

## La Spagna dopo il voto: l'ombra catalana sul Governo, la prospettiva delle riforme

*di Anna Mastromarino*

1. Le vicende che hanno interessato la Spagna negli ultimi anni, se ancora ve ne fosse bisogno, ci ricordano come al di là della modellistica, le variabili che condizionano le dinamiche politiche di un ordinamento sono assai maggiori degli elementi paradigmatici che animano il discorso sulle forme di governo e così variegate da determinare cambiamenti repentini anche per quel che concerne la forma politica istituzionalizzata di un paese.

Nel giro di pochissimo tempo la Spagna è passata dal costituire un modello di stabilità, più volte citato dalla dottrina come esempio da analizzare e imitare, a trasformarsi in un caso di scuola nella rappresentazione delle debolezze del sistema parlamentare, ancorché razionalizzato.

In meno di quattro anni, gli spagnoli sono stati chiamati alle urne ben tre volte per scegliere i propri rappresentanti al Congresso e hanno avuto modo di sperimentare procedure costituzionali che sin dal 1978 non avevano mai trovato applicazione: la mozione di sfiducia costruttiva, certamente, ma anche l'applicazione delle misure straordinarie di cui all'art. 155 CE, per il commissariamento delle comunità autonome; poco prima l'atto di abdicazione di Juan Carlos di Borbone in favore del figlio Felipe.

Sono stati anni burrascosi, che hanno trascinato in una sfrenata corsa sulle montagne russe l'elettorato che, tra ripide discese, lente risalite, avvitamenti e giri della morte, ha visto la fisionomia della Spagna cambiare giorno per giorno tanto per quel che concerne la forma di Stato che l'organizzazione politica, profondamente mutata nelle coordinate che interessano il sistema dei partiti.

Le elezioni del 28 aprile sono divenute inevitabili nel momento stesso in cui il governo Sanchez ha preso atto dell'impossibilità di approvare la legge di bilancio per l'anno 2019. Si trattava del resto di un esecutivo che aveva mostrato gravi limiti fisiologici sin dalla sua genesi. Tra il 31 maggio e il 1° giugno 2018, l'opposizione aveva trovato la forza di attivare e votare la sfiducia a Mariano Rajoy, ponendo fine a un governo di minoranza il cui

insediamento era stato facilitato, dopo le elezioni del 26 giugno 2016, innanzitutto al fine di evitare un ritorno alle urne, per la terza volta consecutiva, dopo la fumata nera della precedente tornata del dicembre 2015.

La forza aggregativa dell'opposizione ai popolari, però, non si è rivelata sufficiente a saldare le fratture che negli anni precedenti avevano progressivamente allontanato le diverse forze politiche, in particolare per quanto riguarda le vicende del nazionalismo catalano, le quali, che lo si voglia ammettere o no, costituiscono il nodo attorno cui è andata aggrovigliandosi la matassa della politica spagnola nell'ultimo decennio.

2. – Giunta a qualche settimana dal voto per il rinnovo del Parlamento europeo, la vittoria della sinistra di Sanchez è stata accolta dall'opinione pubblica europea con un certo entusiasmo: in un clima di ansia in aumento per la possibilità che l'ondata antieuropeista, ovunque crescente negli ultimi tempi, potesse travolgere definitivamente l'Unione europea, condannandola per i prossimi anni a una politica di resilienza, la vittoria del PSOE, infatti, ha rappresentato motivo di speranza per chi non voleva arrendersi alla prospettiva della straripante avanzata dei sovranismi di destra in Europa.

Le urne, con un'affluenza del 75,75%, tra le più alte nella storia democratica spagnola, hanno decretato la vittoria dei socialisti, che con il 28,68% delle preferenze costituiscono oggi la prima forza politica del Paese; hanno registrato, al contempo, la contrazione del Partito popolare, secondo per numero di voti, ma fortemente ridimensionato, soprattutto in ragione del rafforzamento di Ciudadanos; dopo i cattivi presagi delle scorse elezioni autonome in Andalusia, con il ritorno di una destra populista più estrema nelle istituzioni, hanno scongiurato, infine, la temuta dilagante avanzata di Vox, il cui risultato elettorale (10,26%) resta comunque, a parere di chi scrive, un allarmante segnale di discontinuità rispetto agli ultimi anni.

Non di meno un'analisi più attenta del voto e soprattutto delle sue conseguenze sulla formazione del nuovo Governo restituisce un quadro complessivo meno confortante dello sperato.

È vero infatti che - seppure possa essere data per altamente improbabile, ma non del tutto impossibile, l'ipotesi di una mancata formazione dell'Esecutivo entro settembre con conseguente rinnovo del voto a novembre - in questo quadro frammentato, gli automatismi che caratterizzano la procedura di elezione del Primo ministro in Spagna potrebbero comportare la nascita di un Governo debole, le cui fragilità non farebbe che accentuare l'instabilità politica manifestata dal Paese negli ultimi anni.

Pur non avendo mai ipotizzato, per ovvie ragioni dettate dai numeri, di poter ricevere la fiducia in prima votazione, dal momento che bisognerebbe poter contare sulla maggioranza assoluta dei membri del Congresso, ossia su una soglia allo stato delle cose assolutamente fuori dalla portata dei socialisti, questi ultimi, non di meno, sembrano voler puntare con determinazione

all'insediamento di Sanchez in seconda votazione, ossia a distanza di 48 ore dal primo voto, che si svolgerà verosimilmente nella seconda quindicina di luglio. Da quel momento, senza alcuno scampo, i partiti avranno due mesi per dare vita al nuovo Governo (art. 99.5 CE), fino a settembre, per l'appunto. Dopo di che l'indizione di nuove elezioni in novembre, ossia trascorso il tempo costituzionalmente necessario, diverrebbe inevitabile.

Anche se è chiaro che nessuno vuole davvero tornare alle urne, le difficoltà sono molte: l'aria tossica che ha caratterizzato il dibattito degli ultimi anni, ammorba ancora l'ambiente, quasi a ricordare che ormai niente può più essere letto e interpretato in Spagna senza tener conto della questione catalana.

È innegabile, infatti, che poco di quanto sta accadendo può essere compreso fino in fondo se non muoviamo dai fatti che hanno interessato Barcellona negli ultimi anni.

La stessa definizione dei parametri per il computo dei voti necessari a raggiungere la maggioranza assoluta in prima votazione ha finito con l'essere condizionata dalle vicende indipendentiste catalane.

Se è vero, infatti, che il *Congreso de los Diputados* spagnolo è composto da 350 membri e da questo dato si dovrebbero facilmente ricavare le soglie di voto, bisogna sottolineare che all'indomani delle elezioni il primo problema che gli uffici parlamentari hanno dovuto affrontare è stato quello di definire il trattamento da riconoscere a quei deputati che essendo stati eletti si trovano in stato di detenzione, imputati per il reato di ribellione in attesa di sentenza nel processo che si è chiuso qualche giorno fa a seguito dei fatti che stanno alla base del preteso processo di indipendenza della Catalogna.

Si tratta del leader di ERC, Oriol Junqueras e di altri tre esponenti della coalizione *Junts per Catalunya*. Determinare il loro *status* giuridico ha evidenti conseguenze su molti aspetti della vita parlamentare: costituzione dell'organo plenario, formazione dei gruppi parlamentari, diritto di voto e parola, retribuzione...e naturalmente *iter* di formazione dell'Esecutivo.

La *Mesa* del *Congreso* ha così riconosciuto ai quattro deputati detenuti il titolo di membri del Congresso privandoli, però, al contempo dei diritti e dei doveri connessi alla loro carica.

Ne consegue che se il numero di voti da raggiungere in prima votazione per ottenere la maggioranza assoluta resta 176, nelle votazioni successive, i quattro deputati impossibilitati a esprimere la loro preferenza verranno considerati come astenuti obbligatori. Il che comporta una situazione piuttosto delicata.

Affinché Pedro Sanchez, infatti, possa essere eletto a partire dalla seconda votazione è sufficiente che i voti a lui favorevoli siano maggiori, anche solo di un'unità, di quelli contrari...ma i conti ancora non tornano.

Il PSOE, oltre ai suoi 123 seggi, può contare, allo stato attuale sui 6 seggi del Partito nazionalista basco (PNV); sul voto favorevole del rappresentante della Comunità valenciana di *Compromís* e su quello del Partido Regionalista

Cántabro. Più travagliata l'alleanza con Unidas Podemos: se in un primo momento i voti di Iglesias erano dati per certi, nonostante non vi sia mai stata una dichiarazione ufficiale in tal senso, con il passare dei giorni i rapporti tra le due forze sono andati complicandosi per arenarsi, infine, nell'attuale condizione di stallo.

Alla base del disaccordo vi sono profonde divergenze in merito alla composizione del prossimo Governo.

Mentre il PSOE propone di stringere un accordo di cooperazione tra le parti, Iglesias insiste che l'unica via affinché i voti di Unidas Podemos possano convergere a favore dell'investitura di Sanchez è quella di garantire la formazione di un Esecutivo di coalizione con accesso dei suoi nel Consiglio dei ministri.

Il leader socialista, da parte sua, preferisce continuare a parlare di un possibile “*gobierno de colaboración*” che assicuri “*cargos intermedios*” (direzioni, segreterie e sottosegreterie ministeriali...) e il ruolo di alleato “privilegiato” riconosciuto a Unidas Podemos.

Assicura, inoltre, che nonostante le difficoltà non rinuncerà a presentarsi al Congresso nei prossimi giorni, accarezzando intanto l'idea di poter contare sull'astensione (che definisce un atto di responsabilità) della destra spagnola che per ora si mantiene ferma sulle sue posizioni.

Va detto, infatti, che quando anche Unidas Podemos garantisse il voto dei suoi 42 deputati, i socialisti per potersi insediare dovrebbero comunque invocare tra gli avversari un certo grado di senso di responsabilità: quanta ne serve affinché almeno uno tra loro (tanto poco potrebbe bastare) si astenga al momento del voto di fiducia, permettendo l'insediamento del nuovo Primo ministro.

La somma dei voti del Partito Popolare (66), di Ciudadanos (57), di Vox (24), di Coalicio canaria (2), di Navarra Suma (2), Bildu (4), Junts per Catalunya(7) e ERC (15) potrebbero, infatti, impedire l'investitura di Sanchez.

3. – Non sembrano esserci altre vie, anche se gli spazi di manovra non sono ampi, tenuto conto che: allo stato attuale tanto Ciudadanos che i popolari hanno fatto conoscere la loro indisponibilità a favorire la formazione di un governo socialista; l'appoggio della coalizione Navarra Suma è subordinato alla inottemibile concessione del governo della comunità autonoma; vi è un irriducibile dissidio tra Unidas Podemos e la coalizione canariota che rende impossibile tra loro ogni tipo di accordo politico; non vi è spazio per un dialogo tra il PSOE e Vox o Bildu, così come con la Junts per Catalunya, per altre ragioni certo e nonostante le voci dei deputati detenuti, ma non meno definitive...e mentre le possibilità si riducono, ecco che appare evidente che la questione catalana torna a far sentire il suo peso, in una dinamica sempre uguale a se stessa (quella dei partiti regionali, per questo definiti “cerniera”, su cui da sempre le forze a livello statale si appoggiano per avere la maggioranza necessaria a governare), ma oggi resa peculiare e particolarmente drammatica

alla luce degli eventi che hanno interessato la vita delle istituzioni e dei cittadini catalani negli ultimi anni.

Allo stato dei fatti, nonostante i ripensamenti di Iglesias sembrano far riprendere protagonismo alla coalizione di Unidas Podemos, i deputati di Esquerra Republicana mantengono un ruolo chiave per quel che concerne le sorti del nuovo possibile governo Sanchez: la Esquerra di Junqueras attualmente detenuto, cui la giustizia spagnola ha negato il permesso a insediarsi nel nuovo parlamento europeo; la Esquerra cui è stata sottratta la guida da Barcellona, in virtù di un accordo dei socialisti pronti a riconfermare Ada Colau; la Esquerra che non ha esitato a manifestare il malessere sviluppato nei confronti del governo Sanchez considerato eccessivamente prudente nelle negoziazioni con gli indipendentisti catalani al fine di trovare una soluzione alla grave crisi in corso che tenga conto anche delle procedure penali tuttora pendenti.

È vero che la situazione potrebbe ulteriormente complicarsi nel caso in cui le forze indipendentiste arrivino a optare per la rinuncia al seggio da parte dei quattro deputati detenuti, rendendo possibile la loro sostituzione con membri con pieni diritti e pertanto facendo pendere la bilancia dei voti al momento della fiducia in favore dei no. Più probabile, però, è che tra i socialisti e i repubblicani catalani si apra nuovamente un dialogo.

Se è vero, infatti, che il portavoce di Esquerra al Congresso, Rafael Rufian, ha sottolineato che non è intenzione del suo partito firmare un assegno in bianco nelle mani di Sanchez, d'altra parte le sue parole al termine del giro di consultazioni hanno lasciato intravedere come possibile l'astensione di ERC, se c'è la disponibilità ad "*hablar sobre la situación de Cataluña*": basterebbe pertanto che anche solo uno dei 15 deputati repubblicani si astenesse per dare vita al nuovo Governo...le cui sorti però, va detto, tornerebbero a essere in balia, almeno sul breve periodo, degli umori indipendentisti catalani, i cui toni, lo ricordava qualche giorno fa Javier Cercas sulle pagine di *El País*, non paiono volersi abbassare.

Non vi è chi non veda, dunque, la morsa che stringe il PSOE: infatti, neppure gioverebbe al clima istituzionale e politico spagnolo se l'astensione fosse garantita dalle forze a destra, dal momento che a Sanchez sarebbe preclusa in tal caso ogni possibile via per aprire un dialogo per la riforma dell'organizzazione territoriale del Paese, con inevitabile inasprimento delle tensioni tra Madrid e Barcellona e ulteriore stagnamento dell'assetto politico. A ciò si aggiunga che nei fatti, la mera astensione della destra popolare spagnola, pur rendendo possibile la formazione dell'Esecutivo, non garantirebbe comunque spazio di governo mancando una maggioranza parlamentare che consenta di uscire dalla logica della decretazione d'urgenza.

E siamo punto a capo: l'ombra catalana ancora una volta sembra allungarsi su tutto il Paese. Inevitabilmente? Per il momento forse sì, ma varrebbe forse la pena cominciare a riprendersi dallo shock istituzionale e politico vissuto dalla

Spagna negli ultimi anni e sollevare lo sguardo verso un orizzonte meno prossimo.

4. – Che sia difficile, forse impossibile, dare stabilità alla Spagna sia dal punto di vista politico che sociale limitandosi ad aggirare la questione catalana è indiscutibile. Non di meno nella volontà di trovare una soluzione bisognerebbe forse cominciare ad analizzare la questione anche da un'altra prospettiva, privilegiare un'altra inquadratura, un grand'angolo forse, capace di restituire a chi osserva uno sguardo di insieme.

Il fatto che le rivendicazioni degli indipendentisti catalani abbiano monopolizzato il dibattito pubblico non significa affatto che la radice dei mali che affliggono la Spagna davvero debba essere cercata esclusivamente in Catalogna o che per risollevare la Spagna dalla crisi istituzionale in cui versa possa essere sufficiente trovare un accordo con i nazionalisti catalani.

Alla base dell'instabilità che ha caratterizzato la vita politica spagnola degli ultimi anni è possibile intravedere diversi elementi, non tutti necessariamente connessi al nazionalismo catalano. Alcuni rappresentano una costante nella depressione che ha interessato sostanzialmente tutte le liberal democrazie contemporanee: la crisi finanziaria di livello globale, lo sfaldamento dei circuiti elettorali e della fiducia dei cittadini nelle istituzioni anche a causa del progressivo arretramento dello Stato sociale e aggravamento delle disuguaglianze sociali, l'attenuarsi del ruolo dei partiti nei processi di rappresentanza, la dilagante onda populista montata a partire dall'opposizione rispetto allo stagnante *status quo* della classe politica, che in Spagna ha in molti casi assunto i connotati del nazionalismo; altri elementi, invece, sono del tutto peculiari e rappresentano una evoluzione per così dire "locale" di un disagio sociale vissuto su scala sovranazionale.

Si pensi, per esempio, al fatto che il progressivo rigetto rispetto alle logiche politiche più tradizionali in Spagna ha portato innanzitutto a una profonda trasformazione del sistema dei partiti, la cui crisi istituzionale appare comunque meno marcata rispetto ad altre realtà europee pur determinando una mutazione del quadro tradizionale, caratterizzato sin dai primi anni di vigenza della Costituzione del 1978 da un bipolarismo ben marcato e reso agevole dall'esistenza di forze regionali e nazionaliste il cui peso politico era moltiplicato da una formula elettorale loro favorevole.

Una non calcolata, eppur funzionale, alchimia tra dettato costituzionale e disposizioni elettorali ha in effetti garantito per decenni il consolidarsi di dinamiche politiche capaci di assicurare al Paese stabilità istituzionale, addomesticando le tensioni generate dal *cleavage* territoriale gestito grazie ad accordi bilaterali in grado di assicurare, al contempo, maggioranze di governo e stabilità nei rapporti tra il centro e la periferia.

L'acuirsi della crisi economico-finanziaria in un contesto politico travagliato da scandali di corruzione e dissidi intestini ha portato all'emergere di nuove forze

politiche, alternative a quelle tradizionalmente egemoni, e conseguentemente al progressivo ripensamento del ruolo giocato dalle forze politiche regionali e nazionaliste nella formula politica del Paese. Pur non potendo parlare di frammentazione vera e propria, la progressiva diversificazione del panorama politico spagnolo ha portato inevitabili conseguenze mettendo in luce come alcune dinamiche, spesso descritte come strutturali, erano piuttosto da considerarsi contingenti. Non era il sistema elettorale di per sé a garantire alternanza, bensì alcune contingenze socio-politiche progressivamente venute meno.

In primo luogo, l'entrata in scena di Podemos e Ciudadanos (oggi la situazione si fa ancora più complessa dopo l'affermazione di Vox), diversamente dal passato, ha definitivamente reso marginale l'ipotesi di risultati elettorali in grado di garantire a una sola forza politica il sostegno per governare, in alcuni casi addirittura potendo contare su maggioranza assoluta assicurata da forze territoriali.

Questa prospettiva ha comportato il ridimensionamento del ruolo dei partiti regionali e delle forze nazionaliste e dunque della loro capacità di negoziazione...per quel che da negoziare in termini di relazioni centro-periferia ancora resta. Non si deve dimenticare, infatti, che anni di relazioni bilaterali hanno modificato il quadro costituzionale, in particolare per quel che concerne il riparto di competenze e l'assetto dell'organizzazione territoriale in Spagna, al punto da indurre la giurisprudenza costituzionale ad assumere un atteggiamento sempre meno possibilista nell'interpretazione "creativa" del dettato costituzionale in merito alle basi dello stato autonomico spagnolo.

È in questo quadro generale che si innescano le vicende dell'indipendentismo ed è in questo quadro più generale che assistiamo al precipitare degli eventi: non si vuole con ciò sostenere che il caso catalano non abbia una genesi e delle ragioni proprie. Non si capirebbe, però, fino in fondo il suo evolversi se non si favorisse questo sguardo d'insieme, né si percepirebbero nella loro sostanza più generale le difficoltà paradossali con cui Pedro Sanchez si trova a fare i conti. Egli, infatti, è vittima dei numeri e delle circostanze in cui versa un sistema ancora troppo legato alle dinamiche del passato, di cui sono venuti meno i presupposti, e ancora poco abile a muoversi tra le pieghe di un sistema che per essere gestito necessita di imparare a usare nuove tecniche come quella della coalizione di governo cui i partiti politici (e l'opinione pubblica spagnola) sono ancora assai poco avvezzi. È evidente, per esempio, che le resistenze di Sanchez alla formazione di un governo di coalizione con Unidas Podemos risiedono anche nella convinzione che questo scenario, alla luce delle dinamiche politiche spagnole, renderebbe assai più difficile l'acquisizione di volta in volta dell'appoggio di partiti esterni all'Esecutivo, che non conterebbe comunque sulla maggioranza assoluta utile a governare, condannandosi a una crescente debolezza.

Così ricostruito, il quadro getta nuove luci sulle vicende che riguardano la procedura di investitura del leader socialista che si apre nei prossimi giorni.

Su di essa si estende sì l'ombra della questione catalana, ma come proiezione di una coltre più densa ed estesa costituita dai nodi che vanno intensificandosi più in generale attorno alla questione territoriale in Spagna, di cui il caso catalano è solo una drammatica espressione.

Esiste un'ambiguità mai sciolta all'interno del dettato costituzionale del 1978 strettamente connessa con le scelte che hanno caratterizzato la forma e il tipo di Stato spagnolo, puntando, al contempo, da una parte a rassicurare coloro che temevano il progressivo smantellamento dell'ordinamento a partire da una differenziazione centrifuga delle comunità, quelle storiche in particolare; dall'altra a concedere spazio a quelle istanze di asimmetria utili a riconoscere diverse specialità linguistico-identitarie nel corpo sociale spagnolo.

È a partire da questa ambiguità che è stato possibile mantenere aperto negli anni il processo di definizione dell'assetto territoriale spagnolo, traendo linfa per sostenere l'assetto politico. Ed è questa ambiguità che non ha mai permesso la definizione della natura del tipo di Stato spagnolo sempre in bilico tra la struttura regionale e le aspirazioni federali. L'implicita duttilità del sistema territoriale spagnolo lo ha reso docile alle trasformazioni e spesso assoggettato alle esigenze del sistema politico più che alla realizzazione del progetto dei costituenti, che per inverarsi avrebbe necessitato di progressivi interventi di modifica del testo del 1978 per dare corpo a quelle promesse di differenziazione che negli anni della transizione non potevano essere compiute. Quelle promesse, mai mantenute in termini strutturali, sono state conservate vive attraverso politiche di accordi congiunturali per lo più di carattere bilaterale, anche a scapito del quadro d'insieme. In questo senso il braccio di ferro tra lo Stato e la Comunità catalana è non solo, ma anche sintomatico di dinamiche evolutive ormai giunte a un punto morto: non c'è più niente da negoziare, non ci sono più i presupposti per negoziare o semplicemente le parti non sono più disposte a negoziare, perché i tempi sono cambiati.

Ma allora, *rebus sic stantibus*, al di là delle vicende che interesseranno l'investitura Sanchez nei prossimi giorni, al di là del dialogo che inevitabilmente (potrebbe essere diversamente?) verrà ripreso tra Madrid e Barcellona, in particolare dopo il deposito della sentenza sul caso Junqueras, potrebbe volerci del tempo prima che la Spagna ritrovi una certa stabilità istituzionale. Sarà necessario, forse, acquisire una certa esperienza nella costruzione di coalizioni postelettorali o potrà rendersi necessaria una revisione del sistema elettorale. Quel che è certo, però, è che questo tempo dovrà necessariamente essere impiegato per costruire le basi politiche per avviare un condiviso processo di revisione costituzionale capace di ridare fiato a un sistema in carenza di ossigeno.

Il dettato della Costituzione del 1978 non è più in grado di raccontare la formula politica della Spagna oggi, quantomeno per quel che concerne la sua

organizzazione territoriale e le relazioni centro-periferia. Prima che le tensioni portino a lacerazioni irreparabili è bene che la pressione si allenti e finalmente si infonda energia al patto costituzionale in prospettiva federale, ossia in quella prospettiva capace di garantire al contempo unità e differenziazione attraverso un processo di disarticolazione territoriale del potere e di coinvolgimento nella definizione dell'assetto da parte di tutte le forze politiche del Paese, quelle di livello statale ma anche quelle nazionali.

È evidente, dunque, che su Sanchez, leader della prima forza politica del Paese, gravano compiti ben più complessi che la formazione del Governo per questa nuova legislatura.