORTO: *La Lega di Salvini. Estrema destra di governo*, Bologna, Il Mulino, 2018, 168 págs.

ROBERTO BIORCIO Y PAOLO NATALE: *Il Movimento 5 Stelle: dalla protesta al governo*, Milano-Udine, Mimesis, 2018, 111 págs.

CARLO GALLI: *Sovranità*, Bologna, Il Mulino, 2019, 154 págs.

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ y JOSE MANUEL RIVAS OTERO (dirs.): *Los orígenes latinoamericanos de Podemos*, Madrid, Tecnos, 2019, 188 págs.

Populismo y soberanía son dos conceptos que han saltado, tras la gran recesión de 2008, a la mesa del debate público, tanto a la escena política como a la académica de las ciencias sociales. En esta recensión nos proponemos analizar qué relación existe entre ambos conceptos y cómo se han desarrollado en dos países del sur de Europa golpeados por la crisis, España e Italia, a través de cuatro volúmenes de reciente publicación que abordan la irrupción de las reivindicaciones soberanistas por parte de fuerzas políticas caracterizadas como populistas y ubicadas en ambos lados del espectro ideológico izquierda-derecha. Estos libros aquí recogidos abordan las cuestiones del populismo y las reivindicaciones de soberanía desde perspectivas diferentes, pero complementarias, que permiten adquirir una comprensión más profunda de estos fenómenos.

Por un lado, los dos volúmenes centrados en Italia, de carácter empírico, son muy útiles para comprender los fenómenos que han tenido lugar en el país desde la aparición del Movimento 5 Stelle (M5S) y el giro estratégico de la Lega como partido de ámbito nacional. En el primero, Gianluca Pasarelli y Dario Tuorto (2018) delinean cómo, tras la llegada de Matteo Salvini a la Secretaría General de la Lega Nord, se ha producido un cambio sustantivo en la estrategia del partido, tratando de presentarse como una nueva opción política que deja atrás la fuerza regionalista e independentista que surgió a principios de los años noventa bajo la dirección de Umberto Bossi, así como los efectos y resultados que han tenido estos cambios sobre el apoyo electoral de la sociedad italiana. En ambos casos, los autores estudian la formación de estas dos fuerzas como *outsiders* de la política italiana y qué efectos han tenido sobre la participación, la organización y la representación política. En el segundo libro, Roberto Biorcio y Paolo Natale (2018) realizan un repaso a todo el fenómeno del M5S, desde su formación como partido de perfil *movimentista* a la cristalización en 2018 de unas estructuras organizativas que han centralizado el poder para permitir la dirección del movimiento y afrontar la

responsabilidad institucional. En este repaso, los autores exponen como el M5S ha pasado por varias fases como fuerza política en relación a su modelo organizativo y la relación entre las bases y los cargos directivos. Se trata de dos libros con un marcado carácter empírico, que pretenden explicar las causas del éxito de estas dos fuerzas políticas en la última década y que presentan un detallado análisis cuantitativo sobre la evolución del apoyo electoral, tanto en términos ideológicos y culturales como sociodemográficos. Sin embargo, en los dos se encuentra, aunque implícitamente, un trasfondo teórico de elevado interés sobre cómo han operado las estrategias populistas en Italia, que sirve como nexo de unión con el resto de obras aquí presentadas, concretamente en cuanto a la relación del populismo con la reaparición de las reclamaciones de soberanía. Por añadidura, los dos volúmenes establecen una comparación entre las dos fuerzas políticas, lo que les otorga una conexión especial y una relevancia a la hora de entender los acontecimientos políticos de Italia en la última década.

La tercera obra que se aborda aquí tiene un enfoque muy distinto. Carlo Galli presenta en *Sovranità* (2019) un estudio teórico y filosófico sobre el concepto de soberanía ante la gran relevancia que ha adquirido en los años posteriores a la crisis de 2008. El hilo argumental que recorre todo el libro es derribar las concepciones construidas sobre falsos prejuicios que ven en la soberanía un demonio, semilla de ideologías xenófobas, excluyentes y violentas, presentándola como un tema ineludible para la política, pero siempre desde una mirada crítica.

Por último, los textos recogidos en el volumen dirigido por Alcántara y Rivas Otero (2019), aunque centrados en la relación de Podemos con las experiencias políticas latinoamericanas de la *marea rosa*, abordan y revelan de forma muy clarificadora las disputas entre las corrientes estratégicas e ideológicas en su interior por dirigir la reivindicación de soberanía en España y la evolución desde su irrupción populista hacia una estrategia de izquierda tradicional. Estas explicaciones poseen un gran valor si se analizan observando a la vez la experiencia del M5S en lo tocante a la transversalización del partido y la superación del esquema tradicional izquierda-derecha. A continuación, se examina la relación entre populismo y reivindicaciones soberanistas a partir de los análisis recogidos en estos textos, considerando como se articulan dichas reivindicaciones en estas fuerzas políticas, qué retos pueden enfrentar u originar y qué diferencias se pueden hallar en cada tipo de articulación.

Como se señalaba anteriormente, el texto de Galli realiza un repaso del concepto de soberanía que permite arrojar luz ante la fuerza que han adquirido las reivindicaciones soberanistas en la última década, derribando los prejuicios que existen sobre este concepto. Esta labor se hace necesaria debido a la necesidad de aceptar su retorno como signo del fracaso de un proyecto

político-económico y como exigencia, a la vez, de la nueva política<sup>1</sup>. En el primer apartado es donde Galli ofrece una conceptualización clara de la soberanía, entendida como el modo en el que un cuerpo político se presenta para existir y actuar de acuerdo a sus propios fines en una época donde la legitimidad no deviene ya de fundamentos tradicionales como la autoridad<sup>2</sup>. Esta soberanía, en su acción de presentarse/representarse como cuerpo político, supone la inclusión y construcción de un orden delineado, pero necesariamente también una exclusión y expulsión de ese orden de un enemigo<sup>3</sup>. Se trata de una visión de la soberanía con una fuerte influencia schmittiana, donde para la creación de un cuerpo político y de su *nomos* ha de crearse también un enemigo que no pueda ser incluido dentro del mismo. De esta manera, la mejor definición que aporta Galli en el primer apartado queda resumida en la frase «la sovranità è l'egemonia di una forza sociale, di un potere che si rivela in grado di organizzare in torno a sé la sfera pubblica»<sup>4</sup>. Entendida de esta forma, la soberanía no se puede concebir como dada, sino como algo ausente que ha de ser construido. Esta es la mayor aportación que podemos encontrar en el texto de Galli, que posee una gran importancia a la hora de entender cómo presentan las nuevas formas políticas populistas sus reivindicaciones de soberanía ante la crisis del modelo político-económico que se vio afectado por la gran recesión de 2008, tal y como se mostrará más adelante.

En los siguientes apartados —«II. Storia» y «III. Filosofia»—, Galli realiza un recorrido histórico del concepto de soberanía desde el Tratado de Westfalia y la Guerra de los Treinta Años como un proceso de transformación que consolidó el poder regio del Estado sobre los diversos poderes de la sociedad medieval, es decir, aquello que Weber denominó la expropiación de los poderes privados que existían junto al príncipe<sup>5</sup>. A partir de aquí, se muestra un viaje por la historia política de los principales países de Europa, que posteriormente es acompañada de un repaso de las reflexiones sobre la soberanía de los grandes pensadores y filósofos, desde Lutero y Maquiavelo hasta Agamben, pasando por Hobbes, Kant, Hegel o Marx. Una discusión filosóficamente muy rica concentrada en unas páginas breves que sirven al lector para construir un mapa del pensamiento moderno europeo en torno a

---

<sup>1</sup> Galli, C. *Sovranità*. Bologna, Il Mulino, 2019, p. 9.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 17. «La soberanía es la hegemonía de una fuerza social, de un poder, que se muestra capaz de organizar la esfera pública a su alrededor» (traducción propia).

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 30 y 33.

la cuestión de la soberanía. Para terminar, Galli aporta en el último apartado y en las conclusiones del libro una reflexión acerca del estado de la cuestión en la actualidad, subrayando el hecho de que la economía capitalista se ha emancipado de la soberanía como espacio político determinado, actuando en áreas transnacionales y transoberanas<sup>6</sup>. Ante este escenario, Galli plantea una defensa de la necesidad de la soberanía para el desarrollo económico ante la revolución neoliberal, que identifica como un sujeto no-soberano que estaría limitando y poniendo fronteras a la soberanía<sup>7</sup>. Así, habría que dilucidar si la soberanía es parte del problema o si, en cambio, es la solución, en cuyo caso habría que fijar qué soberanía sería la adecuada, si la política o la económica<sup>8</sup>. Se aprecia en el planteamiento de esta problemática una situación similar a la que dibuja el triángulo de Dani Rodrik, expresando las contradicciones de nuestro tiempo entre globalización, democracia y Estado nación. Ante este dilema, podemos adelantar que las nuevas fuerzas de carácter populista que emergieron de la crisis de 2008, analizadas en los otros textos aquí presentados, entienden la soberanía como la solución, pero difieren ante el tipo de soberanía. Este acercamiento al concepto de soberanía permite adentrarse y comprender con más profundidad los volúmenes que abordan el análisis de las fuerzas populistas en Italia y España.

En este sentido, con esta concepción de soberanía es como pueden entenderse las experiencias de La Lega, el M5S o Podemos. En el primer caso, el libro de Pasarelli y Tuorto<sup>9</sup> explica cómo el partido de Salvini se ha movido a la derecha para ocupar un espacio vacío articulando su discurso en torno a las cuestiones de la crisis, la Unión Europea y la emigración, intentando hegemonizar y superar el centro-derecha<sup>10</sup>. Si bien no podemos hablar de la Lega como un partido nuevo que emergiera de la crisis de 2008, pues su fundación data de 1991, siguiendo la exposición que los autores hacen en los dos primeros capítulos, podemos observar cómo se ha producido una reorganización del partido que ha afectado a su estructura, volviéndose más personalista y con una menor importancia de las bases y la militancia<sup>11</sup>. Además, el cambio de nombre, prescindiendo de la palabra *Nord*, muestra su intención de convertirse en un partido nacional y dejar atrás su historia como fuerza regional e

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 109.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 110-112.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>9</sup> Pasarelli, G. y Tuorto, D. *La Lega di Salvini. Estrema destra di governo*. Bologna, Il Mulino, 2018.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 19.

independentista de la Padania, pasando del discurso secesionista al soberanista<sup>12</sup>. Con este cambio de estrategia, La Lega pretende disputar la hegemonía por las reivindicaciones soberanas en Italia para hacer frente a la transferencia de poder que supone la pertenencia a la Unión Europea, construyendo un relato hegemónico que articula las demandas de la Italia post-crisis, como la corrupción y la inmigración<sup>13</sup>, con el objetivo de ocupar un espacio vacío en el centro-derecha, pero también con la intención de superarlo al recoger a votantes de los partidos tradicionales sin abandonar los instrumentos ideológicos e identitarios del posicionamiento de la extrema derecha<sup>14</sup>.

Los dos siguientes capítulos presentan un amplio despliegue de datos sociodemográficos, culturales e ideológicos que permiten entender cómo ha sido este proceso de expansión de La Lega y que éxito ha tenido en los diferentes territorios y sectores sociales de Italia. La importancia de estos pasajes está en la desmitificación de dos juicios que se dan por sentados sobre el partido de Salvini, como son el apoyo de la clase obrera y su conversión en una fuerza nacional. En el primer caso, se puede observar cómo, aunque dentro de la coalición del centro-derecha, La Lega, aunque obtiene mayor apoyo de las clases obreras, no consigue superar al M5S en este aspecto, tal y como se muestra en el capítulo cinco<sup>15</sup>. Por otro lado, la nacionalización que parece haber llevado a cabo Salvini es cuestionada por los autores, considerando que únicamente se ha nacionalizado su discurso, es decir, ha ampliado el discurso tradicional sobre la preminencia del norte sobre el sur al resto del país desde una posición federalista<sup>16</sup> que le ha permitido extender su rango de actuación más allá de su asentamiento histórico, pero sin lograr aún rebasar su alcance de ámbito subnacional<sup>17</sup>. Con los datos en la mano, podemos observar cómo el apoyo a la nueva Lega disminuye según nos movemos del *centro-sud* hacia la *zona rossa*<sup>18</sup> y como su electorado es muy homogéneo ideológicamente, a diferencia del M5S, tal y como se muestra en el último capítulo del libro, donde los autores realizan una comparación entre ambas fuerzas<sup>19</sup>. Este texto es muy útil para entender cómo se produjo el crecimiento de La Lega desde la llegada de Salvini a la Secretaría General y cómo ha dado forma a una nueva organización de carácter populista que ha sabido construir un discurso de

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 25-26.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 28-29.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 62 y 64-71.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 142.

reivindicación soberanista a partir de las cuestiones de la corrupción y la inmigración como puntos centrales de su articulación, confrontando a las instituciones democráticas liberales<sup>20</sup> y a una elite transnacional ubicada en las instituciones europeas como culpables de la situación del país. De esta manera, aprovechó una estructura de oportunidad en el bloque del centro-derecha, ocupando ese vacío existente y hegemonizando el espacio de la coalición de derechas con un discurso claramente antisistema más que antiélite, focalizándose sobre instituciones más que sobre grupos sociales privilegiados<sup>21</sup>.

Esta misma estructura es la que marca el libro de Biorcio y Natale sobre el M5S, en el cual se presenta la evolución del partido y de su electorado desde su origen como una fuerza que ha combinado elementos y esquemas populistas con ideas y la estructura organizativa de los partidos-movimiento<sup>22</sup>. Esta combinación se ha dado en tres etapas distintas desde la creación del M5S: primero como fuerza política de cariz *movimentista* e informal bajo la figura de Beppe Grillo, pasando tras los primeros éxitos electorales a una fase de aprendizaje en las instituciones que les obligó a crear una nueva estructura operativa para gestionar la acción en la arena institucional y, por último, con la campaña de las elecciones generales de 2018, una mayor sofisticación de las estructuras organizativas que ha centralizado los poderes para dirigir la campaña de Luigi Di Maio a la Presidencia<sup>23</sup>. El carácter *bottom-up* del M5S es fundamental en su forma de actuar políticamente y en su éxito electoral, ya que los activistas de base no están comprometidos por intereses personales ni ambición política, sino por voluntarismo social y por valores éticos y morales sobre la política y la comunidad de distinta índole, dependiendo del origen de las personas. Al reunirse en torno al descontento con la política tradicional ha recogido un abanico de posiciones ideológicas que han generado contradicciones y divergencias en el interior del partido<sup>24</sup>, pero que han sido mitigadas por la participación en grupos de base y por el desarrollo de un esquema interpretativo común sobre la política y la sociedad que se divide en dos grupos antagónicos como efecto de la crisis: una élite económica y política nacional e internacional corrupta y los ciudadanos italianos<sup>25</sup>. A diferencia de La Lega, el caso del M5S tiene unos rasgos populistas en su nacimiento como lugar de

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 100-102 y 121.

<sup>22</sup> Roberto Biorcio y Paolo Natale: *Il movimento 5 stelle: dalla protesta al governo*, Milano, Udine, Mimesis, 2018, p. 9.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 16.

(re)socialización política para activistas y ciudadanos que buscaban un lugar común ante el terremoto político y económico surgido de la crisis de 2008 para conservar los lazos sociales locales y comunales con una actividad típica de los partidos de masas, combinado con un fuerte protagonismo de las redes sociales a través de las cuales organizaba sus manifestaciones y sus debates internos, ampliando la participación a todo el grupo de base y creando nuevas formas de participación política asamblearias, que eran demandadas por activistas y militantes tradicionales de los partidos de izquierda y los movimientos sociales<sup>26</sup>.

El núcleo central del libro de Biorcio y Natale, del capítulo cuatro al ocho, está dedicado a la evolución del electorado que apoya al M5S y a cómo ha construido la transversalidad que le caracteriza actualmente, pasando de ser la fuerza elegida mayoritariamente por sus seguidores iniciales y antiguos electores de izquierda a ampliar el apoyo de quienes consideran que es la fuerza política menos mala y de quienes se han sumado tras el éxito electoral, y que anteriormente no expresaban una alta fidelidad partidaria<sup>27</sup>. Pero también se ha producido un cambio en el autopoicionamiento ideológico de sus electores, pasando de tener un fuerte componente de izquierdas a una alta presencia de personas que se declaran de centro, de centro-derecha y, lo más importante, un fuerte grupo que declara superar la dicotomía izquierda-derecha como eje de identificación<sup>28</sup>. Esto ha hecho que se haya ampliado el apoyo, pero a la vez puede causar problemáticas futuras frente a otras opciones políticas que tengan una lógica concreta y un electorado más estructurado ideológicamente, ya que al no tener una visión común pueden generarse discrepancias internas y existe un alto riesgo de volatilidad electoral. Este rasgo es muy relevante e indica un éxito de la articulación discursiva populista que divide la sociedad entre una élite corrupta y un pueblo virtuoso y soberano, superando la tradicional dicotomía política izquierda-derecha, objetivo este que está en el centro del debate del último libro recogido aquí, *Los orígenes latinoamericanos de Podemos*, y que fue fuente de disputas dentro del partido. Pero antes de analizar el volumen sobre el partido español, es conveniente diferenciar sobre qué ejes ha realizado el M5S su articulación de las reivindicaciones soberanistas que lo diferencian de La Lega. Mientras la fuerza de Salvini se caracteriza por un claro rasgo antisistema y por confrontar con las instituciones nacionales y de la Unión Europea, el M5S expresa una posición

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 17-18.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 58-60 (fig. 4.6: Autocollocazione elettori M5S nel tempo).

*antiestablishment*<sup>29</sup> hacia las élites nacionales y supranacionales. Ambos expresan una misma voluntad de cambio, pero a través de una articulación distinta<sup>30</sup>. Para el M5S, la clase política, la *vecchia classe politica* o la casta —termino recogido y aplicado por Podemos en España—, ha robado la soberanía popular al pueblo italiano, entendido este en su conjunto general y no sobre terminos etnoculturales como en la articulación de La Lega, que identifica a su enemigo en los inmigrantes<sup>31</sup>. Desde estos puntos de articulación, las demandas y reivindicaciones de recuperación de la soberanía trascurren por cauces diferentes. Mientras el M5S articula una *cadena equivalencial*, en términos del filósofo Ernesto Laclau, desde el punto nodal de la soberanía basada en la recuperación de la soberanía económica robada por las élites y el *establishment* del país y de la Unión Europea, buscando garantizar objetivos económicos y sociales como la renta de ciudadanía o la educación y sanidad públicas<sup>32</sup>, el populismo de La Lega parte de una comprensión de la soberanía en términos de control del territorio y las fronteras para hacer frente a la inmigración, abogando por recuperar el orden dentro de las fronteras y preservar la identidad italiana<sup>33</sup> frente al multiculturalismo<sup>34</sup>, como solución para combatir los problemas de inseguridad y la peligrosidad social generados por la inmigración incontrolada<sup>35</sup>.

Por último, y aunque con una perspectiva distinta, el volumen dirigido por Manuel Alcántara y José Manuel Rivas Otero recoge en una serie de artículos elaborados por diferentes autores algunos temas que enlazan directamente con las cuestiones de las reivindicaciones soberanas, las disputas internas por la transversalidad y la estrategia populista que desprenden elementos y conclusiones muy relevantes. En primer lugar, la articulación de un discurso soberanista destaca en Podemos por su clara conexión con la teoría de Ernesto Laclau, lo que ha llevado a plantear la necesidad de construir una concepción de pueblo entendida como el *populus* portador de la legítima soberanía<sup>36</sup> ante

<sup>29</sup> Pasarelli, G. y Tuorto, *op. cit.*, p. 121.

<sup>30</sup> Roberto Biorcio y Paolo Natale. *op. cit.*, p. 100.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>33</sup> Esta es entendida como la elevación de la identidad del norte de Italia a identidad nacional, pues como señalan Biorcio y Natale, en ocasiones el enemigo también es identificado en otras comunidades nacionales (*ibid.*, p. 101).

<sup>34</sup> Pasarelli, G. y Tuorto, *op. cit.*, p. 112.

<sup>35</sup> Roberto Biorcio y Paolo Natale. *op. cit.*, p. 74.

<sup>36</sup> Rivas Otero, J. M., América Latina, un laboratorio teórico y político para los fundadores de Podemos, en Alcántara Sáez, M. y Rivas Otero, J. M. (dirs.), *Los orígenes latinoamericanos de Podemos*, Madrid, Tecnos, 2019, p. 27.

la complicada situación política y económica que vivía España en los años posteriores a la crisis. Esta aplicación de la teoría laclauiana se debe principalmente a la estrecha vinculación de Iñigo Errejón con la teoría política de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, y fue Errejón quien aportó las directrices estratégicas en el lanzamiento del partido para aprovechar el momento de irrupción populista y la estructura de oportunidades tras los acontecimientos del 15M. Con la experiencia latinoamericana como laboratorio político en el que muchos de los fundadores habían participado, bien como asesores y consultores, bien como investigadores y observadores, Podemos nació con la intención de trasladar las reivindicaciones de soberanía que encarnaban estos proyectos políticos como respuesta a la década perdida de los años noventa y las políticas económicas neoliberales que se habían implantado en la región. En estos inicios, como muestra el capítulo segundo del libro, Podemos se perfilaba como una fuerza transversal que superaba la dicotomía política izquierda-derecha, tal y como ha hecho posteriormente el M5S. Sin embargo, la resolución de las disputas internas llevó al partido hacia postulados tradicionales de partidos de izquierda a la hora de proyectar estas reivindicaciones soberanistas, cambiando la construcción del «*nosotros* transversal y heterogéneo» por una identidad tradicional de izquierda representada en los movimientos sociales y los valores de la izquierda radical<sup>37</sup>.

Otro de los valores que tiene este volumen es la explicación de las disputas internas, arrojando luz sobre la concepción popular que se ha instalado en el debate público español sobre divergencias por cuestiones de ambición política. El capítulo elaborado por Antolín Sánchez Jorge<sup>38</sup> tiene una importancia sustantiva en este sentido, pues expone cuáles son los postulados teóricos y políticos de los tres principales fundadores y dirigentes del partido, Pablo Iglesias, Iñigo Errejón y Juan Carlos Monedero. Las diferencias y disputas internas entre los tres están marcadas por los postulados políticos de cada uno, entre una estrategia populista transversal defendida por Errejón y una estrategia de partido-movimiento con una vinculación directa a las fuerzas y movimientos sociales tradicionales de Iglesias y Monedero. Pero incluso entre los dos últimos han existido pequeñas diferencias en cuanto a la estructura

---

<sup>37</sup> León Haro, A., *Podemos: ¿Una aplicación de estrategias discursivas de América Latina a España?*, en Alcántara Sáez, M., y Rivas Otero, J. M. (dirs.), *Los orígenes latinoamericanos de Podemos*, Madrid, Tecnos, 2019, p. 51.

<sup>38</sup> Sánchez Jorge, A., *La influencia de América Latina en Podemos a través de las experiencias profesionales de sus fundadores*, en Alcántara Sáez, M., y Rivas Otero, J. M. (dirs.), *Los orígenes latinoamericanos de Podemos*, Madrid, Tecnos, 2019, pp. 75-109.

organizativa, pues si bien Monedero es defensor de una estructura con amplio peso de las bases similar a la desarrollada en sus inicios por el M5S, Iglesias ha apostado por una centralización y jerarquización. Existe, por tanto, una estrecha vinculación con la experiencia y la evolución del M5S en cuanto a su modelo de participación a través de la militancia de base y la potenciación de la esfera digital, la estructura del partido y la espectacularización de la política en los medios tradicionales de comunicación<sup>39</sup>, además de la similitud en la *cadena equivalencial* que han articulado en torno a cuestiones sociales y económicas de defensa del Estado de bienestar y las políticas públicas expansivas de las que fueron parte en su experiencia de asesoría con los Gobiernos latinoamericanos. El resto del volumen hace hincapié en la relación profesional previa de los fundadores del partido con América Latina y los Gobiernos de la *marea rosa*, pero los elementos aquí citados son los que mayor interés aportan a la comprensión de los fenómenos populistas en Europa.

Como se ha intentado poner de manifiesto, se trata de obras que, pese a sus diferentes enfoques, constituyen valiosas aportaciones para comprender los fenómenos populistas y las reivindicaciones de soberanía que han emergido en Europa tras la crisis de 2008. Los cuatro textos enriquecen nuestro conocimiento sobre la relación entre populismo y soberanía, pero también sobre una serie de fenómenos que hasta ahora no tenían lugar en nuestros escenarios políticos. Tanto en el caso de la Lega, el M5S o Podemos, que tienen marcados caracteres populistas en su conformación como partido o fuerza política —en el caso de la Lega en su refundación con Salvini en términos organizativos y estratégicos—, está presente un elemento común: la reclamación de soberanía. Esta necesidad de recuperar la soberanía robada por una élite corrupta al pueblo virtuoso y soberano está presente en cada una de estas fuerzas políticas, aunque articulada a través de *cadena equivalenciales* diferentes. Todas parten de un punto nodal común, pero conforman dos discursos distintos: la Lega desarrolla una reivindicación de valores de seguridad y orden social ante el ataque de la inmigración y hacia unas instituciones ineficaces, mientras que el M5S y Podemos elaboran una concepción de la soberanía de carácter económico, articulando demandas de carácter socioeconómico. Los volúmenes sobre la Lega y sobre el M5S son muy útiles para poder tener una comprensión más amplia de los fenómenos políticos que han tenido lugar en España desde 2014. Podemos encontrar herramientas de análisis comparado entre la experiencia del M5S, en cuanto a su organización

---

<sup>39</sup> Martínez Ramos, J., Podemos y Ecuador: una relación de mutua influencia, en Alcántara Sáez, M., y Rivas Otero, J. M. (dirs.), *Los orígenes latinoamericanos de Podemos*, Madrid, Tecnos, 2019, pp. 135-150.

de base, su estructura y su manera de articular la relación entre afiliados y líderes, y el caso de Podemos en España. En ambos casos podemos observar un mismo objetivo común, una misma estrategia y el uso de significantes vacíos en su origen fundacional —la casta—, pero con un resultado diferente. Podemos no logró esa pretensión de transversalidad ideológica que algunos de los sectores del partido pretendían, dando paso a una estrategia de izquierda radical tradicional en su alianza con IU-PCE, mientras que en el M5S, a través de los datos aportados, podemos apreciar cómo se evolucionó hacia esa transversalidad.

La gran conclusión es que no existe populismo sin reclamación soberana. Toda articulación populista es la exigencia de soberanía, que puede ser desarrollada desde distintas perspectivas y articulaciones. Esto se debe al contexto actual, donde tal y como expone Galli, la soberanía ha ido dando varios pasos históricos, desde estar localizada en la figura personal del rey a estar radicada en un orden extracorporal formado por un cuerpo político de individuos, que cristalizó en los Estados del bienestar del siglo xx<sup>40</sup>. Pero como efecto de la globalización, el siguiente paso de la soberanía ha sido trascender a los Estados y alojarse en entidades supranacionales. No se trataría tanto de un robo de soberanía por las élites, sino de una nueva localización que dificulta la capacidad de la soberanía de actuar desde espacios transnacionales y globales para solventar problemas que siguen siendo de carácter nacional —como son los problemas de empleo, prestación de servicios públicos, inmigración o seguridad<sup>41</sup>—. Es en este contexto en el que el populismo simplifica la realidad y el proceso histórico-político actual, realizando una división entre una élite corrupta y usurpadora de la soberanía y un pueblo virtuoso, reclamando la devolución de un objeto sustraído a su auténtico poseedor. Aquí es donde puede encontrarse uno de los elementos que explicarían el éxito de estos fenómenos, pero también uno de los retos y problemas al que se enfrentan una vez acceden a posiciones de poder: la dificultad para ejercer la soberanía en los términos expresados en sus articulaciones discursivas y para la vuelta a una localización de ámbito nacional.

*Jorge Ramos-González*  
Universidad de Salamanca

---

<sup>40</sup> Galli, C. *Sovranità*. Bologna, Il Mulino, 2019, p. 70

<sup>41</sup> Galli, C. *Sovranità*. Bologna, Il Mulino, 2019, p. 180 y ss.

## LIBERTAD Y CONCORDIA: LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL: *Sociedad democrática y constitución (estudios y cabos sueltos)*, Madrid, Marcial Pons, 2018, 510 págs.

*Sociedad democrática y constitución (estudios y cabos sueltos)* es sobre todo una brillante colección de estudios de derecho constitucional, extraordinariamente útil para entender figuras o cuestiones de tal tipo de materias, hablemos de fuentes, derecho parlamentario, derecho autonómico o problemas de nuestro régimen electoral, que quedan efectivamente iluminadas a través de los análisis efectuados en este volumen, muchas veces tan detallados como sagaces. Sirve también para explicar la posición del autor en algunos momentos de su biografía en los que llevó a efecto una dedicación política que después abandonaría, para adquirir marcadamente relieve su vocación académica. En efecto, Oscar Alzaga es un reputado constitucionalista, un respetado maestro, diría yo, cuyas contribuciones en esta materia se ven subrayadas, como es sabido, por la creación y dirección de la revista *Teoría y Realidad Constitucional*, referente indispensable del derecho constitucional español.

Es constatable el esfuerzo de Oscar Alzaga por aclarar las bases intelectuales de la actividad política, sobre todo si se ha producido una implicación personal en la misma, aunque la seriedad del análisis se practica asimismo cuando el profesor contempla los problemas de funcionamiento del sistema político, ya preferentemente como espectador de las vicisitudes de la democracia constitucional. La idea de explicar la intervención política del profesor era la tarea que Oscar Alzaga se propuso cuando, de urgencia, elaboró un primer y admirable *Comentario a la Constitución española*, buscando, nos dice ahora, «aportar algunas claves del proceso constituyente a la mejor comprensión de la Constitución, apuntar numerosas cuestiones sobre las que había que dedicar especial atención y facilitar una primera exégesis de la totalidad de nuestra ley política fundamental » (p. 262).

En el libro hay un rastro primero de la vocación política del autor (págs. 45-67), que tiene que ver con el compromiso transformador de su cristianismo, en el horizonte intelectual del progresismo de *La Pacem in Terris* de Juan XXIII o de la *Populorum Progressio* de Pablo VI. Hoy, ante el espectáculo de una Iglesia enfangada en su responsabilidad por escándalos sexuales o su inanidad populista, puede sorprender el atractivo cristiano para quienes estaban pensando en traer la democracia a España y renovar seriamente, casi revolucionariamente, las estructuras de la sociedad española. Pero este testimonio es capital para entender a una parte de la clase política de la Transición, aunque finalmente la democracia cristiana, como se sabe, no tuviese

verdaderamente opciones como formación política independiente. Oscar Alzaga dedicó precisamente su tesis doctoral a explorar los orígenes de la democracia cristiana en España, y sobre esta problemática versan dos interesante estudios del volumen sobre el Partido Social Popular como partido conservador, hasta cierto punto antisistema, en la medida en que el mismo atribuía inusitadamente importancia a la base ideológica propia, estaba relativamente al margen del *fulanismo* de los grandes partidos de la Restauración, y pretendía, además de la implantación de un sistema electoral proporcional, el reconocimiento del sufragio femenino.

La preocupación por el fondo histórico de los problemas constitucionales es un rasgo descollante de este libro, como se ve, por ejemplo, en los estudios sobre el poder judicial o el régimen electoral. Le llama la atención a nuestro autor —cuando Alzaga se ocupa del poder judicial en la Constitución de Cádiz— el protagonismo en el momento revolucionario —donde se presenta la ocasión de terminar con el aparato judicial del antiguo régimen— de un personal político, el de los diputados en la Asamblea gaditana, conector de las exigencias revolucionarias del liberalismo, sobre todo en su versión inglesa, y al tiempo con una notable formación técnica. Así, al discutirse en la Cortes que el rey siguiese manteniendo prerrogativas en la detención y arresto de las personas, los diputados liberales, o sea, Muñoz Torrero, Villanueva, el conde de Toreno, Gordillo, Oliveros y Argüelles demostraron, por cierto, una vez más, «un alto nivel de formación técnico-jurídica y un óptimo conocimiento del derecho constitucional liberal de la época» (p. 87).

La preocupación por el sistema electoral permea también muchas páginas del libro, pues Oscar Alzaga vincula la falta de representatividad en nuestro constitucionalismo histórico y las deficiencias democráticas actuales. Sorprende al lector el dominio de Alzaga de las claves caciquiles del sistema de la Restauración: pérdida de la confianza del rey del Gobierno, decreto de disolución de las Cortes, encasillado electoral, juego del artículo 55 de la ley electoral, falseamiento del sufragio, pucherazos, falta de garantías en el control de las elecciones, etc. En las antípodas de la evolución parlamentaria del sistema constitucional inglés, el régimen parlamentario español dependió de la facultad del rey para disolver las Cámaras, complementando el sistema que permitía hacer a los Gobiernos las elecciones, mediando los gobernadores civiles. Al final, el factor caciquismo, al que se adjetivó de «reminiscencia feudal emplebeyecida», posibilitaba al rey controlar la dinámica política.

No va Oscar Alzaga a establecer una continuidad entre el sistema electoral de la Restauración y el decreto ley electoral de marzo de 1977, que determinará, como se sabe, nuestra LOREG, pero el caciquismo continúa solapado: cierto, hay un control jurisdiccional de las elecciones y se ha instaurado una Administración electoral independiente, mas continúan los riesgos en un

sistema no suficientemente proporcional y permanecen las provincias como circunscripción *non sancta* electoral. Se apunta de este modo la conveniencia de la reforma del sistema autonómico, sobre el que no se escatiman las ocasiones para formular durísimos reproches (así Alzaga destaca las dificultades de interpretación del Tribunal Constitucional en materia autonómica con un título VIII «técnicamente muy imperfecto» y «peligrosamente abierto a una dinámica reivindicativa desde los nacionalismos de vocación soberanista» (p. 439). En otra ocasión y *en passant* deja caer: frente a la disposición de los Länder alemanes a la concentración, entre nosotros no cabe preguntarse por «las razones que justifican hoy, por ejemplo, que la Rioja sea una comunidad autónoma con una población de 320 000 personas, o que lo sea Cantabria con 600 000» (p. 471). De manera que resulta imperioso plantearse una racionalización del mapa territorial español, amen de la supresión de las diputaciones, las concentraciones municipales y la conversión de la comunidad autónoma en circunscripción electoral.

La condición académica de Oscar Alzaga explica su dedicación al estudio de la autonomía universitaria en dos trabajos de pronunciamientos bien interesantes. Así da por buena la calificación del Tribunal Constitucional de la misma como derecho fundamental, y no garantía institucional, como a muchos nos parece más correcto, aunque las bases de la posición jurisdiccional reposen, de un lado, en argumentos tan endeblés como la localización de la autonomía de la que hablamos en la sede constitucional correspondiente a los derechos, como si en la sección 2.<sup>a</sup> del título I de la Constitución no hubiese más que este tipo de figuras jurídicas; o de otro, en los términos de la incorporación constitucional, según la fórmula acostumbrada que se emplea para los derechos, que, en efecto, suele ser «se reconocen». Los trabajos de Oscar Alzaga, y que en esta ocasión suscribe asimismo la profesora Mariola Urrea, previenen frente a la inspiración en modelos extranjeros (especialmente el americano en el que se accede a la docencia por contrato) de la reforma universitaria en ciernes y la necesaria vertebración de la selección del profesorado de la Universidad pública (que de otro lado, ha de constituir el sector medular de la Universidad española) mediante pruebas en las que se acredite la exigencia constitucional del mérito y la capacidad. «En efecto, los catedráticos y profesores titulares de universidad, como funcionarios dedicados al servicio público docente superior, han de acceder a sus cuerpos mediante procedimiento respetuoso con lo dispuesto en el art. 103.3 de nuestra Constitución, es decir, “de acuerdo con los principios de mérito y capacidad”»(p. 303).

Como decíamos al principio, el libro de Alzaga contiene contribuciones muy importantes para el estudio de nuestro sistema constitucional, por ejemplo las referentes a las fuentes, se trate del reglamento parlamentario, de la ley orgánica o de la posición constitucional del estatuto de autonomía.

Oscar Alzaga echa de menos una mayor claridad conceptual en la doctrina del Tribunal Constitucional respecto de la ley orgánica, que quizás haya que disculpar, pues el Tribunal no es precisamente un colegio académico que se mueva libremente en el mundo de los conceptos y valores, sino una instancia que resuelve justificadamente, aplicando la razón del derecho, conflictos concretos, y que está obligado a actuar con deferencia respecto del legislador democrático. La doctrina habría sido más clara si el Tribunal hubiese entendido las relaciones entre la ley ordinaria y la ley orgánica con un criterio de jerarquía; lo que ocurre es que este criterio es difícilmente aplicable cuando estamos hablando de dos normas que proceden del mismo poder democrático, aunque ciertamente hay diferencias procedimentales entre la ley ordinaria y la ley orgánica, y los conflictos entre ambos tipos de disposiciones no son de contradicción, sino de ocupación. Tampoco parece falta de ingenio la solución atribuida a los problemas de las materias conexas, cuya especificación el Tribunal Constitucional impone, bajo su control, a la ley orgánica en una cláusula *ad hoc*. En lo que sí estamos de acuerdo es en el alcance constitucional de la reserva de ley orgánica y en la función dinámica y a la vez estabilizadora de este tipo de fuente. «No parece, por cierto, que la llamada reserva de ley orgánica, haya dado frutos aberrantes, sino que más bien ha promovido el diálogo y el consenso, en ciertas ocasiones, entre diversas fuerzas políticas, sobre materias legislativas que requieren de cierta estabilidad —solo lográble por la vía del compromiso—, lo que contribuye a superar la comprensible tentación de los Gobiernos, aunque sean minoritarios, de imponer unilateralmente su santa voluntad en leyes significativas que podrían ser objeto de un *bandazo* a la vuelta de las siguientes elecciones» (p. 342).

Abundan en el libro afirmaciones prudentes, aunque quizás no usuales en nuestros pagos, en relación con determinadas cuestiones de política constitucional. Se trata, por ejemplo, de una valoración positiva del Senado, cuya actuación de garante constitucional se acaba de poner de relieve con ocasión de la crisis catalana (por lo demás señalada en una impecable e implacable sentencia del Tribunal Constitucional, STC 89/2019). Alzaga se refiere en concreto al rendimiento como Cámara de segunda lectura del Senado, posibilitando acuerdos que la dinámica partidista no permitió lograr en el Congreso. «La tan vituperada segunda lectura de un proyecto en el Senado supone en la práctica una oportunidad para una segunda vuelta de conversaciones entre los grupos, a la vista de los argumentos contrastados en el Congreso que en ocasiones resulta verdaderamente fructífera y es que los partidos nunca reconocen en público que sus oponentes porten cuota alguna de razón, pero terminado un debate en la Cámara Baja, a veces se muestran abiertos a debatir sobre puntos en que su debilidad es más o menos notoria y a buscar fórmulas de encuentro recogibles en los textos que apruebe la Cámara Alta» (p. 319).

Interesantes asimismo son, de un lado, la denuncia del reparto de puestos para su nombramiento como magistrados del TC, que no puede sustraerse a la práctica de la *lotización* como mecanismo de ocupación de los cargos en el sistema constitucional español, pervirtiendo el establecimiento de la exigencia de las mayorías cualificadas, establecidas en el nivel normativo que sea; o, de otra parte, su categórico juicio sobre la imposibilidad de verificación de la reforma constitucional. Sobre la primera cuestión, este es el veredicto inapelable del profesor Oscar Alzaga: «La *lotización* convenida entre los partidos para cubrir desde los órganos de las Cajas de Ahorros hasta el Tribunal de Cuentas se ha convertido en una filosofía política de general aplicación, a la que no escapa en verdad la composición del Tribunal Constitucional, pese a las trascendentales misiones que le están confiadas por la propia Constitución» (p. 414). Al profesor Alzaga le preocupa, en fin, la resistencia de nuestro sistema constitucional a su reforma, que parece seguir más el modelo americano, que piensa en la utilización de este mecanismo de conservación constitucional exclusivamente en las «great and extraordinary occasions», y los modelos europeos donde hay una cierta rutinización de la reforma constitucional, en la medida en que es frecuente su verificación. La relación que el profesor Alzaga establece entre la reforma constitucional y la salud de la democracia española es muy preocupante y solo hemos de agradecer, me parece, la lucidez y la valentía de la denuncia. «La capacidad que tienen las democracias de nuestra época de reformar sus constituciones, es decir, de modernizarlas y solventar con fórmulas eficaces las disfuncionalidades detectadas, guarda una correlación estrecha con el nivel de calidad de su sistema político y, a la par, con la capacidad real de diálogo, concordia y consenso que existe entre sus partidos. No descubro un océano al afirmar que en España no superamos la prueba del nueve en capacidad de abordar reformas constitucionales. La dolorosa verdad es simple: en este *test* capital para una democracia europea hoy viajamos en el vagón de cola» (p. 501).

Esta última observación del profesor Azaga expresa la preocupación que le embarga al observar en nuestra democracia constitucional un inusitado espíritu de facción, no compensado suficientemente con una disposición a aceptar la legitimidad plena del adversario, que tiende más bien a asumir perfiles de enemigo, y la escasa disposición para rebajar el partidismo en función de las exigencias del bien común, admitiendo la segura contribución de la oposición al funcionamiento correcto del sistema democrático. Así no hay base para el consenso de reforma constitucional y no se acepta que exista un espacio técnico distendido en el que quepan posibilidades de encuentro en la política ordinaria.

Desde luego, la democracia es mucho más que un sistema de designación y control de los gobernantes. Requiere de determinada cultura, que no es otra

que la moderación, esto es, la aceptación de un pluralismo razonable y no radical, y el predominio entre los agentes políticos y los ciudadanos de mentalidades abiertas o tolerantes, y no cerradas o dogmáticas. El espíritu de facción es inevitable, como viera ya Hamilton, pues el número de los partidarios siempre dependerá de la estridencia y la acritud de las posiciones políticas propias, pero es necesario aceptar también las ventajas de la moderación. «Así, una cultura cívica democrática reconoce la obvia existencia de tesis y posiciones divergentes y aun contrapuestas en la arena política. Pero sus sostenedores son adversarios en forma más o menos coyuntural o permanente, pero no enemigos». La confrontación antes y tras la consecución del poder es inevitable, basada como está en la libertad ideológica y la necesidad de propiciar la victoria en la contienda electoral, asegurando los perfiles propios partidistas. La cuestión está en determinar por qué se sobrepasan los límites de la pugna moderada y razonable y se incurre en la descalificación como estrategia de lucha electoral, «negando toda capacidad para gobernar al adversario y toda valía de su liderazgo». Aunque pueda creerse en la rentabilidad electoral de esta estrategia de la descalificación que preferiría disuadir a los electores moderados en vez de atraerlos con propuestas razonables, lo que es evidente es que produce el desgaste institucional del sistema democrático, y dificulta el funcionamiento correcto del mismo. Lo que nuestra democracia necesita, concluye el profesor Alzaga en el luminoso capítulo «Radicalización política e ideologías» al final del libro que reseñamos, es concordia, esto es, una disposición compartida, «a cooperar con los demás en términos aceptables públicamente, para elaborar y aprobar las grandes disposiciones legislativas, nombrar los componentes de los órganos constitucionales, revisar la Constitución para mejorar las instituciones y los mecanismos de su parte orgánica y abordar otros puntos que requieran de cirugía precedida del debido consenso, como es el caso particularmente significativo del perfeccionamiento federalizante de nuestro Estado autonómico» (p. 493).

*Juan José Solozabal*

Universidad Autónoma de Madrid

JAVIER GARCÍA ROCA: *La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Cizur Menor, Thomson Reuters, 2019, 217 págs.

En noviembre de 2017 España celebró el cuarenta aniversario de su ingreso en el Consejo de Europa, acontecimiento que tuvo lugar bajo circunstancias insólitas, pues por aquel entonces nuestro país aún no contaba con una

que la moderación, esto es, la aceptación de un pluralismo razonable y no radical, y el predominio entre los agentes políticos y los ciudadanos de mentalidades abiertas o tolerantes, y no cerradas o dogmáticas. El espíritu de facción es inevitable, como viera ya Hamilton, pues el número de los partidarios siempre dependerá de la estridencia y la acritud de las posiciones políticas propias, pero es necesario aceptar también las ventajas de la moderación. «Así, una cultura cívica democrática reconoce la obvia existencia de tesis y posiciones divergentes y aun contrapuestas en la arena política. Pero sus sostenedores son adversarios en forma más o menos coyuntural o permanente, pero no enemigos». La confrontación antes y tras la consecución del poder es inevitable, basada como está en la libertad ideológica y la necesidad de propiciar la victoria en la contienda electoral, asegurando los perfiles propios partidistas. La cuestión está en determinar por qué se sobrepasan los límites de la pugna moderada y razonable y se incurre en la descalificación como estrategia de lucha electoral, «negando toda capacidad para gobernar al adversario y toda valía de su liderazgo». Aunque pueda creerse en la rentabilidad electoral de esta estrategia de la descalificación que preferiría disuadir a los electores moderados en vez de atraerlos con propuestas razonables, lo que es evidente es que produce el desgaste institucional del sistema democrático, y dificulta el funcionamiento correcto del mismo. Lo que nuestra democracia necesita, concluye el profesor Alzaga en el luminoso capítulo «Radicalización política e ideologías» al final del libro que reseñamos, es concordia, esto es, una disposición compartida, «a cooperar con los demás en términos aceptables públicamente, para elaborar y aprobar las grandes disposiciones legislativas, nombrar los componentes de los órganos constitucionales, revisar la Constitución para mejorar las instituciones y los mecanismos de su parte orgánica y abordar otros puntos que requieran de cirugía precedida del debido consenso, como es el caso particularmente significativo del perfeccionamiento federalizante de nuestro Estado autonómico» (p. 493).

*Juan José Solozabal*

Universidad Autónoma de Madrid

JAVIER GARCÍA ROCA: *La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Cizur Menor, Thomson Reuters, 2019, 217 págs.

En noviembre de 2017 España celebró el cuarenta aniversario de su ingreso en el Consejo de Europa, acontecimiento que tuvo lugar bajo circunstancias insólitas, pues por aquel entonces nuestro país aún no contaba con una

Constitución democrática. A pesar de esta ausencia, el Consejo aprobó nuestro ingreso, al que el primer representante permanente de España en la organización paneuropea, José Luis Messía, se refirió como una adhesión «por palabra de honor». España tenía ya claro que su futuro pasaba por Europa. Sin embargo, las certezas eran muchas menos en cuanto a la evolución de esta peculiar organización y, desde luego, respecto de sus implicaciones para nuestro ordenamiento jurídico. De ambas realidades, de la transformación del sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH, Convenio de Roma o, simplemente, Convención) y de su incidencia en el ordenamiento constitucional español, da buena cuenta la obra que aquí se reseña.

*La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos* es una muestra más de la militancia europeísta de su autor, quien desde hace años se empeña en enseñarnos, dentro y fuera de las aulas, los logros y desafíos que ha supuesto, y a los que nos enfrenta, nuestra integración en el Consejo de Europa. Ofrecer una visión global de la paulatina construcción del sistema regional europeo de protección de derechos, es así el hilo conductor de este trabajo. Sin embargo, como advierte su artífice desde el principio, no se trata este de un análisis sin tesis. Abiertamente partidario de la constitucionalización del Convenio de Roma y de la consecuente consolidación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH o Tribunal de Estrasburgo) como garante de un incipiente *ius commune* a nivel regional, con este libro el profesor García Roca nos invita a participar en un debate, el que versa sobre el futuro del CEDH y de su órgano jurisdiccional, que no por iniciarse a finales del pasado siglo, ha dejado de estar en boga.

Me permitirá por ello el lector que, a través de estas páginas, le aproxime al contenido de cada uno de los seis capítulos en los que se estructura la referida monografía. Ello sin otro particular que el de suscitar su curiosidad e interpelarle a participar en el diálogo (concédanme el guiño al autor) sobre la sostenibilidad, en el medio-largo plazo, de la función del TEDH como órgano de justicia individual. Y es que, como apunta García Roca en el primer capítulo de su libro, la progresiva transformación del TEDH en un «instrumento constitucional del orden público europeo» sigue siendo objeto de no pocos recelos. Lo es, claro está, por las tradicionales vindicaciones de los Estados del monopolio de *lo constitucional*. Pero lo es también (déjeme recordarlo) porque dicha transformación ha venido aparejada, al menos desde Interlaken, a una progresiva restricción del número de admisiones de demandas que llegan a Estrasburgo. Una clara tendencia a la objetivación del llamado *amparo europeo* que, dada la idiosincrasia de cada país, difícilmente podrá ser asumida con igual grado de aceptación ni por los 47 Estados parte del Convenio de Roma, ni por quienes, día a día, siguen luchando dentro de las fronteras de su

respectiva nación por hacer de la protección de los derechos y libertades de las personas una realidad efectiva.

La lenta transformación del TEDH en un órgano cuasi constitucional es resultado de un largo proceso que se extiende desde lo que en el primer capítulo el profesor García Roca denomina «la fase durmiente del sistema» (1956-1975) hasta la aprobación de los últimos protocolos de enmienda a la Convención (Protocolos 14, 15 y 16). Y es precisamente en estas primeras páginas de su trabajo donde el catedrático de Derecho Constitucional define la tesis en la que sustenta su análisis. Consciente de la dirección hacia la que apuntan las sucesivas Conferencias de Alto Nivel celebradas en los últimos años, desde Interlaken hasta Copenhague, el profesor García Roca no tarda en darnos a conocer sus reticencias frente a algunos de los mecanismos por los que ha optado el Consejo de Europa para garantizar el papel del Tribunal de Estrasburgo como una suerte de tribunal constitucional regional. A estas reformas se referirá de manera más detallada en capítulos posteriores, pero ello no sin antes detenerse en la inacabada construcción de un sistema integrado de protección de derechos a nivel europeo.

El Dictamen núm. 2/2013, de 18 de diciembre de 2014, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (UE) fue, sin duda, muestra de un claro sobredimensionamiento de la autonomía y primacía del sistema comunitario, de «falta de empatía» en la articulación de unas necesarias pasarelas entre sistemas de garantía. A pesar de ello, no debemos olvidar, como no lo hace el autor, que el diálogo entre ambas jurisdicciones, la de Estrasburgo y la de Luxemburgo, está consiguiendo paliar un conflicto que, por lo demás, resulta inevitable en nuestro contexto de pluralismo constitucional. Y al análisis del diálogo judicial, en sus dimensiones ascendente, descendente y horizontal, se dedica también el primer capítulo de esta obra, en el que precisamente por ello no podía faltar una referencia al aclamado Protocolo 16, cuya ratificación por España, apunta el autor, quizás permitiera amortiguar los efectos indeseados en el ordenamiento español de un (necesario pero mal construido) control de convencionalidad (difuso).

Junto a los Protocolos 14 y 15, el Protocolo 16 al Convenio de Roma fue ideado para garantizar el buen funcionamiento y la eficacia del sistema regional europeo a través, fundamentalmente, del refuerzo del carácter subsidiario de la jurisdicción de Estrasburgo. Recordemos, como lo hace el segundo capítulo de *La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, que la Convención Europea tiene una doble naturaleza, pues formalmente es un tratado internacional, pero materialmente tiene «alma de constitución». La dimensión constitucional del CEDH responde, claro está, a su propia razón de ser, la protección de los derechos humanos. Y a su percepción como un verdadero instrumento constitucional ha coadyuvado una interpretación

convencional basada en las constituciones nacionales de los Estados parte, los principios democrático, de Estado de Derecho y de protección efectiva o efecto útil, y el recurso a la proporcionalidad como facilitador del diálogo judicial. Pero sin poder obviar esta dimensión materialmente constitucional, el Convenio de Roma no deja de ser un mecanismo de protección internacional.

Desde esta última perspectiva, la lógica del principio de subsidiariedad no solo obliga a las víctimas a agotar los mecanismos internos disponibles (requisito reforzado por el Protocolo 14 y en el que ahondará el todavía letárgico Protocolo 15), sino que explica el recurso a la polémica doctrina del margen de apreciación nacional. Uno (requisito de admisión del previo agotamiento de recursos internos) y otra (doctrina del margen de apreciación nacional) no dejan de ser fuente de enigmas, contrariedades e, incluso, origen de importantes cuestionamientos de una efectiva protección de derechos por el TEDH. Así lo pone de manifiesto el profesor García Roca, por un lado, al aludir al cada vez más habitual acceso *per saltum* al Tribunal de Estrasburgo con motivo de la objetivación del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional español y, por otro, al advertirnos sobre el riesgo que corre el TEDH de consagrar, a través del recurso al margen de apreciación nacional, una excepción política a un control jurisdiccional.

Tras indagar en sus orígenes, todavía oscuros, García Roca profundiza en la construcción jurisprudencial de la controvertida doctrina del margen de apreciación nacional, incidiendo en su poca consistencia argumental y, precisamente por ello, en un no poco frecuente uso de la misma de forma discrecional o, incluso, contradictoria. Entre las distintas opiniones posibles, que abarcan desde las de quienes la consideran como un mecanismo oportunista, hasta la de quienes alaban la autocontención y la prudencia judicial que aprecian como su fundamento, nuestro autor se sitúa en una posición intermedia, reconociendo en el pluralismo territorial y en la subsidiariedad de la protección dispensada por el TEDH su principal justificación. Condena así su uso únicamente en aquellos casos en los que el recurso a esta doctrina no es sino un pretexto para dictar decisiones desprovistas de una verdadera motivación. Ahora bien, sin llegar a descartar por completo su utilización, el autor de la obra que aquí nos ocupa vindica en todo caso una mayor sofisticación en su desarrollo, que se proyecte sobre la totalidad de los criterios que, hasta el día de hoy, delimitan (de manera más o menos homogénea) los supuestos en los que el margen de apreciación nacional se aplica.

A lo largo de las más de treinta páginas dedicadas a la materia, el lector podrá así adentrarse en un detallado análisis crítico-propositivo de las distintas razones que maneja el TEDH para justificar el recurso a la doctrina del margen de apreciación nacional, desde el llamado «argumento del consenso europeo»

hasta su acusada dependencia del caso concreto, pasando por la consideración de la naturaleza de los derechos invocados y de las obligaciones nacionales exigidas, la obligada proporcionalidad en el enjuiciamiento y la sensibilidad nacional hacia el problema. Podrá, en definitiva, profundizar en las principales fortalezas y debilidades de esta doctrina de «geometría variable», permitiéndose quizás con ello formular propuestas de nuevo cuño y enriquecer así las que, como la tesis del «procedimiento razonable de decisión», se antojan todavía insuficientes.

Pero más allá del *self-restraint* de la jurisdicción de Estrasburgo, como se apuntaba unos párrafos más arriba, la naturaleza de tratado internacional del Convenio de Roma justifica también la materialización del carácter subsidiario de su función a través del filtrado de las demandas que llegan al TEDH. Y precisamente a la peliaguda cuestión de las últimas reformas procesales de los criterios de admisibilidad (señal inequívoca de una clara tendencia al refuerzo de dicha subsidiariedad), se aproxima el tercer capítulo de *La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos*, cuestionándose el autor en sus primeras páginas la posibilidad de su equiparación con las reformas que operaron la objetivación del respectivo recurso de amparo constitucional en Alemania y España.

Para el profesor García Roca las reformas procesales incorporadas (o a introducir) por los Protocolos resultantes del llamado Proceso de Interlaken no dotan al Tribunal de Estrasburgo de un nivel de discrecionalidad equivalente al que han demostrado tener en los últimos años tanto el *Bundesverfassungsgericht* alemán como el Tribunal Constitucional español. Personalmente, así creo que ha ocurrido gracias no tanto a la intencionalidad de las reformas en sí mismas consideradas, como a la interpretación que de las modificaciones de la Convención y del Reglamento del TEDH han hecho los letrados y magistrados del Tribunal de Estrasburgo. Baste como ejemplo la evolución que se aprecia en la interpretación del requisito del «perjuicio importante» (*significant disadvantage*) desde la entrada en vigor del Protocolo 14. En todo caso, como apunta nuestro autor, las limitaciones en el acceso a la jurisdicción de Estrasburgo urgen un acomodo progresivo de las declaraciones nacionales de derechos al estándar europeo de garantías. Un estándar que, como nos demuestra el cuarto capítulo de este libro, ha ido conformándose a partir de un continuo enriquecimiento del contenido material del Convenio de Roma a través de protocolos adicionales, pero también, y sobre todo, gracias a la labor interpretativa del órgano jurisdiccional encargado de garantizar su efectivo cumplimiento.

El cuarto capítulo de la obra que aquí se recensiona nos permite así imbuirnos en otra de las grandes cuestiones relativas a la evolución del sistema regional europeo, cual es la protección de unos derechos, los sociales, que no

se encuentran expresamente reconocidos por el CEDH. A esta materia nos aproxima su autor mostrándonos las diferentes técnicas utilizadas por la jurisdicción de Estrasburgo a tales efectos, como lo son la de su conexión con los derechos civiles, el recurso a la teoría de las obligaciones positivas y la de su efectiva garantía (no obstante los consabidos límites «de lo financiera y presupuestariamente posible») mediante la prohibición de discriminación ante determinadas prestaciones sociales. Evidentemente, el potencial del CEDH como instrumento de protección de derechos sociales es limitado. Pero precisamente por ello, y teniendo en cuenta la universalidad e indivisibilidad de los derechos que desde hace años proclama el derecho internacional de los derechos humanos, es difícil no compartir con el profesor García Roca que quizás vaya siendo hora de llevar a cabo una modificación convencional que dé cabida a su expreso reconocimiento y protección. Y si el diálogo judicial, el trabajo en red, no es solo una realidad, sino un objetivo que perseguir, desde luego las modificaciones que del Convenio de Roma pudieran operarse con tal finalidad debieran inspirarse tanto en la Carta Social Europea como en la propia Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

En un escenario de concurrencia de jurisdicciones, un diálogo fructífero y la propia lógica de la subsidiariedad, requieren de una adecuada división del trabajo. En este sentido, como nos recuerda el autor de esta obra en su quinto capítulo, la doctrina de la cosa interpretada, en conexión con el interesante mecanismo de las sentencias piloto (*pilot judgments*), se han consolidado como importantes técnicas de colaboración. Y a resultas del carácter vinculante de las interpretaciones que el TEDH hace del CEDH (impidiendo así a los Estados invocar la triple identidad de la cosa juzgada civil para justificar la elusión del efecto de cosa interpretada de las resoluciones de Estrasburgo), el profesor García Roca vuelve a insistir en la conveniencia de incorporar, en nuestro ordenamiento jurídico interno, un precepto legal que recuerde a nuestras autoridades nacionales, muy especialmente a los órganos judiciales, su vinculación al Convenio de Roma y a la jurisprudencia de Estrasburgo.

La innovadora técnica de las sentencias piloto es, sin duda, un ejemplo más de la tendencia constitucionalizadora de la jurisdicción europea. Este mecanismo se aproxima al control de constitucionalidad de las leyes, del mismo modo que las sentencias que interpretan el contenido y alcance de los arts. 41 y 46 CEDH, esto es, que concretan medidas específicas de reparación, se asimilan a las sentencias de amparo constitucional. Así nos lo recuerda el profesor García Roca al referirse a algunos de los ejemplos paradigmáticos de las medidas, generales e individuales, que el TEDH incorpora en sus resoluciones. Sin embargo, el claro afán por reforzar tanto la fuerza vinculante de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo como el compromiso internacional de los Estados de cumplirlas de buena fe, no nos puede dejar olvidar que, todavía

hoy, el de su cumplimiento sigue siendo el mayor desafío al que se enfrenta el eficaz funcionamiento del sistema regional europeo de garantías de los derechos. Como apunta García Roca en el último capítulo de su libro, la inicial naturaleza declarativa de las sentencias del TEDH tuvo un claro reflejo en el trazado de los mecanismos de ejecución y supervisión de su cumplimiento. Ciertamente, el sistema de supervisión se ha reforzado en los últimos años. El Comité de Ministros ha desarrollado sus propios métodos de trabajo, manteniendo además constantes relaciones con el TEDH que, con la entrada en vigor del Protocolo 14, se dotó de dos mecanismos de supervisión, la demanda de interpretación y el recurso por incumplimiento. Sin embargo, ni estas nuevas herramientas de supervisión son tan eficaces como sería deseable, ni el grado de cumplimiento es igual en todos los Estados partes.

El refuerzo del carácter vinculante de las sentencias del TEDH y el fortalecimiento de la supervisión de su cumplimiento, las diversas modificaciones de los requisitos de admisibilidad de las demandas y el frecuente recurso a la doctrina del margen de apreciación nacional, la formalización del mecanismo de las sentencias piloto y la expansión del contenido material del Convenio de Roma, son hitos indiscutibles de la progresiva consolidación del Tribunal de Estrasburgo como garante de un embrionario *ius commune* europeo. Corresponde ahora al lector decidir si es esta la senda por la que efectivamente debiera discurrir el futuro de nuestro sistema regional de garantías. En *La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos* encontrará fundados argumentos para así defenderlo. Ahora bien, posiblemente la mayor virtud del trabajo del profesor García Roca sea precisamente la de dar a conocer las cuestiones clave sobre las que articular el debate, permitiendo con ello a quien se adentre en su lectura forjarse su propia opinión al respecto. Queda así a voluntad del lector recoger o no el testigo.

*Carmen Montesinos Padilla*  
Universidad Complutense de Madrid

JUAN JOSÉ ECHEVARRÍA PÉREZ-AGUA: *La constitucionalización de la foralidad (1975-1978)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2019, 655 págs.

Por «constitucionalización de la foralidad» hasta ahora habíamos entendido, sobre todo, el proceso de elaboración de la disposición adicional primera de la Constitución y, sobre todo, su despliegue efectivo a través del Estatuto de Gernika en 1979. La historiografía, tanto la jurídica como la generalista, detectó en ese trance entre Constitución y Estatuto el momento *refundante* de

hoy, el de su cumplimiento sigue siendo el mayor desafío al que se enfrenta el eficaz funcionamiento del sistema regional europeo de garantías de los derechos. Como apunta García Roca en el último capítulo de su libro, la inicial naturaleza declarativa de las sentencias del TEDH tuvo un claro reflejo en el trazado de los mecanismos de ejecución y supervisión de su cumplimiento. Ciertamente, el sistema de supervisión se ha reforzado en los últimos años. El Comité de Ministros ha desarrollado sus propios métodos de trabajo, manteniendo además constantes relaciones con el TEDH que, con la entrada en vigor del Protocolo 14, se dotó de dos mecanismos de supervisión, la demanda de interpretación y el recurso por incumplimiento. Sin embargo, ni estas nuevas herramientas de supervisión son tan eficaces como sería deseable, ni el grado de cumplimiento es igual en todos los Estados partes.

El refuerzo del carácter vinculante de las sentencias del TEDH y el fortalecimiento de la supervisión de su cumplimiento, las diversas modificaciones de los requisitos de admisibilidad de las demandas y el frecuente recurso a la doctrina del margen de apreciación nacional, la formalización del mecanismo de las sentencias piloto y la expansión del contenido material del Convenio de Roma, son hitos indiscutibles de la progresiva consolidación del Tribunal de Estrasburgo como garante de un embrionario *ius commune* europeo. Corresponde ahora al lector decidir si es esta la senda por la que efectivamente debiera discurrir el futuro de nuestro sistema regional de garantías. En *La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos* encontrará fundados argumentos para así defenderlo. Ahora bien, posiblemente la mayor virtud del trabajo del profesor García Roca sea precisamente la de dar a conocer las cuestiones clave sobre las que articular el debate, permitiendo con ello a quien se adentre en su lectura forjarse su propia opinión al respecto. Queda así a voluntad del lector recoger o no el testigo.

*Carmen Montesinos Padilla*  
Universidad Complutense de Madrid

JUAN JOSÉ ECHEVARRÍA PÉREZ-AGUA: *La constitucionalización de la foralidad (1975-1978)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2019, 655 págs.

Por «constitucionalización de la foralidad» hasta ahora habíamos entendido, sobre todo, el proceso de elaboración de la disposición adicional primera de la Constitución y, sobre todo, su despliegue efectivo a través del Estatuto de Gernika en 1979. La historiografía, tanto la jurídica como la generalista, detectó en ese trance entre Constitución y Estatuto el momento *refundante* de

la foralidad vasca y su traslación a lo que Miguel Herrero denominó el «bloque de constitucionalidad». Javier Corcuera, en una obra de referencia obligada, explicó este proceso como la peculiar forma de hilvanar autonomía y Estado en Euskadi, a través de una generosa interpretación estatutaria de lo afirmado en la Constitución. Otros juristas, como Alberto López Basaguren o Jon Arrieta han estudiado las posibilidades de desarrollo que esa constitucionalización de la foralidad ofrecen para una evolución federal del Estado en España.

Lo que hasta ahora se había intuido y señalado, pero no estudiado sistemáticamente, es la prehistoria, por así decirlo, de todo ello, es decir, el proceso preconstitucional de reconstrucción de la foralidad vasca. El libro de Juan José Echeverría cubre perfectamente ese vacío historiográfico con un análisis notablemente pormenorizado del proceso histórico que condujo de un Estado que no contemplaba más especificidad provincial que las de Navarra y Álava a un Estado autonómico. En realidad, ofrece un arco cronológico más amplio, pues parte desde las primeras y tímidas peticiones al autócrata para que tuviera a bien eliminar algunas partes del decreto ley de 1937 que dejó a Vizcaya y Guipúzcoa sin régimen especial. Como estudio José Antonio Pérez, desde los años cuarenta fueron goteando dichas peticiones que arreciaron en el momento final del régimen, cuando aflojó el autoritarismo y se vieron oportunidades para que prosperaran dichas peticiones.

Aparte de una amplia consideración historiográfica sobre la foralidad, el libro parte de esas peticiones de anulación del decreto ley de 1937, y a mi juicio con acierto porque es realmente donde comenzó a atisbarse también la posibilidad de una recomposición de la foralidad vasca. El autor realiza en todo momento una distinción, que explica en su primer capítulo, entre la foralidad histórica y el neoforalismo para distinguir lo que fue el régimen foral que funcionó en Álava, Vizcaya y Guipúzcoa desde 1839 y en Navarra desde 1841 y hasta 1876, del régimen de conciertos económicos implementado desde 1878. Es una distinción oportuna, pues ambos modelos implican no solo una diferente institucionalidad, sino, sobre todo, diferentes concepciones de la autonomía provincial. Tienen en común, como lo tiene el régimen innovado entre 1979 y 1983, la idea de que existe una legitimidad histórica que permite establecer formas de autonomía, provincial y regional, en cuya definición tienen que tener un papel relevante autoridades propias. Entre 1979 y 1983 —fuera del ámbito de análisis de este libro— esa capacidad estuvo primero en el propio presidente del Consejo General Vasco, Carlos Garaikoe-txea, para elaborar el Estatuto junto a Adolfo Suárez, y posteriormente ya de manera plena en el Parlamento Vasco.

En 1978 no fueron pocos los juristas que mostraron su asombro en tanto y cuanto en los debates constitucionales comenzó a aparecer esa idea bajo el sintagma de «derechos históricos». A Manuel García Pelayo, el primer

presidente del Tribunal Constitucional, aquello le sonaba a imperio austro-húngaro y, por lo general, olía a antigualla periclitada. Este libro nos permite entender mejor la adopción de ese sorprendente lenguaje constitucional, mostrándonos cómo, en realidad, era algo no tan discordante con lo que se venía mascando en los debates políticos desde 1975.

Es mérito de este libro corregir una impresión bastante difundida acerca de la disposición adicional primera de la Constitución. Suele entenderse esta como una especie de premio de consolación que UCD ofreció al PNV tratando de engancharlo al carro constitucional. Es sabido el fracaso al que Fernando Abril Martorell abocó una primera versión más del gusto del PNV porque recogía de manera más rotunda esa idea base de que la historia constituye la autonomía vasca por encima de lo que pueda decir cualquier texto constitucional. La historiografía, partiendo de ese hecho, ha entendido que lo que Miguel Herrero contribuyó a pergeñar como disposición adicional trataba de minimizar daños respecto del muy deseado apoyo nacionalista vasco al texto de 1978. Las intervenciones del propio Herrero y de otros líderes de UCD en su tramitación abonaron esta idea al apelar directamente al PNV y forzar al entonces presidente del partido a personarse en Madrid ante el temor de que esa moneda de cambio sedujera al jefe de filas parlamentario, Javier Arzalluz.

Gracias al estudio de Echeverría podemos ahora saber que la disposición adicional no fue en absoluto una ocurrencia ni una moneda de cambio labrada a última hora con la finalidad de imantar al nacionalismo vasco. Venía de bastante más atrás. Buena parte de este libro reconstruye con todo el detalle necesario ese recorrido que lleva desde 1975 hasta la disposición adicional y, de este modo, encuentra una explicación histórica mucho más satisfactoria para todo el proceso de constitucionalización de la foralidad vasca.

Es importante tener presente el contexto de la cultura política dominante en que ese proceso comenzó a tomar forma. No es este asunto principal, y casi ni tangencial de este libro, pero creo que es pertinente. El régimen franquista mostró una de sus líneas más inquebrantables en la vinculación entre nacionalismo español, centralización y autoritarismo. Ese mismo bloque dejaba fuera cualquier posibilidad de interpretar la nación española como cuerpo político, prefiriendo el régimen —como suelen los nacionalismos— referirse al «pueblo español» como un sujeto que había expresado su reconocimiento de legitimidad al autócrata a través de la guerra.

Sobre esa basa descansaba también uno de los asuntos que más interesa en este estudio: el decreto ley de 1937 que desarmó la foralidad vizcaína y guipuzcoana. Es justamente por una discordancia en el binomio pueblo-guerra, al interpretar que Vizcaya y Guipúzcoa no habían formado *qua communitas* parte de ese «pueblo español», que el autócrata decidió el castigo.

Es por ello también que quienes sí se consideraban parte de ese pueblo español determinado en la guerra contra la anti-España republicana elevaron primero tímidamente, luego ya con voz más clara, sus quejas por la calificación que entrañaba de suyo dicho decreto ley.

El estudio que realiza Echeverría partiendo de la reclamación sobre esta disposición de 1937 ofrece vías para interpretar mejor cómo se originó al final del franquismo y con creciente intensidad una especie de «discurso público» que adoptó como tropos imprescindibles los fueros, la descentralización, la autonomía y finalmente la democracia, y vinculó estos elementos como contraposición a aquella línea característica del régimen que unía nacionalismo español, centralización y autoritarismo.

Los debates que analiza Echeverría entre el Gobierno y los dirigentes de las instituciones provinciales del propio régimen y, sobre todo, los debates internos en las provincias, son, quizás, el mayor activo y la mejor aportación de este libro a nuestro conocimiento del proceso histórico que llevó finalmente a la autonomía vasca en 1979. El lector va a encontrar en las páginas escritas por Echeverría una precisa cirugía reconstructiva de todos esos debates, cosa nada sencilla dado su carácter coral y las vías de expresión en un contexto de limitada libertad de expresión.

Puede en ellos adivinarse una línea argumental, defendida desde el primer Gobierno de la monarquía de Juan Carlos I por Manuel Fraga y en Vizcaya por el presidente de la diputación, Pedro de Arístegui, que trataba de encauzar la innegable quiebra de la línea mencionada que unía nacionalismo español y centralismo por otra en la que se cediera en lo segundo, pero no en lo primero. La idea, expuesta ya anteriormente por Fraga en debate con José Miguel de Azaola, consistía en desarrollar el provincialismo como descentralización puramente administrativa y utilizarlo como antídoto ante posibles cuestionamientos del nacionalismo español al generar *comarcas* supraprovinciales que desdibujaran esas posibles identidades nacionales alternativas a la española.

La narración de Echeverría va desvelando cómo el tardofranquismo prolongado en los primeros Gobiernos de la monarquía fue constatando que el talón de Aquiles del régimen estaba, precisamente, en su déficit de nación. Varias fueron las voces que en los años finales del franquismo advirtieron de esa carencia y, sobre todo, de la desconexión entre nación y Estado, como muestran los debates aquí reconstruidos. Fue justamente ese intersticio el que aprovechó el nacionalismo vasco para generar un discurso público legitimador de la operación de vincular autonomía con restablecimiento de la foralidad y democracia. El conocido como movimiento de alcaldes primero —incorporando a este discurso el simbólico con la reclamación de legalización de la *ikurriña*—, y luego ya el PNV y otros partidos continuaron en esa misma línea de argumentación política.

Es este, a mi juicio, otra de las aportaciones notables de este libro. Muestra muy bien cómo el argumento generado en el entorno nacionalista, usando su lenguaje y sus símbolos, consiguió convertirse en un poderoso argumento hegemónico, hasta el punto de no tener prácticamente contestación alternativa. Es evidente que la violencia terrorista ayudó lo suyo, pues dos de los líderes que podrían haber articulado esa alternativa desde la derecha (Juan María de Araluce y Augusto Unceta) fueron asesinados por ETA antes de que se iniciara el debate constitucional y varios líderes de la UCD serían luego asesinados o secuestrados por la misma organización. Las campañas realizadas en torno al 21 de julio de 1976 (centenario de la ley de 1876), la marginación de opiniones disonantes, como la de los comunistas, y la propia dinámica generada desde el Gobierno con un goteo de medidas en ese sentido, contribuyeron a que, antes de reunirse las Cortes constituyentes, el discurso que vinculaba autonomía, foralidad y democracia se hubiera asentado socialmente.

De este modo, tomado en su conjunto, el detallado análisis que ofrece en este libro Juan José Echeverría nos permite ahora entender mucho mejor el proceso histórico en el que debemos enmarcar y entender la aparición por vez primera en el constitucionalismo español de los «derechos históricos» que articularon en 1979 la nueva foralidad vasca.

*José María Portillo Valdés*  
Universidad del País Vasco

ILIANA OLIVÍ Y AITOR PÉREZ: *Aid Power and Politics*, Londres, Routledge, 2019, 284 págs.

A pesar de haber desempeñado un rol clave en la consolidación del orden mundial liberal y en la difusión de los valores del libre comercio a nivel global, la cooperación internacional para el desarrollo no ha recibido el suficiente grado de atención dentro de la literatura de relaciones internacionales (RI). El foco tradicionalmente ha estado puesto en la *alta política*, es decir en los asuntos militares y vinculados a la puja por el poder, en desmedro de la *baja política* (en donde se suele ubicar a la cooperación), lo que ha llevado a que el estudio de las políticas de ayuda represente menos del 5% de la producción académica total dentro de la disciplina (Sharman y Weaver, 2013).

La mayoría de los estudios suelen encuadrarse dentro de los dos principales campos teóricos de las RI: el realismo y el liberalismo. Mientras la predominante escuela realista ve a la ayuda como una herramienta de política exterior cuyo objetivo principal es lograr que los Estados amplíen sus cuotas

Es este, a mi juicio, otra de las aportaciones notables de este libro. Muestra muy bien cómo el argumento generado en el entorno nacionalista, usando su lenguaje y sus símbolos, consiguió convertirse en un poderoso argumento hegemónico, hasta el punto de no tener prácticamente contestación alternativa. Es evidente que la violencia terrorista ayudó lo suyo, pues dos de los líderes que podrían haber articulado esa alternativa desde la derecha (Juan María de Araluce y Augusto Unceta) fueron asesinados por ETA antes de que se iniciara el debate constitucional y varios líderes de la UCD serían luego asesinados o secuestrados por la misma organización. Las campañas realizadas en torno al 21 de julio de 1976 (centenario de la ley de 1876), la marginación de opiniones disonantes, como la de los comunistas, y la propia dinámica generada desde el Gobierno con un goteo de medidas en ese sentido, contribuyeron a que, antes de reunirse las Cortes constituyentes, el discurso que vinculaba autonomía, foralidad y democracia se hubiera asentado socialmente.

De este modo, tomado en su conjunto, el detallado análisis que ofrece en este libro Juan José Echeverría nos permite ahora entender mucho mejor el proceso histórico en el que debemos enmarcar y entender la aparición por vez primera en el constitucionalismo español de los «derechos históricos» que articularon en 1979 la nueva foralidad vasca.

*José María Portillo Valdés*  
Universidad del País Vasco

ILIANA OLIVÍ Y AITOR PÉREZ: *Aid Power and Politics*, Londres, Routledge, 2019, 284 págs.

A pesar de haber desempeñado un rol clave en la consolidación del orden mundial liberal y en la difusión de los valores del libre comercio a nivel global, la cooperación internacional para el desarrollo no ha recibido el suficiente grado de atención dentro de la literatura de relaciones internacionales (RI). El foco tradicionalmente ha estado puesto en la *alta política*, es decir en los asuntos militares y vinculados a la puja por el poder, en desmedro de la *baja política* (en donde se suele ubicar a la cooperación), lo que ha llevado a que el estudio de las políticas de ayuda represente menos del 5% de la producción académica total dentro de la disciplina (Sharman y Weaver, 2013).

La mayoría de los estudios suelen encuadrarse dentro de los dos principales campos teóricos de las RI: el realismo y el liberalismo. Mientras la predominante escuela realista ve a la ayuda como una herramienta de política exterior cuyo objetivo principal es lograr que los Estados amplíen sus cuotas

de poder en el marco de una estructura internacional eminentemente *anárquica*, el liberalismo considera que a través de la institucionalización es posible armonizar los intereses de los Estados y construir dinámicas cooperativas que generen beneficios absolutos (y no solo relativos como plantea el realismo), lo que por otra parte permitiría asegurar la estabilidad del sistema internacional.

Pero el problema con estos enfoques es que no problematizan las preferencias de los actores vinculados al proceso de toma de decisiones de las políticas de cooperación, sino que las asumen como dadas. Un sesgo que les hace pasar por alto cuestiones políticamente relevantes que nos permitirían entender mejor por qué un Estado decide unilateralmente desprenderse de sus propios recursos para financiar proyectos de ayuda en el exterior.

En vista de esta situación, es necesario destacar la importancia del libro *Aid Power and Politics* (Routledge, 2019), el cual realiza un abordaje multidimensional de la cooperación internacional siguiendo un enfoque constructivista. El contenido está dividido en tres partes: la primera analiza la ayuda en el marco de las teorías de relaciones internacionales. La segunda realiza un estudio de caso que indaga los motivos que impulsan las políticas de los donantes tradicionales y emergentes (poniendo el foco en EE. UU., Reino Unido, Japón, Noruega, Suecia, Dinamarca, España, Hungría, Brasil y la Unión Europea). Por último, se examinan una serie de agendas temáticas que han ejercido una influencia determinante en el sistema de cooperación internacional, pasando desde el consenso liberal sobre democracia y buen gobierno, hasta la igualdad de género y la salud global.

A diferencia de los estudios tradicionales sobre desarrollo que examinan la ayuda desde una óptica técnica y/o gerencial, la obra editada por Iliana Olivie y Aitor Pérez pone el énfasis en los argumentos políticos de la ayuda, así como en los distintos usos que los países le dan a la misma en el plano internacional. En varios pasajes del libro la cooperación es presentada como una herramienta de política externa orientada a ganar poder e influencia (tal como plantea el realismo), aunque al mismo tiempo los autores se esfuerzan por remarcar que al momento de implementar esta política muchas veces entran en juego factores materiales, ideacionales e institucionales que contribuyen a complejizar el comportamiento de los países donantes.

Esto conduce a que dentro de las políticas de cooperación convivan intereses egoístas y altruistas, una dialéctica que según Vernon Ruttan (1996) contribuye a que los Gobiernos desarrollen programas de ayuda con propósitos múltiples y a menudo contradictorios.

Esta dinámica se repite tanto en naciones desarrolladas como emergentes. Así, por ejemplo, a pesar de que como bien deja en evidencia Henry de Cazotte en el capítulo 3, la política norteamericana de ayuda está construida a partir de un consenso bipartidista en el cual el concepto de seguridad

nacional ocupa un rol central, esto no evita que los actores intervinientes en el proceso de toma de decisiones tengan diferentes opiniones respecto a los objetivos de tal política. Según su punto de vista, desde la promulgación de la Ley de Asistencia Exterior en 1961 por parte del presidente John F. Kennedy, Estados Unidos ha intentado mantener un equilibrio entre las tres áreas temáticas principales: desarrollo, diplomacia y defensa (lo que el autor define como «las 3 D»). Un consenso que ahora parece tambalearse a causa de la política externa nativista llevada adelante por la Administración Trump.

Algo similar ocurre en el Reino Unido y Japón, quienes históricamente han utilizado la cooperación como una herramienta de *poder blando* tendente a fortalecer su interés nacional, pero al mismo han impulsado importantes proyectos que han contribuido a reducir la pobreza a nivel global y que han llevado a que la comunidad internacional los consagre como auténticas «superpotencias de la ayuda» (Wickstead, capítulo 4). La dicotomía egoísmo/altruismo o realismo/liberalismo también está presente en los países escandinavos, quienes suelen ser presentados como el ejemplo paradigmático de la cooperación altruista (Stokke, capítulo 5). Si bien es cierto que las políticas de cooperación nacieron como consecuencia de una suerte de deber moral y como un ejemplo de los valores solidarios a partir de los cuales se construyó el Estado de bienestar, lo cierto es que estas prácticas no eran totalmente desinteresadas, sino que apuntaban a fortalecer el *poder blando* de los países de la región, lo que a su vez les permitió ampliar sus márgenes de autonomía a nivel internacional.

En consonancia con las definiciones alcanzadas en los capítulos 1 y 2 del libro, podemos concluir que los motivos de la ayuda la mayoría de las veces resultan contingentes y no excluyentes. La preferencia de los Estados tiende a variar de acuerdo al grado de permisibilidad internacional imperante: así, por ejemplo, cuando el sistema económico logra embarcarse en una dinámica de crecimiento sostenido los niveles de ayuda suelen crecer (lo que da lugar al desarrollo de políticas de carácter *altruista*). Pero cuando los constreñimientos estructurales se hacen más fuertes, los Gobiernos restringen la cooperación y/o la revisten de un discurso securitario orientado a fortalecer las estrategias nacionalistas de *autoayuda*. Esto se dio tanto luego la crisis del petróleo de 1973 como en la crisis financiera internacional del año 2008, acontecimiento que, por ejemplo, llevó a que España decidiera recortar alrededor del 70 % del presupuesto destinado a la cooperación al desarrollo (Oliví, Pérez, capítulo 7).

El cambio de poder de Occidente a Oriente, sumado a la irrupción de líderes populistas de derecha que ponen en tela de juicio los principios institucionalizados en el orden mundial liberal (Gómez-Reino, capítulo 15) ha llevado a que las normas del sistema de cooperación entren en una suerte de «estado de flujo» (Gulrajani, Swiss, Capítulo 11). «Los principios de

“donación” asociados a la visión de los países del Norte de la cooperación para el desarrollo están perdiendo terreno, mientras que la cooperación Sur-Sur (CSS) se está institucionalizando cada vez más, desencadenando una transición hacia patrones de asociación en las relaciones de ayuda. Esta transición es de enorme relevancia política, ya que tales normas configuran discursos sobre el desarrollo, sus problemas y soluciones deseables, y condicionan las formas en que los estados negocian sus roles e identidades frente a la comunidad internacional»<sup>42</sup> (Olivié, Pérez, 2019:5).

Actores emergentes como China e India vienen ocupando un rol cada vez más protagonista en un espacio que hasta poco estaba reservado para las naciones occidentales desarrolladas y en el futuro seguramente van a demandar una mayor capacidad de decisión en el sistema internacional de cooperación. Esto ya ha generado cambios en el *statu quo* y ha dado paso a una creciente convergencia ideológica entre los donantes del Norte y del Sur que favorece la consolidación de un «marco normativo híbrido» (Gulrajani, Swiss, 214).

Pero los cambios no solo están siendo impulsados por razones geopolíticas, sino que también son producto de los complejos desafíos que la comunidad internacional tiene por delante. En este sentido, Olivié y Pérez, por ejemplo, resaltan que la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible amenaza con alterar las bases del sistema de ayuda tal como lo conocemos actualmente (incluyendo los motivos, objetivos, actores e instrumentos que emplea). Como parte de este proceso, aseguran los editores de *Aid Power and Politics*, se está reconsiderando la propia definición de ayuda, lo que abre la posibilidad de que el más amplio concepto de *apoyo oficial total para el desarrollo sostenible* (TOSSD) pueda eventualmente reemplazar al concepto casi universal de *asistencia oficial para el desarrollo* (AOD).

La importancia de *Aid Power and Politics* justamente radica en su capacidad de dejar en evidencia los cambios de poder *subterráneos* que están teniendo lugar en el sistema internacional de cooperación, y en problematizar el rol que desempeña la ayuda en un orden mundial en transición.

*Matías Mongan Marcó*

<sup>42</sup> Traducción propia. Fragmento original: «The principles of “donorship” associated with the North-centric view of development cooperation are losing ground, while South-South cooperation (SSC) is being increasingly institutionalised, triggering a transition to “partnership” in aid relations. This transition is of enormous political relevance, as these norms frame narratives on development, its problems, and desirable solutions, and they condition the ways in which states negotiate their roles and identities vis-à-vis the international community».

