

La Spagna di fronte al multipartitismo: verso un "caso Italia" in salsa iberica?

di Massimo Nardini (*)

SOMMARIO: 1. Introduzione: la nuova sfida per le istituzioni spagnole. 2. Il quadro politico uscito dalle elezioni politiche del 20 dicembre 2015. 3. Quali spunti dal discorso di Natale del Re Felipe VI? 4. Conclusioni: le possibili soluzioni all' "impasse" politica.

1. Introduzione: la nuova sfida per le istituzioni spagnole

L'esito delle elezioni politiche spagnole del 20 dicembre 2015 sembra costituire uno spartiacque nella storia democratica di questo Paese.

Infatti, per la prima volta dal consolidamento della democrazia negli anni '80 dello scorso secolo il risultato elettorale non è stato univoco, al punto da rendere difficoltosa anche la ricerca di possibili formule di coalizione tra i quattro partiti principali usciti dalle urne. Il portato di incertezza che ne risulta è stato tale da spingere un noto quotidiano spagnolo a richiamare la "tradizionale" confusione post-elettorale che contraddistingue le consultazioni politiche italiane¹.

La disamina di questa fase richiede un attento sguardo all'evoluzione del quadro sociale e partitico degli ultimi anni e al ruolo svolto dalla legge elettorale nel determinare tali esiti, alla luce della forma di governo parlamentare fortemente razionalizzata che vede un ruolo di primazia assegnato al Primo Ministro².

Parimenti importante è la funzione che il Capo dello Stato è chiamato a esercitare in un contesto nel quale la scelta del Presidente del Consiglio non appare più univoca

(*) Dottore di ricerca in Diritto Pubblico presso l'Università LUISS Guido Carli, in servizio presso l'Ufficio legislativo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

¹ Con il titolo indicativo "Bienvenidos a Italia", l'articolo di Íñigo Domínguez pubblicato sul quotidiano *El País* all'indomani dell'esito delle elezioni del 20 dicembre evidenziava come "el escenario más temido será el tiempo de la táctica y la auténtica forja de los nuevos líderes en una batalla que demostrará quién es el más fuerte y el más listo, el mejor superviviente".

² Come rappresentato da G. Ruiz-Rico Ruiz e J. Lozano Miralles (*La forma di governo spagnola*, in S. Gambino (a cura di), *Forme di Governo*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, pag. 51) sulla forma di governo della Spagna "l'ingegneria costituzionale seguita insegue un modello fondato su due obiettivi: da un lato, quello della stabilità governativa, con la previsione della mozione di sfiducia costruttiva. In questo modo, l'eventualità di una crisi governativa di origine parlamentare risulta pressoché impossibile, sia nell'ipotesi di un Governo che goda dell'appoggio di una minoranza in Parlamento, sia in quella di un'opposizione maggioritaria "antigovernativa", che è nelle condizioni di bloccare la programmazione politica dell'Esecutivo senza, tuttavia, concretizzare una formazione alternativa di governo. Dall'altro lato, è necessario sottolineare l'obiettivo di dotare il sistema di elevata efficacia, finalità – quest'ultima – che si può raggiungere con meccanismi e poteri che conferiscono al Governo una indiscutibile superiorità quando deve stabilire l' "indirizzo politico" dello Stato".

come in passato, allorché il sostanziale bipartitismo tra Partito popolare (PP) e Partito socialista (PSOE) proiettava automaticamente il capo del partito vincitore alla *premiership*, secondo uno schema storicamente in voga nel Regno Unito³.

Al tempo stesso, bisogna considerare anche le problematiche sottese all'assetto istituzionale spagnolo, in presenza di spinte indipendentiste ulteriormente rafforzatesi all'indomani delle recenti elezioni catalane.

La tendenza alla frammentazione del voto rappresenta indubbiamente un fenomeno diffuso in Europa anche a Paesi storicamente bipartiti o comunque a multipartitismo moderato (si veda il caso di Francia e Gran Bretagna), tuttavia in Spagna non trova adeguati freni nel sistema elettorale che, diversamente da quello francese e inglese, non è uninominale ma proporzionale, sia pure fortemente "impuro"⁴.

Inoltre, le funzioni di Capo dello Stato sono esercitate dal Re, non eletto direttamente dal popolo né scelto dal Parlamento, cui la Costituzione attribuisce un ruolo simbolico di unità dello Stato, con compiti di arbitro e di moderazione del regolare funzionamento delle istituzioni del Paese⁵. Inevitabilmente, la figura del Monarca assume una valenza di primo piano, specie in presenza di un quadro politico in forte cambiamento e comunque non in grado, allo stato, di assicurare una maggioranza chiara all'indomani delle elezioni; peraltro, si tratta di una istituzione che già in passato ha svolto un ruolo chiave nella transizione dalla dittatura alla democrazia e potrebbe nuovamente incidere sulla vita politica del Paese in questa particolare fase⁶.

³ Cfr. O. Lanza, *Spagna: un capo di governo autorevole*, in G. Pasquino (a cura di), *Capi di Governo*, Il Mulino, Bologna, 2005, pag. 249 e seguenti, O. I. Mateos e De Cabo, *El Presidente del Gobierno en España: status y funciones*, La Ley, Madrid, 2006, pag. 401 e seguenti, R. Blanco Valdés, *El parlamentarismo presidencialista spagnolo*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino e N. Olivetti Rason (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007, pag. 104 e seguenti, nonché M. Iacometti, *La Spagna*, P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009, pag. 242 e seguenti.

⁴ Per una disamina delle legge elettorale spagnola, cfr. L. Aguiar De Luque, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995, nonché G. Paciullo, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, in M. Oliviero e M. Volpi (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazia*, Giappichelli Editore, Torino, 2007, pag. 335-375.

⁵ In base all'articolo 56 della Costituzione spagnola "el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes". Secondo M. Aragón Reyes, *Veinticinco años de monarquía parlamentaria*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 70, Enero-Abril 2004, pag. 15, il Re mantiene un importante potere di influenza sull'intero assetto istituzionale: "el Rey no tiene competencias de ejercicio libre, pero sí despliega o puede desplegar una gran influencia. No tiene «potestas», pero sí «autoritas». No ejerce el poder, pero sí posee las facultades clásicas de «animar», «advertir» y «ser consultado». Su papel no es, ni mucho menos, meramente decorativo, como algunos, con poca sagacidad, han sostenido. Por el contrario, es de una importancia política de primera magnitud".

⁶ Al riguardo, secondo A. Barbera e C. Fusaro (*Il governo delle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 1997, pag. 75-76) "una delle caratteristiche peculiari della forma di governo spagnola sta proprio nella figura del re, la quale, diversamente ad quanto accade per tutte le monarchie parlamentari europee contemporanee, non è meramente simbolica e rappresentativa dell'unità nazionale, ma è titolare di poteri di un certo rilievo. Sembra che tale figura sia stata in parte influenzata dal modello francese (...): saremmo così davanti a una forma di governo parlamentare a prevalenza del premier, certamente razionalizzata, di partito e prevalentemente maggioritaria, ma anche non priva di elementi

Tuttavia, almeno in questo momento, appare difficile immaginare un intervento diretto del Monarca analogo a quello posto in essere dal Presidente della Repubblica italiana in taluni momenti della storia nazionale, specie all'indomani della fine della cosiddetta "Prima Repubblica".

Bisogna infatti considerare il fatto che la figura del Re, per sua natura, impedisce al vertice dello Stato di avere una partecipazione diretta alla vita politica precedente all'ascesa al trono, rendendo così difficile per un Monarca orientare secondo una strategia definita la soluzione delle crisi politiche, mancando di quella *expertise* sul campo che invece caratterizza i politici di professione.

In ciò si può ravvisare la differenza rispetto a quanto avviene (sia pure con diverse gradazioni a seconda dei casi) allorché il Presidente della Repubblica venga eletto direttamente dai cittadini ovvero sia scelto dal Parlamento secondo maggioranze qualificate; in quest'ultima circostanza, come dimostra la storia politica italiana, la scelta ricade su personalità di primo piano del panorama politico, o comunque dotate di un adeguato *cursus honorum* all'interno del sistema dei partiti⁷.

A ciò si aggiunga che storicamente la funzione del Re di Spagna è stata depotenziata dal bipartitismo che, di fatto, ha caratterizzato l'evoluzione politica del Paese a partire dalla fase post-franchista. Fatta eccezione per l'intervento del Re Juan Carlos nel 1981 in occasione del noto tentativo di colpo di Stato ad opera di una parte dell'esercito, decisivo per la salvaguardia del processo di transizione democratica all'epoca *in itinere*, l'alternanza tra popolari e socialisti alla guida del Paese con maggioranze definite nelle *Cortes* (cioè nel Parlamento spagnolo) ha demandato ai partiti stessi il compito di assicurare il buon funzionamento del sistema istituzionale⁸.

di dualismo". Pur se tale disamina sembra riflettere il ruolo avuto dal Re Juan Carlos a difesa delle istituzioni democratiche in occasione del noto tentativo di colpo di Stato del 1981, rimane sullo sfondo l'immagine di un Capo dello Stato che potenzialmente potrebbe teoricamente svolgere un compito importante nella gestione della situazione politica spagnola.

⁷ Personalità con un profilo eminentemente tecnico, senza una pregressa partecipazione diretta nella vita politica, di fatto non ve ne sono state nella storia repubblicana italiana; partendo da Enrico De Nicola (tra l'altro, già nel 1920 Presidente della Camera) e Luigi Einaudi (parlamentare liberale prima dell'avvento del fascismo, successivamente membro dell'Assemblea Costituente nonché Vice Presidente del Consiglio e Ministro del bilancio del IV Governo De Gasperi) fino ad arrivare all'attuale Presidente Sergio Mattarella (più volte Ministro, e solo nell'ultimo periodo giudice della Corte Costituzionale), in nessun Presidente della Repubblica difettava una partecipazione diretta nella vita dei partiti e, conseguentemente, una adeguata conoscenza dei meccanismi di funzionamento della democrazia parlamentare. Apparentemente, l'unica eccezione sembrerebbe essere Carlo Azeglio Ciampi, Capo dello Stato dal 1999 al 2006, in ragione della provenienza dalla Banca d'Italia e, soprattutto, per il fatto di non essere mai stato parlamentare né membro di alcun partito (se si eccettua l'affiliazione momentanea al Partito d'Azione in giovane età); tuttavia, non si può disconoscere il ruolo da lui svolto nel corso degli anni '90, sia come Presidente del Consiglio nel periodo 1993-1994, sia come Ministro del Tesoro nel Governo Prodi e nel successivo Governo D'Alema, prima dell'elezione presidenziale del 1999.

⁸ In particolare, secondo S. Curreri (*La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, marzo 2007, pag. 161) "il clamoroso successo elettorale del PSOE nelle politiche del 1982 e la successiva disgregazione dell'UCD, con conseguente divisione dell'elettorato centrista tra i due schieramenti politici, ha innescato un processo di bipolarizzazione e moderazione nel sistema partitico spagnolo: a sinistra il PSOE si afferma sul PCE come forza riformista capace di governare il cambiamento; a destra inizia quella lenta ma progressiva evoluzione che ha portato AP a trasformarsi nell'odierno Partito Popular e a vincere le elezioni nel 1996. Il tutto grazie anche a una formula elettorale sì proporzionale ma dagli effetti maggioritari, a causa soprattutto della dimensione provinciale delle circoscrizioni, in cui i pochi seggi in palio sono appannaggio dei partiti maggiori, anche locali. Tale processo non poteva non riflettersi sulla

L'importanza delle disposizioni della Costituzione volte a razionalizzare la forma di governo parlamentare accentuando la figura del Presidente del Consiglio (investito direttamente della fiducia e rafforzato da specifici meccanismi, quali ad esempio la c.d. "sfiducia costruttiva" prevista dagli articoli 113 e 114 della Costituzione⁹ e il potere di scioglimento del Parlamento attribuito allo stesso Premier dal successivo articolo 115¹⁰) e, indirettamente, a delimitare il potere d'azione del Capo dello Stato, è stata ridimensionata proprio in virtù di una razionalizzazione "di fatto" del parlamentarismo iberico¹¹ operata dalla presenza di partiti *parliamentary fit* in grado di alternarsi al governo con formule politiche sostanzialmente "monocolori".

L'evoluzione del quadro politico di riferimento pone così al centro dell'attenzione il futuro della forma di governo spagnola e, conseguentemente, il ruolo che il Re sarà chiamato a svolgere per garantire il regolare funzionamento delle istituzioni spagnole.

Peraltro, nell'attuale contesto storico la linea di demarcazione destra-sinistra tende ad assumere una diversa conformazione in relazione all'atteggiamento delle forze politiche nazionali rispetto all'ordinamento e ai vincoli europei.

A ciò si somma, nello specifico caso della Spagna, la questione autonomista in Catalogna, che recentemente ha assunto toni sempre più radicali in relazione alla rivendicazione degli indipendentisti di sottoporre la questione catalana a un referendum popolare (osteggiato dal governo popolare uscente e dichiarato comunque incostituzionale dal *Tribunal Constitucional*) e, da ultimo, all'indomani dell'elezione

dinamica del sistema parlamentare, il cui baricentro si è progressivamente spostato dalle Cortes al governo e, segnatamente, al suo Presidente: si è così passati da un sistema di governo di gabinetto, basato sul parlamentarismo razionalizzato, al premierato, cioè a un governo del primo ministro, scelto dagli elettori quale leader del partito di maggioranza che ha vinto le elezioni, e la cui investitura parlamentare diviene pressoché formale, in aderenza al principio democratico".

⁹ In particolare, secondo l'articolo 113, comma 2 della Costituzione spagnola "la moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno", mentre al successivo articolo 114 viene precisato che "si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99. Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno".

¹⁰ In base all'articolo 115, comma 1 della Costituzione spagnola "el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones".

¹¹ Come evidenziato da S. Curreri (op. cit., in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, marzo 2007, pag. 160-165), la sfiducia costruttiva di fatto è stata resa irrilevante, anche in funzione di deterrenza, al fine di assicurare la stabilità di governo, mentre il potere di scioglimento delle Cortes rimane un importante strumento in mano al Primo Ministro. Peraltro, come evidenziato da M. Frau (*Le origini weimariene del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, pag. 14) nell'esaminare la sfiducia costruttiva in sistema con il citato potere di scioglimento delle Cortes "nel sistema spagnolo, in assenza di un organo di garanzia chiamato a vigilare con effettivi poteri decisori sul corretto e "imparziale" esercizio del potere di scioglimento (quale potrebbe essere, ad esempio, il nostro Presidente della Repubblica), il vertice del Governo finisce per avere il predominio sulla maggioranza parlamentare per mezzo del ricatto". Si veda anche L. Lopez Guerra, *Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del gobierno: su aplicación a la constitución española*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 23, mayo-agosto 1988, pag. 86-96.

da parte del Parlamento catalano del sindaco di Girona, l'indipendentista Carles Puigdemont, a Presidente della Catalogna, avvenuta il 9 gennaio 2016¹².

La posizione del Capo dello Stato, necessariamente non "sbilanciata" sulle prime due questioni (destra/sinistra e europeismo/euroscetticismo), diventa invece chiara nella difesa dell'unità del Regno di Spagna, come dimostrano gli interventi equilibrati nei modi ma netti nella sostanza espressi in più occasioni dal Re Felipe VI.

2. Il quadro politico uscito dalle elezioni politiche del 20 dicembre 2015

Il risultato elettorale, sia in termini di voti ottenuti che di seggi assegnati alle singole formazioni politiche, appare controverso per vari aspetti. Da una parte, il Partito popolare ha conseguito una chiara primazia nei suffragi rispetto agli altri partiti, con il 28,7% dei voti a fronte del 22% dei socialisti; gli altri due partiti di "medie" dimensioni, Podemos e Ciudadanos, hanno ottenuto rispettivamente il 20,7% circa (sommando anche i voti delle liste affini, Podemos-Compromis, Podemos-En Marea-ANOVA-EU e EN-COMÚ) e il 14%.

In termini di seggi, i popolari ne hanno ottenuto 123, ben lontani dalla maggioranza assoluta di 176; i socialisti hanno ottenuto 90 seggi, Podemos 69 e Ciudadanos 40.

La legge elettorale, fondata su circoscrizioni di dimensione medio-piccola che favorisce la dispersione dei resti delle formazioni politiche minori¹³, ha consentito al Partito popolare di beneficiare implicitamente di un "premio" del 6% circa (mentre per i socialisti la differenza, positiva, tra voti e seggi è stata prossima al 4%).

Non si può sapere a priori se il sistema *first-past-the-post* avrebbe influenzato l'esito elettorale fino al punto da dare vita ad una vera e propria maggioranza monocolore, tenuto conto che Podemos (pur ottenendo elevate percentuali di consenso in Catalogna) e Ciudadanos non presentano voti concentrati unicamente in alcune aree del Paese; non si può pertanto escludere la possibilità che l'esito sarebbe stato comunque analogo a quello delle elezioni britanniche nel 2010, cioè senza un chiaro vincitore, pur se il peso delle terze forze (in particolare Ciudadanos) avrebbe potuto ridursi per l'effetto manipolativo-coercitivo proprio del collegio maggioritario.

Nel caso invece del collegio uninominale a doppio turno, ci si può riferire all'esito delle recenti elezioni regionali francesi nelle quali, al ballottaggio, i candidati risultati vincitori sono stati quelli provenienti dai *Républicaines* di Sarkozy e dei socialisti di Hollande; il "voto strategico", spinto dal Partito socialista come fronte comune anti-

¹² In particolare, Puigdemont ha ottenuto l'appoggio dei 62 deputati della Lista Junts pel Si (Convergenza Democratica di Catalogna e Sinistra Repubblicana Catalana) nonché di 8 dei 10 parlamentari della Candidatura d'Unitat Popular (due si sono astenuti); contro la sua nomina si sono espressi Ciudadanos, socialisti, Podemos e popolari, per un totale di 63 deputati.

¹³ Sul funzionamento del sistema elettorale spagnolo (con un titolo peraltro "profetico" che si riferisce agli effetti maggioritari fino al quel momento registrati), si veda M. Caciagli, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. Massari e G. Pasquino (a cura di), *Rappresentare e governare*, il Mulino, Bologna 1994, pag. 143 e seguenti. Si rimanda anche alle considerazioni di T. Groppi, *Sistemi elettorali e forma di governo: il caso spagnolo*, in AA.VV. (a cura di S. Gambino), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 1995, pag. 109-127, nonché all'analisi compiuta da F. Lanchester, con rimandi al caso Italia, in occasione del seminario organizzato da ASTRID su *I sistemi elettorali tedesco e spagnolo*, svoltasi a Roma il 20 novembre 2007, in www.federalismi.it, 21 novembre 2007.

Le Pen e, per altro verso, dai repubblicani ponendosi essi stessi come unico argine al Fronte nazionale, si è concretizzato nelle scelte degli elettori che hanno penalizzato un partito ancora ritenuto per molti tratti estremista e premiato così i due partiti che fino ad oggi si sono alternati, sia pure con coalizioni di varia tipologia, alla guida del governo.

In sintesi, probabilmente con un sistema alla francese il risultato delle elezioni spagnole sarebbe stato ben differente e avrebbe potuto portare, sia pure secondo un accordo tra il primo e il secondo turno, ad un chiaro vincitore sia in termini di voti che di seggi¹⁴.

Di contro, il sistema elettorale attualmente in vigore non appare in grado di frenare efficacemente la spinta alla frammentazione, ragion per cui in Italia il Presidente del Consiglio Renzi e il Ministro alle Riforme Costituzionali Boschi hanno invocato il c.d. *Italicum* (cioè la legge 6 maggio 2015, n. 52 che ha sostituito la precedente legge elettorale) quale sistema in grado di evitare tale ingovernabilità per l'Italia.¹⁵

Pur nella difficoltà di applicare una formula elettorale a risultati che hanno avuto genesi da un sistema differente, si può dire che il c.d. *Italicum* avrebbe avuto un effetto duplice: direttamente, prevedendo un premio di maggioranza alla lista, indirettamente prevedendo un ballottaggio che avrebbe portato le formazioni escluse a schierarsi con l'uno o l'altro partito rimasto in competizione, incidendo sulla "razionalità" della decisione di voto da parte di ciascun elettore¹⁶.

Appare evidente, pertanto, come l'esito delle elezioni del 20 dicembre 2015 porrà inevitabilmente l'attenzione sulle criticità della legge elettorale in vigore, sotto le spinte contrapposte volte, da una parte, ad ampliarne la rappresentatività, dall'altra parte, a rafforzarne gli elementi di "distorsione" nella trasposizione dei voti in seggi comunque già oggi presenti nella legislazione spagnola, sia pure solo *in nuce*¹⁷.

A margine, si ritiene opportuno soffermarsi, sia pure sommariamente, sull'emergere delle nuove formazioni partitiche sulla scena politica spagnola, vera novità di queste elezioni; il fenomeno di Podemos e Ciudadanos sorge dalla crisi economica e dal disagio crescente nei confronti del tradizionale sistema bipartitico spagnolo da parte del corpo elettorale, i cui due protagonisti hanno visto nel tempo una riduzione marcata dei suffragi.

¹⁴ Nel senso P. Balduzzi, *Rebus spagnolo*, in www.lavoce.info, 23 dicembre 2015.

¹⁵ Il Premier Renzi così si è espresso: "E' la Spagna di oggi, ma sembra l'Italia di ieri. Di ieri perché ora abbiamo cancellato ogni balletto post-elettorale. Sia benedetto l'Italicum, davvero: ci sarà un vincitore chiaro. E una maggioranza in grado di governare. Stabilità, buon senso, certezze. Punto". Del pari, nel *tweet* del 20 dicembre, il Ministro Boschi così ha commentato: "Mai come stasera è chiaro quanto sia utile e giusta la nostra legge elettorale".

¹⁶ A. Morrone, *La riforma elettorale dopo la fine del porcellum (Audizione sulla riforma elettorale presso la I Commissione della Camera dei Deputati)*, pubblicato su www.forumcostituzionale.it, 14 gennaio 2014, pag. 9, nel soffermarsi anche sui profili critici del sistema elettorale spagnolo qualora venisse applicato in Italia, evidenzia come "in Spagna quel sistema funziona, grazie alle sue caratteristiche molto stringenti (piccole circoscrizioni provinciali nelle quali solo 7 su 52 eleggono un numero di deputati superiore a 8, come Madrid, Barcellona, Valencia, ecc.; soglia di sbarramento del 3% a livello circoscrizionale; metodo d'Hondt che favorisce la sovrarappresentazione dei grandi partiti), e perché insiste su un sistema politico strutturato, che vede due partiti maggioritari di carattere nazionale e alcune piccole forze regionali".

¹⁷ Con specifico riferimento alle recenti proposte di modifica alla legge elettorale spagnola, si veda E. Guillén López, *El sistema electoral del congreso de los diputados. Principios constitucionales y recientes propuestas de reforma*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 92, mayo-agosto 2011, pag. 217-238.

Con riferimento al *Congreso de los Diputados*, nel 2008 il PSOE aveva ottenuto il 43,9% dei voti e il 48,3% dei seggi a fronte del 40% circa di suffragi dei popolari (ciascuno dei due partiti aveva beneficiato di un "premio" in termini di seggi pari solamente al 4,4%), mentre nel 2011, il Partito popolare aveva conseguito il 44,6% dei suffragi e il 53% dei seggi (con un "premio" di oltre l'8%), a fronte del 28,8% dei voti e del 31,4% dei seggi conseguiti dai socialisti.

Il deterioramento della situazione economica e soprattutto del tasso di disoccupazione (che non ha accompagnato la recente ripresa del prodotto interno lordo iberico) ha contribuito indubbiamente ad indebolire i consensi intorno ai due maggiori partiti. A ciò si aggiunga l'emergere della questione secessionista in Catalogna, ulteriormente rafforzatasi a seguito del risultato delle elezioni catalane svoltesi anch'esse nel 2015, con la maggioranza assoluta dei seggi conseguita dai partiti indipendentisti Junts pel Si e Cup, pur senza aver ottenuto analogo risultato sul versante dei voti ottenuti (rimasti fermi al 47,8% del totale).

Nell'ultimo decennio, pertanto, in continuità con le elezioni precedenti, i due partiti maggiori hanno raccolto consensi oscillanti tra il 75% e l'85% dei voti complessivi; nel 2015, invece, hanno di poco superato la soglia del 50% dei voti espressi. In termini di seggi, PP e PSOE hanno conseguito il 61% del totale; la legge elettorale spagnola ha avuto un effetto sulla distribuzione dei seggi rafforzando le due principali forze politiche, che tuttavia non si è dimostrato sufficiente. Probabilmente, solo un sistema a doppio turno avrebbe potuto incidere così in profondità su tali dinamiche, favorendo una competizione più "centripeta" al ballottaggio e determinando in un modo o nell'altro un vincitore univoco (come partito o come alleanza tra liste diverse).

3. Quali spunti dal discorso di Natale del Re Felipe VI?

Il tradizionale discorso del Re per le festività natalizie si è concentrato sull'unità del Paese e sulla necessità di rispettare l'ordine costituzionale, come modo per difendere la convivenza democratica, le libertà dei cittadini e lo stesso pluralismo interno della Spagna; con specifico riferimento alla situazione politica, si è attestato su una linea di rigorosa neutralità, rimandando al ruolo delle *Cortes* quali centro nevralgico della sovranità nonché luogo di compromesso e dialogo tra le forze politiche¹⁸.

I due aspetti, tutela dell'unità della Spagna e convergenza tra i partiti in vista della scelta del Governo, appaiono tra loro correlati; il Re non si è posto, almeno per il momento, come "arbitro" e sembra aver demandato, in nome dei principi fondanti della forma monarchica parlamentare, alle stesse Camere la responsabilità di sciogliere i dilemmi sorti dal controverso esito delle elezioni del 20 dicembre 2015.

¹⁸ Come evidenziato dal quotidiano spagnolo *El País* nell'editoriale del 24 dicembre 2015 "el Rey tenía dos opciones para afrontar su mensaje de Navidad de 2015 (...): dar un paso al frente para poner en valor su papel constitucional como árbitro y moderador de la política española o mantenerse en una línea prudente de defensa de la unidad de España y hacer un nuevo llamamiento al diálogo y la concertación sobre la base de los principios democráticos de la Monarquía parlamentaria. Fiel a su estilo, Felipe VI optó por esa línea de prudencia a la que nos tiene acostumbrados desde que el 19 de junio de 2014 asumió la Corona".

In realtà, l'attenzione più volte posta nel discorso al tema dell'unità della Spagna, se pur non nuovo e comunque non certo inusuale per un Capo dello Stato chiamato per propria funzione ad assicurare l'unitarietà del Paese, presenta dei profili legati alle combinazioni politiche che potrebbero determinarsi per dare vita ad un governo¹⁹. Come noto, infatti, Podemos ha assunto posizioni vicine a quelle degli indipendentisti catalani, tanto da sostenere un referendum sulla sovranità di tale area del Paese, talché il tema dell'indivisibilità del Paese non può che porsi come ostacolo ad un eventuale accordo tra questo movimento e gli altri partiti, in particolare il PSOE²⁰.

Il segretario generale socialista Sanchez ha ribadito la necessità che l'accordo tra il suo partito e le altre forze politiche di sinistra rispetti l'integrità territoriale della Spagna; in tal modo ha inteso dare risposta alle spinte in tal senso provenienti da più parti del PSOE, contrarie ad accondiscendere su tale punto per favorire la nascita di una coalizione di governo a guida socialista.

Si tratta di una posizione in linea con la visione tradizionale del PSOE, sia pure non rigida come il PP, che comunque trova nel discorso del Re una copertura istituzionale importante, tanto da poter allontanare, *rebus sic stantibus*, siffatta prospettiva di alleanza con Podemos.

Giova inoltre evidenziare come la posizione di distacco assunta da Felipe VI potrebbe oltremodo ostacolare la possibilità per Rajoy di ottenere il mandato, pur essendo il leader del partito che comunque ha ottenuto il maggior numero di consensi.

Il rinvio alle scelte che saranno compiute dai partiti nella sede propria, cioè il Parlamento, pone la questione della formazione della maggioranza come un fatto rimesso agli accordi tra i partiti. Da notare, al riguardo, che ai sensi dell'articolo 99 della Costituzione spagnola, qualora il candidato Premier proposto dal Re non ottenga la maggioranza assoluta dei membri del Parlamento, entro 48 ore si deve svolgere una successiva votazione nella quale è necessaria la sola maggioranza semplice dove si confrontano favorevoli e contrari, senza computare assenti e astenuti.

In altri termini, la Costituzione del Regno di Spagna prevede la possibilità che vi sia un governo di minoranza; in astratto, il leader del Partito popolare, Mariano Rajoy, potrebbe legittimamente richiedere l'investitura del sovrano per presentarsi in Parlamento con un proprio programma e ottenere il consenso di altre formazioni politiche. Appare realistico tutto ciò nel caso di specie? Forti sono i dubbi, alla luce della radicale opposizione di Podemos alla linea politica dei popolari e alla contrarietà dei socialisti verso la figura di Rajoy; numeri alla mano, anche l'appoggio di Ciudadanos non sarebbe sufficiente.

La decisione del Re di non "esporre" su tale versante potrebbe derivare anche da questo aspetto: il Partito popolare è il primo partito del Paese, ma solo in termini relativi. Esito, questo, che pare somigliare a quanto avvenuto in Italia nel 2013,

¹⁹ Nell'editoriale del 24 dicembre 2015 del quotidiano spagnolo *El Mundo*, sotto il titolo "La línea roja del 20-D: el interés general", si precisa che "Felipe VI admite que la España actual es "muy distinta", pero demanda mesura, reflexión y consenso para conseguir que las instituciones "caminen al mismo paso del pueblo al que sirven y representan". "Los intereses generales de la nación", advierte a derecha e izquierda, "deben estar siempre por encima de todo". "Esta es", insiste volviendo la vista atrás, hacia un tiempo de Transición marcado por el consenso, "la gran lección de nuestra historia más reciente que nunca debemos olvidar".

²⁰ Con riferimento alla posizione di Podemos sulla questione catalana, si veda G. Ferraiuolo, *Le elezioni del 24 maggio: segnali di mutamento del sistema politico spagnolo*, in www.federalismi.it, 27 maggio 2015, pag. 8-9, che analizza lo scenario politico spagnolo dopo le elezioni municipali e autonomistiche del 24 maggio 2014.

quando il PD di Pierluigi Bersani ha conseguito, insieme a Sinistra, Ecologia e Libertà, un risultato pari a circa il 30% che, nonostante il premio di maggioranza espressamente previsto dalla legge elettorale italiana e ben più forte di quello implicito proprio del sistema spagnolo (pur se controverso al Senato, per il noto fenomeno dei “premi incrociati”), non consentiva di assicurare allo schieramento di centrosinistra una maggioranza chiara in entrambe le Camere²¹.

Nel solco di tale comparazione, si potrebbe concludere, con un certo fondamento, che una prima soluzione del dilemma spagnolo potrebbe passare per il “passo indietro” di Rajoy, a favore di un candidato meno divisivo; una sorta di Enrico Letta iberico, insomma, proveniente comunque dal partito di maggioranza relativa uscito dalle urne.

Anche alla luce delle parole di Felipe VI nel discorso di Natale alla Nazione, tale soluzione non appare peregrina: la posizione di neutralità assunta dal Capo dello Stato non sembra favorire la posizione di Rajoy, mentre l'accento posto all'unità della Spagna pare evidenziare le difficoltà a dare corso ad una collaborazione di governo tra il PSOE e Podemos.

4. Conclusioni: le possibili soluzioni all' “impasse” politica

Alla luce di quanto fin qui esposto, l'esito politico delle difficoltà sorte all'indomani delle elezioni politiche che si potrebbe prefigurare (sia pure, allo stato, in via meramente ipotetica) sarebbe quello di una grossa coalizione, capeggiata da un nuovo leader popolare più “digeribile” da parte della sinistra rispetto a Mariano Rajoy.

Una possibile alternativa potrebbe essere quella di un governo di minoranza popolari-Ciudadanos con l'astensione dei socialisti, anche se presenta maggiori problemi: da una parte, Ciudadanos potrebbe rischiare la “cannibalizzazione” che in Gran Bretagna i liberaldemocratici di Nick Clegg hanno subito ad opera dei conservatori durante il governo di coalizione capeggiato da David Cameron, dall'altra parte il PSOE rischierebbe a sua volta di non incidere sulle scelte di governo senza guadagnare consensi come forza di opposizione, a tutto vantaggio di Podemos²².

In prospettiva, la “grande coalizione” potrebbe apparire la soluzione più plausibile per tenere insieme l'unità spagnola e assicurare la governabilità nelle nuove *Cortes*, sullo sfondo della forma monarchica parlamentare del sistema istituzionale e della legge elettorale in vigore.

Quali sono le similitudini che possono essere evidenziate rispetto alle caratteristiche tradizionali del sistema politico italiano?

²¹ Sulle somiglianze tra la situazione spagnola e quella italiana nel quadro dell'evoluzione del sistema dei partiti all'indomani delle elezioni europee del 2014, cfr. S. Ceccanti, *Lo sconvolgimento del sistema dei partiti in Spagna*, in www.federalismi.it, 25 febbraio 2015, pag. 3-4.

²² Secondo S. Ceccanti (op. cit., 2015, pag. 4) “il problema del Psoe è che, nel bene e nel male, è l'unico partito che potrebbe essere compatibile e necessario per qualsiasi alleanza, il baricentro del sistema (Podemos è coalizzabile solo col Psoe; il PP è coalizzabile con Ciudadanos e il Psoe; Ciudadanos è coalizzabile col PP e col Psoe): il che è una risorsa se sei il partito più grande in cui viene identificato il Governo, un danno se invece sei lo junior partner che fa fatica a differenziarsi dal maggiore (come ben sanno i liberali inglesi, i liberali e i verdi tedeschi nelle piccole coalizioni e la Spd nelle grandi, nonché l'Ncd in Italia)”.

Il ruolo del Capo dello Stato in Italia è potenzialmente più invasivo di quello del Monarca spagnolo; soluzioni alla crisi politica trovate al di fuori del “gioco” tra i partiti non appaiono plausibili, anche immaginando una soluzione sul modello di quella adottata nel 1993 dall’allora Presidente della Repubblica Scalfaro con la scelta di Carlo Azeglio Ciampi come Primo Ministro e, più recentemente, nel 2011 da parte del Presidente Napolitano con la nomina di Mario Monti a senatore a vita e, pochi giorni dopo, come Presidente del Consiglio.

La differente posizione del Capo dello Stato in Spagna deriva dalla stessa figura del Re che, sia dal punto di vista storico-istituzionale che sotto l’aspetto della formazione personale, rimane separata dal sistema dei partiti rendendone difficile una piena partecipazione alla ricostruzione degli equilibri politici, se non attraverso l’esercizio di una funzione di moderazione e di arbitro rispetto ai veri protagonisti, appunto i partiti stessi.

Inoltre, la legge elettorale iberica non ha avuto quell’esito così distorsivo che invece si è riscontrato nelle elezioni italiane del 2013, per effetto del premio di maggioranza (specie alla Camera) previsto dalla legislazione introdotta dal governo Berlusconi nel 2005 (e dichiarato illegittimo nella nota sentenza n. 1 del 2014 della Corte Costituzionale). Pertanto, la ricerca della “combinazione” tra i partiti in grado di dare vita ad una coalizione di governo è maggiormente influenzata dai reali rapporti di forza tra le formazioni politiche rappresentate in Parlamento e meno da artificiose “achimie” previste dalla formula elettorale.

In altri termini, nel caso italiano il processo di costituzione della compagine governativa non poteva prescindere dalla partecipazione del Partito democratico con un ruolo di primo piano, essendo quest’ultimo beneficiario pressoché esclusivo del premio di maggioranza, almeno alla Camera dei Deputati; non a caso, da tale partito sarebbe passata la scelta del Presidente del Consiglio, dapprima Enrico Letta, successivamente Matteo Renzi.

Di contro, nella fattispecie qui in esame non si può in astratto escludere la formazione di una maggioranza nelle *Cortes* che prescinda dalla presenza del Partito popolare.

Insomma, non sussistendo la possibilità che il Re incida più di tanto sugli equilibri politici (anche per sua volontà, ma soprattutto per le caratteristiche proprie dell’istituto monarchico) e con una legislazione elettorale che, pur nell’effetto distorsivo determinato dalla grandezza delle circoscrizioni, rimane coerentemente fondata su un impianto proporzionale (tant’è che la differenza tra voti conseguiti e seggi ottenuti è risultata positiva non solo per i popolari ma anche per i socialisti), tutto viene rimandato alle scelte dei partiti²³. Sui quali comunque aleggia e leggerà, in ogni caso, l’impegno a garantire l’indissolubilità del Regno di Spagna, vero unico vincolo a qualsivoglia formula politica che verrà trovata dagli attori politici coinvolti.

²³ Come evidenziato da G. Ruiz-Rico Ruiz e J. Lozano Miralles (op. cit., 2007, pag. 52) “il problema della stabilità del sistema non è risolto unicamente grazie all’applicazione di un corsé giuridico che assoggetta ad un notevole grado di rigidità le possibilità di controllo dell’Esecutivo da parte delle Cortes Generales. Come si è potuto verificare in altre democrazie, il consolidarsi della razionalizzazione parlamentare è anche opera della creazione di un determinato sistema di partiti, il cui regime e la cui struttura interna facilitano il posizionamento dell’organo rappresentativo all’esterno delle sfere decisionali”.