

15 MAGGIO 2019

La maratona elettorale spagnola.  
Dal *bipartidismo imperfecto* al  
*multipartidismo fragmentado*

di Laura Frosina

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato  
Sapienza- Università di Roma

# La maratona elettorale spagnola. Dal *bipartidismo imperfecto* al *multipartidismo fragmentado*\*

**di Laura Frosina**

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato  
Sapienza- Università di Roma

**Sommario:** 1. Il quadro politico e istituzionale. 1.1. L'evoluzione della forma di governo e le ultime elezioni politiche. 2. Seggi e sistema elettorale per il Parlamento europeo. 3. Elezioni europee del 2014. 4. Forze politiche in competizione e campagna elettorale.

## 1. Il quadro politico e istituzionale

La Costituzione del 1978, seguita al quarantennale regime franchista (1936-1975) e alla ristrutturazione politico-istituzionale operata nella Transizione alla democrazia (1975-1978), ha segnato formalmente in Spagna il passaggio allo Stato di diritto, democratico e sociale (art. 1, c. 1). La riconversione politico-costituzionale ha consentito al Paese di uscire dall'isolazionismo a cui era stato relegato durante il regime autoritario, con la conseguente emarginazione rispetto al processo di integrazione europea. Il 10 gennaio del 1986 la Spagna ha formalizzato il suo ingresso nell'Unione europea con l'entrata in vigore della legge organica n. 10 del 1985, con cui è stata autorizzata la ratifica del Trattato di adesione firmato a Madrid un anno prima (12 giugno 1985)<sup>1</sup>.

Per quanto concerne la forma di governo, la Costituzione spagnola ha optato per un sistema di monarchia parlamentare (art. 1, c. 3), i cui lineamenti caratteristici possono sintetizzarsi nella presenza di un Monarca rappresentativo dell'unità nazionale politicamente irresponsabile, nell'esistenza di un bicameralismo imperfetto sbilanciato in favore del Congresso dei Deputati, nella rigida razionalizzazione dei rapporti tra questa Camera e il Presidente, e, infine, nel rafforzamento della figura presidenziale.

---

\* *Capitale:* Madrid. Superficie: 505.935 kmq; *popolazione:* 46.733,038; *densità demografica:* 92, *abitanti per kmq;* *moneta:* Euro; *aspettativa di vita:* 80,60 anni uomini, 86, 10 anni donne; *Pil:* 1.208,248 milioni di Euro; *Pil/abitante:* 25.900 Euro; *tasso di disoccupazione:* 14,3%; *tasso di inflazione annuo:* 1,2 %; *debito pubblico* 1.173.107 milioni di euro; *rapporto debito pubblico/Pil:* 97,10%; *deficit* -29.982 milioni di euro; *rapporto deficit pubblico/ Pil:* -2,48%; *data ingresso nell'Unione Europea:* 1986. Fonte: *www.Ine.es* (Anno di riferimento 2018).

<sup>1</sup> Sui profili costituzionali dell'ingresso della Spagna nelle Comunità europee e sulle principali ripercussioni determinate da tale adesione v. P. PÉREZ TREMPES, *Profili costituzionali dell'ingresso della Spagna nella Comunità Europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1998, 4055 ss.

L'asimmetria del bicameralismo trae origine dalla preminenza funzionale del Congresso dei Deputati sul Senato, nonostante la Costituzione attribuisca a entrambe le Camere, c.d. *Cortes Generales*, l'esercizio della funzione legislativa e il controllo politico sull'azione del Governo (art. 66 Cost.).

Il Congresso dei Deputati è composto da 350 membri che vengono eletti in circoscrizioni provinciali con un sistema elettorale proporzionale (metodo d'Hondt), corretto da una clausola di sbarramento del 3% a livello circoscrizionale, sulla base di liste chiuse e bloccate. Il combinato operare di tali elementi rende abbastanza selettivo e distorsivo il sistema elettorale adottato per l'elezione dei deputati, in quanto tende a sovrarappresentare i principali partiti politici a livello nazionale e ad assegnare un certo numero di seggi ai partiti nazionalisti e regionalisti che presentano un'elevata concentrazione di voti all'interno di alcune Comunità autonome<sup>2</sup>.

Il Senato, invece, costituzionalmente definito Camera di rappresentanza territoriale (art. 69 Cost.), non presenta una composizione corrispondente a tale definizione, dato che tre quarti dei suoi membri sono eletti con un sistema maggioritario con voto limitato in circoscrizioni provinciali, mentre solo la rimanente parte viene designata direttamente dalle Assemblee legislative delle Comunità autonome, secondo regole proporzionali stabilite dai rispettivi statuti di autonomia.

La supremazia del Congresso dei Deputati deriva in parte dal rapporto politico fiduciario esclusivo con il Governo, in quanto è l'unica Camera competente a decidere sulla investitura e la destituzione di tale organo mediante il conferimento e la revoca della fiducia al suo Presidente. Ai sensi dell'art. 99 della Costituzione, al Congresso dei Deputati spetta concedere l'investitura – anche a maggioranza semplice, a partire dal secondo scrutinio – al candidato regio alla presidenza, che coincide con il leader del partito maggioritario in tale Camera<sup>3</sup>. Sempre il Congresso è l'organo competente a sfiduciare il Presidente e il Governo in carica, votando a maggioranza assoluta una mozione di censura costruttiva, sottoscritta da almeno un decimo dei deputati, che deve recare l'indicazione di un candidato alternativo alla presidenza (113 Cost.)<sup>4</sup>. Inoltre sempre il Congresso dei Deputati può negare la fiducia al Governo qualora il

---

<sup>2</sup> Sul funzionamento e il rendimento del sistema elettorale e sulle proposte di riforma si v., in particolare, A. L. MARTÍNEZ PUJALTE, *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*, Madrid, Dykinson, 2010; J.R. MONTERO, P. RIERA, *Anexo II: Informe sobre la reforma del sistema electoral*, in F. RUBIO LLORENTE Y P. BIGLINOS CAMPOS (eds.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

<sup>3</sup> Storicamente Calvo Stelo, che ha sostituito il primo Presidente, Adolfo Suarez, dimessosi improvvisamente il 19 gennaio del 1981, è stato l'unico presidente privo di un'investitura elettorale e di qualsiasi forma di leadership all'interno del partito. O. LANZA, *Spagna: un capo di governo autorevole*, in G. PASQUINO (cur.), *Capi di Governo*, il Mulino, Bologna 2005, 249 ss.

<sup>4</sup> Sull'asimmetria delle maggioranze previste nei procedimenti fiduciari e sulla difficile praticabilità politica della sfiducia costruttiva v. S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari in Spagna*, University Press, Firenze 2005, 35-36; 40.

Presidente, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, ponga la questione di fiducia sul suo programma o su una dichiarazione di politica generale (art. 112 Cost.).

Il Congresso dei Deputati vanta poi una posizione nettamente prevalente sul Senato nell'ambito del procedimento legislativo, ove generalmente quest'ultimo esercita poteri di emendamento e di veto sospensivo sulle proposte legislative già approvate dalla prima Camera. Si tratta di poteri scarsamente incisivi, poiché il veto del Senato è suscettibile di essere superato, trascorsi due mesi, con una nuova deliberazione del Congresso a maggioranza semplice (art. 90 Cost.).

La preminenza del Presidente del Governo viene a dipendere, *in primis*, dalla natura personalizzata del rapporto politico-fiduciario con il Congresso dei Deputati. Risulta confermata, poi, dal complesso dei poteri di indirizzo e coordinamento che il Presidente esercita nei confronti dei membri del Governo e dai rapporti privilegiati che mantiene con gli altri organi istituzionali<sup>5</sup>. Basti pensare che il Presidente, una volta ricevuta l'investitura dal Congresso, è libero di decidere autonomamente sulla composizione della compagine di governo, poiché ha il potere di proporre al Re la nomina e la revoca dei singoli Ministri, senza sottoporre tale scelta al giudizio parlamentare (art. 100 Cost.)<sup>6</sup>. Il protagonismo del Presidente si desume anche dal modo in cui sono regolati i poteri che può esercitare nei confronti delle *Cortes Generales*. Il Presidente dispone, ad esempio, di un ampio contropotere rispetto alla sfiducia costruttiva, che consiste nella proposta di scioglimento anticipato di una o di entrambe le Camere. Ai sensi dell'art. 115 Cost., il Presidente può proporre al Re, sotto la sua esclusiva responsabilità politica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, lo scioglimento di una o di entrambe le Camere, che deve essere disposto con decreto regio controfirmato dal Presidente stesso. Il modo in cui è regolato tale istituto rilascia pertanto al *Premier* un'ampia autonomia decisionale, che gli permette di esercitare tale potere con una certa discrezionalità, sia pur nel rispetto dei limiti imposti dalla Costituzione<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Solo per citare alcuni esempi, si può osservare che il Presidente del Governo è competente a: richiedere la convocazione del referendum elettorale sulle decisioni di maggiore importanza politica, previa autorizzazione del Congresso dei Deputati (art. 92, c. 2 Cost.); controfirmare gli atti regi e, altresì, trasmettere al Re gli atti normativi per la relativa sanzione (art. 62, let. g Cost.); presentare ricorso di incostituzionalità dinanzi al Tribunale costituzionale (art. 162, c. 1, Cost.).

<sup>6</sup> Nella prassi costituzionale i candidati alla presidenza hanno sempre tenuto nascosta la composizione della propria compagine ministeriale fino all'investitura congressuale. Solo nella VII legislatura il leader del Psoe, Zapatero, ha reso noto quattordici giorni prima della investitura, il 31 marzo 2004, i nomi dei ministri proposti per il suo Gabinetto ministeriale. Cfr. A. BOSCO, *Da Franco a Zapatero*, il Mulino, Bologna 2005, 208-209.

<sup>7</sup> L'art. 115 Cost. prevede che non sia possibile ricorrere all'istituto dello scioglimento nel caso in cui sia stata presentata una mozione di sfiducia, ovvero se non sia trascorso almeno un anno dallo scioglimento precedente, e, infine, nella ipotesi in cui siano stati dichiarati gli stati di allarme, eccezione e assedio disciplinati dall'art. 116 Cost. Nella prassi l'istituto dello scioglimento è stato utilizzato dai Presidenti con finalità differenti, sia per sfruttare momenti politicamente favorevoli e rinsaldare la propria maggioranza parlamentare, sia, invece, per prevenire o risolvere crisi parlamentari di governo, in realtà meno frequenti nell'ordinamento spagnolo.

Dal quadro sinteticamente tratteggiato dei rapporti tra *Cortes* e Governo, emerge la natura ampiamente razionalizzata del modello parlamentare, fondato su un complesso di regole che favoriscono la stabilità governativa e rafforzano la figura istituzionale del Presidente. Nell'evoluzione della forma di governo la stabilità governativa, che per molti anni ha rappresentato un contrassegno distintivo dell'esperienza spagnola, è dipesa non tanto dalla razionalità degli strumenti costituzionali congegnati, scarsamente utilizzati in via di prassi, quanto, invece, dalla combinazione delle norme costituzionali e convenzionali con il particolare assetto del sistema partitico<sup>8</sup>.

Il sistema partitico è stato a lungo caratterizzato dalla presenza di due grandi partiti a livello nazionale, il *Partido socialista obrero español* (Psoe) e il *Partido popular* (Pp), che hanno acquisito un primato sostanziale all'interno delle *Cortes Generales* portando a parlare di un modello di *bipartidismo imperfecto*<sup>9</sup>. Rispetto a tali partiti si sono posti in posizione subalterna altri partiti politici minori a livello nazionale e soprattutto a livello autonomico. Particolare rilievo hanno assunto, infatti, i partiti nazionalisti e regionalisti ampiamente radicati in alcune Comunità autonome (come, ad esempio, *Convergència i Unió*, CiU, il *Partido nacionalista Vasco*, Pnv, il *Bloque Nacionalista Galego*, Bng, *Coalición Canaria*, Cc), che sono riusciti a conquistare un numero significativo di seggi anche a livello nazionale. Il peso politico di tali partiti e la capacità di incidere sull'indirizzo politico governativo dipendono dall'ampiezza e dalla solidità della maggioranza del partito che vince le elezioni in seno al Congresso. Nella prassi si sono per lo più costituiti Governi monocolore, sostenuti esclusivamente dal proprio partito a maggioranza assoluta o relativa, ovvero, esternamente, anche dai principali partiti nazionalisti e regionalisti. Questi ultimi, senza entrare a far parte del Governo nazionale, sono divenuti alleati fondamentali per garantire la governabilità, soprattutto nelle legislature caratterizzate dall'assenza di un partito vincitore delle elezioni a maggioranza assoluta (come, ad esempio, nelle seguenti legislature: I 1979-1982; V 1993-1996; VI 1996-2000; VIII 2004- 2008; IX 2008-2011 )<sup>10</sup>. Con tali partiti sono stati generalmente siglati accordi programmatici di

---

<sup>8</sup> Sull'evoluzione della forma di governo in Spagna si v., tra i numerosi contributi, R BLANCO VALDÉS, *Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO, N. OLIVETTI RASON (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino 2007; e M. IACOMETTI, *La Spagna*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari 2009, 242 ss.

<sup>9</sup> Sul modello di bipartitismo imperfetto e la sua recente evoluzione v., tra i tanti, R. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, 63 ss.

<sup>10</sup> Nella V legislatura (1993-1996) il Presidente González ha ottenuto l'investitura a maggioranza assoluta in prima votazione grazie all'appoggio dei 17 deputati del partito nazionalista catalano di *Convergència i Unió* (CiU), che ha rifiutato, però, di entrare a far parte di un Governo di coalizione e di siglare altri accordi di natura programmatica proposti dal partito socialista. Solo in seguito si è formata una coalizione parlamentare con CiU, che non è stata recepita in accordi formali, ma si è consolidata nel corso della legislatura attraverso la presentazione di progetti legislativi e l'implementazione di politiche settoriali. Nella VI legislatura (1996-2000) il Governo Aznar ha siglato accordi bilaterali programmatici con il *Partido Nacionalista Vasco* (Pnv), *Convergència i Unió* (CiU) e *Coalición Canaria*

varia natura (c.d. di governabilità o di investitura) rivolti, da un lato, a promuovere l'investitura e/o la stabilità parlamentare del Governo in carica e, dall'altro, a soddisfare le principali rivendicazioni autonomiste degli alleati nazionalisti, con la conseguenza di potenziare i rapporti bilaterali e la dimensione asimmetrica dello Stato autonomico.

A partire dal biennio 2014-2015 il sistema partitico ha subito delle trasformazioni importanti con l'ascesa nell'arena politico-parlamentare di due nuove formazioni politiche, *Podemos* e *Ciudadanos*, che si sono poste dinanzi all'elettorato spagnolo come forze "anticasta" impegnate nel cambiamento e nel rinnovamento democratico del Paese. *Podemos*, legato al movimento degli *indignados* e guidato dal professor Pablo Iglesias, presenta una caratterizzazione ideologica e programmatica complessa intrisa di elementi di socialismo democratico, populismo, euroscetticismo, e una spiccata propensione per l'utilizzo della democrazia diretta e della rete<sup>11</sup>. *Ciudadanos*, altro partito di nuova generazione collocato, però, nell'area di centro-destra, si autodefinisce costituzionalista, postnazionalista e progressista, e presenta un orientamento ideologico e politico di stampo liberal progressista<sup>12</sup>. Entrambi i partiti hanno saputo intercettare l'insoddisfazione e le richieste di cambiamento della società civile, ponendosi come alternative credibili rispetto ai partiti tradizionali, e conseguendo brillanti risultati elettorali tanto a livello nazionale che autonomico e locale<sup>13</sup>. In questi ultimi anni sono riusciti a conquistare, alternativamente, la terza e la quarta posizione in seno al Congresso dei Deputati, scardinando il lungo e incontestato duopolio dei socialisti e popolari<sup>14</sup>. Il loro ingresso nello scenario politico ha segnato, quindi, il passaggio da un sistema

---

(Cc), grazie al voto dei quali ha ottenuto l'investitura a maggioranza assoluta in prima votazione. Nella VIII legislatura (2004-2008) il I Governo Zapatero è stato investito al primo scrutinio a maggioranza assoluta con i voti del suo partito e di altri partiti e, in particolare, di *Izquierda Unida* (Iu) e di *Esquerra Republicana de Catalunya* (Erc), con i quali non ha siglato accordi programmatici veri e propri ma si è accordato su specifiche questioni. Nella IX legislatura (2008-2011) il II Governo Zapatero è stato investito della fiducia in seconda votazione, a distanza di 48 ore dalla prima, a maggioranza relativa con i soli 169 voti del suo gruppo parlamentare. L'obiettivo di questa scelta era quello di non essere soggetto ai vincoli di un'alleanza parlamentare stabile e di operare più liberamente le necessarie negoziazioni con le forze politiche nel corso della legislatura per portare a termine il programma politico. Tuttavia, verso la fine della legislatura, in una situazione di instabilità parlamentare e in vista dell'approvazione della legge di bilancio per il 2011, Zapatero ha dovuto modificare strategia concludendo due accordi di stabilità politica, economica e istituzionale, con il *Partido Nacionalista Vasco* (Pnv) e *Coalición Canaria* (Cc), che si sono impegnati ad approvare l'ultimo ciclo delle riforme programmate dal Governo, avanzando in cambio onerose richieste autonomistiche e finanziarie.

<sup>11</sup> J.J. SOLOZABAL ECHAVARRIA, *La nube del populismo*, in *El Imparcial*, in 13-01-2017.

<sup>12</sup> *Ciudadans* fondato nel 2006 a Barcellona ha deciso nel 2015 di convertirsi in *Ciudadanos* e di abbandonare la sua originaria dimensione catalana.

<sup>13</sup> Come osserva R. BLANCO VALDES, *El año que vivimos peligrosamente: ...*, cit., 78, l'ascesa di questi due partiti non può essere compresa senza prendere in considerazione due fattori fondamentali: il grave peggioramento della percezione sociale sull'aumento della corruzione e sul cattivo funzionamento della democrazia in Spagna.

<sup>14</sup> O. SÁNCHEZ MUÑOZ, *El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, 237 ss. Sul tema sia consentito il rinvio anche a L. FROSINA, *Il sistema partitico spagnolo in trasformazione*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 1, 2015.

di *bipartidismo imperfecto* a uno di *multipartidismo fragmentado*<sup>15</sup> che ha avuto effetti sugli equilibri e gli assetti consolidati della forma di governo.

### 1.1. L'evoluzione della forma di governo e le ultime elezioni politiche

L'operare congiunto dei fattori politico-costituzionali ed elettorali sopra descritti quali, ad esempio, il funzionamento selettivo del sistema elettorale per il Congresso dei Deputati, il modello di bipartitismo imperfetto, il primato istituzionale del Presidente, ha avuto un'incidenza fondamentale sull'evoluzione in senso maggioritario della forma di governo e sul rafforzamento della figura presidenziale per un lungo periodo. Dopo una fase di iniziale assestamento del sistema partitico e dell'assetto istituzionale negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione, la forma di governo ha iniziato a funzionare in senso sempre più maggioritario, fino ad acquisire, specie in talune legislature, una connotazione ipermaggioritaria e fortemente presidenziale. Questa specifica caratterizzazione se da un lato ha garantito maggioranze parlamentari stabili e governabilità, dall'altro, non ha mancato di sollevare diverse critiche da parte della dottrina che è arrivata a definirla "presidenzialista" proprio per sottolineare l'eccessivo protagonismo presidenziale<sup>16</sup>.

La presenza di un modello bipartitico, sia pur imperfetto, e la formazione di Governi monocolori maggioritari, ovvero di Governi monocolori minoritari sostenuti esternamente dai partiti nazionalisti o da partiti minori, hanno quindi rappresentato la cifra distintiva della forma di governo che ne ha accompagnato l'evoluzione per circa un trentennio.

Questi equilibri hanno iniziato a vacillare con le elezioni politiche del 2015 e 2016, che hanno dato il via a una fase più complessa segnata da un maggior dinamismo politico elettorale, da un assetto multipartitico, dalla costituzione (non senza difficoltà) di Governi minoritari dotati di scarsa stabilità

---

<sup>15</sup> C. FERNÁNDEZ ESQUER, *Desproporcionalidad y gobernabilidad*, in *Agenda Pública*, 29-03-2016.

<sup>16</sup> Sull'evoluzione in senso presidenziale del sistema parlamentare spagnolo v. R. BLANCO VALDÉS, *Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO, N. OLIVETTI RASON (cur.), *op. cit.*, 104 ss. Sulle conseguenze negative di tale evoluzione v., in particolare, C. VIDAL PRADO, *Presidenzialismo e forma di governo in Spagna*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2001, 909- 910; M. ARAGÓN REYES, *Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales*, in M. ARAGÓN REYES, M. GOMEZ MOPNTORO (cur), *El Gobierno problemas constitucionales*, Ceps, Madrid 2005, 40 e ss., che si esprime in termini di parlamentarismo distorto e di presidenzialismo incompiuto e vede nella rivitalizzazione del Parlamento e della sua azione di controllo politico sul Governo l'unico rimedio per superare la crisi del parlamentarismo e della democrazia. Cfr. con le considerazioni conclusive meno critiche di O. I. MATEOS Y DE CABO, *El Presidente del Gobierno en España: status y funciones*, La Ley, Madrid 2006, 401 ss., il quale descrive l'evoluzione della forma di governo spagnola con la locuzione «parlamentarismo presidenziale», per indicare un sistema in cui le grandi decisioni sono adottate formalmente a livello parlamentare ma, sostanzialmente, sotto la direzione e la costante supervisione del Presidente del Governo e della sua compagine ministeriale.

politica, e, infine, dal ricorso a istituti di razionalizzazione del modello parlamentare raramente o mai utilizzati<sup>17</sup>.

La situazione di inedita frammentazione partitica scaturita dalle elezioni del 20 dicembre 2015 e la incapacità del Congresso dei Deputati di formare un Governo secondo le modalità indicate dall'articolo 99 Cost., hanno obbligato per la prima volta nella storia a ricorrere al meccanismo di scioglimento automatico, di cui al comma 5 di tale articolo<sup>18</sup>, che ha portato all'indizione di nuove elezioni il 26 giugno 2016<sup>19</sup>. Elezioni queste ultime che, sebbene abbiano riportato un quadro politico simile al precedente, hanno rafforzato il Pp permettendo di pervenire alla formazione del II Governo minoritario di Mariano Rajoy (con il sostegno esterno di *Ciudadanos* e *Coalición Canarias*) e di superare, così, una lunga fase di stallo politico-istituzionale. Il Governo Rajoy ha avuto tuttavia breve durata, sia per via della criticata gestione della crisi costituzionale catalana, sia perché il partito popolare è entrato in una fase di inarrestabile declino in seguito alla sentenza dell'*Audiencia Nacional* sul caso *Gürtel I*. Quest'ultima ha svelato una fitta trama di corruzione finanziaria legata al partito infliggendo durissime condanne a una larga parte dei suoi dirigenti<sup>20</sup>. La destituzione del Governo Rajoy è stata consequenziale allo scoppio della crisi ed è avvenuta per via parlamentare mediante l'approvazione, il 1° giugno 2018, di una mozione di sfiducia costruttiva presentata dal gruppo parlamentare socialista, che è stata la prima a essere approvata nella storia della democrazia parlamentare postfranchista<sup>21</sup>. La mozione, che ha portato alla contestuale investitura alla

---

<sup>17</sup> L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: La fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n.2, 2018, 359 ss.

<sup>18</sup> Sul tema sia consentito il rinvio a L. FROSINA, *La mancata formazione del Governo in Spagna e le vie inesplorate dell'articolo 99 della Costituzione*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 1, 2016.

<sup>19</sup> Per un'analisi degli effetti del sistema elettorale nelle due tornate del 2015 e del 2016 v. O. SÁNCHEZ MUÑOZ, *op. cit.*, 247 ss.

<sup>20</sup> Si tratta della ben nota e ormai storica sentenza n. 20/2018, del 24 maggio 2018, della sezione seconda della Sala Penale dell'*Audiencia Nacional* di Madrid sul caso *Gürtel*, che ha denunciato una serie di reati fiscali, finanziamenti illeciti, riciclaggio, frodi all'amministrazione pubblica, compiuti nel periodo compreso tra il 1999 e il 2005 (Epoca I), comminando pesantissime accuse per il Partito popolare e 29 dei 37 imputati.

<sup>21</sup> E' noto che in Spagna la *moción de censura constructiva* sia un istituto controverso, che è stato utilizzato soltanto tre volte nella prassi con effetti differenziati e talvolta anche controproducenti per i suoi proponenti, e che non era mai stata approvata prima di quest'ultima votazione. La prima mozione risale al 21 maggio del 1980 quando fu presentata da 36 deputati socialisti contro il Governo centrista di Adolfo Suárez, indicando Felipe González come candidato alla presidenza. La mozione non riuscì a prosperare perché ottenne 152 voti a favore, rispetto ai 176 necessari per la sua approvazione, ma palesò l'instabilità politica del Governo in carica. La seconda, invece, fu presentata il 23 marzo del 1987 dall'allora partito di *Alianza Popular* contro il governo socialista di Felipe González, con l'indicazione di Hernández Mancha come candidato alla presidenza. La mozione conquistò soltanto 66 voti, confermando la debolezza dell'opposizione parlamentare, l'assenza di una valida alternativa di governo e, di contro, la solidità del Governo socialista. Infine, la terza mozione è stata presentata più di recente, nella primavera del 2017, contro il Governo Rajoy da parte di *Unidas Podemos*, che ha proposto la candidatura di Pablo Iglesias alla presidenza. La mozione è stata respinta con 170 voti contrari e 82 favorevoli, confermando l'impossibilità di coagulare intorno alla figura di Iglesias un consenso parlamentare sufficiente a formare un nuovo governo, e contribuendo, per converso, a rafforzare il Governo minoritario di Rajoy a livello politico-istituzionale



presidenza del leader socialista Pedro Sánchez, è stata approvata a larga maggioranza da parte di un'alleanza di forze politiche eterogenee (da *Unidas Podemos*, ai nazionalisti baschi del Pnv, fino agli indipendentisti catalani di *Esquerra Republicana de Catalunya* (Erc) e del *Partido democrata* PdeCat) unitesi principalmente allo scopo di rimuovere il governo in carica<sup>22</sup>.

L'epilogo positivo della sfiducia costruttiva, che ha rappresentato un episodio costituzionale inedito, se da un lato ha contribuito a riconvertire un istituto che negli anni si era trasformato principalmente in uno strumento di confronto parlamentare e di propaganda dell'opposizione<sup>23</sup>, dall'altro, non è riuscito a dar vita a un Governo sostenuto da una maggioranza politicamente coesa capace di esprimere e portare avanti un programma politico unitario<sup>24</sup>.

Il Governo monocolore iperminoritario di Pedro Sánchez, avvicendatosi al governo sfiduciato di Mariano Rajoy, non è riuscito a superare nemmeno il primo anno poiché è stato costretto a negoziare ogni singolo provvedimento con le altre forze politiche. La fine anticipata della legislatura è stata causata dalla mancata approvazione del progetto di legge di bilancio 2019, arenatosi a febbraio nelle Aule del Congresso dei Deputati sulla votazione di un c.d. *enmienda a la totalidad*<sup>25</sup>. Decisiva in tal senso è stata l'opposizione dei partiti dell'indipendentismo catalano, che hanno posto il proprio veto sulla legge dinanzi al diniego di Sánchez a negoziare il referendum di secessione e il processo indipendentista<sup>26</sup>. Il Presidente Sánchez ha scelto quindi il ricorso a elezioni anticipate per superare la situazione di instabilità politico-parlamentare creatasi in seguito a questa votazione<sup>27</sup>.

Il 28 aprile 2019 si sono svolte quindi le elezioni, le terze dell'ultimo quadriennio, che hanno confermato l'esistenza di un quadro partitico frammentato, pur riportando un risultato chiaro che evidenzia una inversione di tendenza rispetto alle passate elezioni. Il vincitore è stato il Psoe che (con il 28,7% dei voti)

---

<sup>22</sup>La mozione di sfiducia costruttiva è stata approvata con 180 voti a favore, 169 contrari e 1 astenuto.

<sup>23</sup> Sulla evoluzione e lo snaturamento della sfiducia costruttiva si rinvia, in particolare, a S. CURRERI, *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2007, 160-165; F. SIMON YARZA, *La moción de censura: constructiva u "obstructiva"?*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 103, 2015, 87-109; M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, Bari, Cacucci editore, 2017, ; M. CRISTINA DUCE PÉREZ BLASCO, *La moción de censura*, in *Corts, Anuario de derecho parlamentario*, n. 31, 2018, 455 ss.

<sup>24</sup> C. VIDAL PRADO, *Sfiducia costruttiva in Spagna?*, in *DPCE on line*, n. 4, 2018.

<sup>25</sup> La votazione parlamentare dell'*enmienda a la totalidad* si è conclusa con 191 voti a favore, 158 contro e 1 astensione. Hanno votato contro il progetto e quindi a favore dell'emendamento Pp, Ciudadanos, PdeCat, Erc, Ehbildu, Coalición Canaria, e Foro Asturias.

<sup>26</sup> I partiti indipendentisti avevano posto come condizioni per approvare il progetto di legge di bilancio: il ritiro delle accuse contro i dirigenti politici catalani rinviati a giudizio nel processo penale in corso legato alla vicenda referendaria e indipendentista catalana; l'apertura di un tavolo di negoziazioni per risolvere il conflitto catalano riconoscendo il diritto all'autodeterminazione e la celebrazione di un referendum in Catalogna.

<sup>27</sup> L'unico precedente parlamentare di veto apposto alla legge di bilancio risale al 1995, durante il Governo socialista di González, quando l'alleato parlamentare di CiU non fornì il suo appoggio. In quel caso si convocarono elezioni anticipate.

si è aggiudicato la maggioranza relativa dei seggi al Congresso dei Deputati (123) e quella assoluta al Senato (121), guadagnando la posizione indiscussa di primo partito. Il Pp ha invece registrato una *debâcle* storica attestata da una drastica riduzione del consenso elettorale e dalla perdita di più della metà dei seggi sia al Congresso dei Deputati (da 137 a 66) che al Senato (da 130 a 56). Un netto avanzamento è stato conseguito da *Ciudadanos*, ampiamente cresciuto nelle preferenze del corpo elettorale, che gli ha permesso di arrivare a quota 57 seggi al Congresso dei Deputati (+25) e di convertirsi nella terza forza parlamentare. Posizione sottratta a *Unidas Podemos*, che ha registrato un trend nettamente decrescente rispetto alle precedenti elezioni, passando da 71 a 42 deputati. In netta risalita, invece, si sono posti i partiti indipendentisti catalani di *Erc-sobiranistes* e *JxCat/Junts*, che hanno fatto leva nell'elettorato catalano sulla paventata sospensione dell'autonomia preannunciata dai partiti di destra e sono riusciti a eleggere, rispettivamente, 15 e 9 deputati. Quasi invariata è rimasta la posizione del Pnv con 6 seggi (+1), che si converte, però, in uno dei possibili interlocutori parlamentari per le intese post-elettorali, unitamente ad altri partiti nazionalisti e regionalisti come *Coalicion Canaria-Partido nacionalista canario* (Cc-Pnc), *Compromis*, e il *Partido regionalista de Cantabria* (il primo con 2 seggi e i secondi con 1 seggio ciascuno), che possono rivelarsi dirimenti per la conclusione delle trattative. A differenza di altri partiti come *EhBildu* e *Navarra Suma* (Na +) che, pur avendo conquistato un numero di deputati superiore (4 e 2, rispettivamente), non potranno essere presi in considerazione per le trattative a causa della profonda distanza ideologica.

La grande novità di queste elezioni è stato l'ingresso nel Congresso dei Deputati del partito di estrema destra Vox, che dopo le ultime elezioni andaluse fornisce il suo appoggio esterno al governo di coalizione del Pp e *Ciudadanos* nella Comunità autonoma. Il partito estremista con tendenze xenofobe e antieuropeiste, pur conseguendo un risultato inferiore rispetto ai sondaggi elettorali, è riuscito a eleggere 24 deputati con il 10, % dei voti. La sua presenza al Congresso segna quindi un cambiamento epocale, poiché per la prima volta dalla fine del franchismo un partito di estrema destra ha fatto la sua apparizione in Parlamento.

I risultati elettorali confermano le linee di tendenza sopra descritte sintetizzabili in un incremento del pluralismo politico, nella fine del primato bipartitico dei popolari e socialisti (scesi al di sotto della soglia del 50%), nella stabilizzazione di un assetto multipartitico a livello parlamentare, nell'incremento delle difficoltà per pervenire alla formazione di un Governo politicamente stabile, sia esso maggioritario o minoritario. Secondo le prime dichiarazioni ufficiali, Sánchez proverà a formare un governo monocolore, progressista ed europeista, stringendo accordi puntuali con le altre forze politiche, anche se non è ancora chiaro con quali partiti verranno portate avanti le trattative e raggiunte le necessarie intese post-elettorali. Uno dei più probabili alleati di governo sarà *Unidas Podemos*, con il quale è ancora incerto se si formerà o meno un governo di coalizione. A questo potrebbero aggiungersi i nazionalisti baschi e tutti gli altri partiti

nazionalisti e regionalisti minori, fatta eccezione –forse- per gli indipendentisti catalani con i quali si è giunti a un nuovo punto di rottura sulla questione secessionista catalana dopo la votazione di bilancio.

L'andamento generale delle trattative dipenderà anche dall'esito delle elezioni europee, autonome e locali del 26 maggio, che potranno confermare il trend elettorale delle politiche, ovvero anche amplificarne o depotenziarne per certi versi gli effetti, con ripercussioni immediate sugli equilibri politici del nuovo governo. Le elezioni europee saranno probabilmente interpretate, in chiave di politica interna, come una sorta di secondo turno o referendum/plebiscito sul premier Sánchez e sul suo programma politico; così come le elezioni politiche spagnole sono state considerate un banco di prova molto importante a livello europeo, poiché hanno decretato la vittoria del partito socialista e limitato la temuta avanzata di un partito sovranista e antieuropeista come Vox pronto ad allargare le file della destra estrema nel Parlamento europeo.

L'intensa e inedita stagione elettorale spagnola sembra evidenziare come, questa volta più che mai, siano divenute sempre più strette le interconnessioni e i condizionamenti reciproci tra le dinamiche politico-elettorali e costituzionali a livello europeo e nazionale e come l'avanzamento del *federalizing process europeo* sia un processo inarrestabile nonostante la crisi identitaria dell'Unione europea<sup>28</sup>.

## 2. Seggi e sistema elettorale per il Parlamento europeo

Il 1° aprile la Spagna ha approvato il regio decreto n. 206/2019, di convocazione delle elezioni dei Deputati al Parlamento europeo, per mezzo del quale sono stati definiti la data delle elezioni, il numero dei parlamentari, i tempi di svolgimento della campagna elettorale, delle operazioni di scrutinio, nonché quelli previsti per l'attribuzione dei seggi e la proclamazione degli eletti<sup>29</sup>. Il numero degli eurodeputati che la Spagna eleggerà definitivamente in seno al Parlamento europeo presenta ancora alcune incertezze a causa dell'andamento imprevedibile della Brexit.

Nella passata legislatura europea (2014-2019) la Spagna aveva eletto 54 eurodeputati uniformandosi alla decisione (2013/312) del Consiglio europeo, del 28 giugno 2013, che aveva ridefinito il numero dei seggi spettanti agli Stati membri sulla base del principio della proporzionalità degressiva (con una soglia minima di 6 e una massima di 96 rappresentanti per ciascuno Stato membro), dando così attuazione alle disposizioni del Trattato di Lisbona sulla rinnovata composizione del Parlamento europeo. La Spagna fissò la quota stabilita a livello europeo nell'ambito del regio decreto n. 213, del 31 marzo 2014, di convocazione delle elezioni, nel rispetto della clausola di adeguamento di cui all'articolo 215 della legge

---

<sup>28</sup> Sull'evoluzione del *federalizing process europeo* si rinvia alle osservazioni di B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2014.

<sup>29</sup> *Boletín Oficial de Estado BOE* n. 79, del 2 aprile 2019

organica n. 5 del 1985, *sul regime elettorale generale* (c.d. LOREG). Tale articolo prevede infatti che «Il numero dei deputati eletti in Spagna si fisserà in base a quanto previsto in tale materia dall'ordinamento giuridico europeo». Questa clausola ha consentito in passato e consentirà in futuro di adeguarsi ai cambiamenti decisi dai vertici istituzionali europei in merito alla composizione del Parlamento europeo.

A tale clausola si è fatto ricorso anche in queste elezioni, sebbene il numero definitivo dei seggi di ciascuno Stato membro sia ancora incerto a causa delle incognite legate alla Brexit. Il 13 giugno 2018 il Parlamento europeo ha approvato una proposta per ridurre il numero di europarlamentari da 751 a 705 in vista dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea. La proposta prevede di ridistribuire i 73 seggi del Regno Unito nel modo seguente: 46 seggi saranno riservati ai futuri Stati membri e i 27 residui saranno distribuiti tra i 14 Stati membri lievemente sottorappresentati. Il 28 giugno del 2018 il Consiglio europeo, nell'ambito della decisione 2018/937 (UE) con cui ha ridefinito la composizione del Parlamento europeo, ha innalzato da 54 a 59 la quota dei rappresentanti spettanti alla Spagna per la legislatura 2019-2024, sia pur condizionandone l'operatività al momento in cui il recesso del Regno Unito sarà divenuto giuridicamente efficace. Ciò significa che il numero dei rappresentanti di ciascuno Stato membro rimarrà invariato fino a quando la Brexit non sarà giuridicamente operativa.

Il Governo spagnolo ha stabilito, pertanto, nel regio decreto n. 206/2019, di convocazione delle elezioni del 2019 per il Parlamento europeo, che la quota di parlamentari da eleggere in questa legislatura corrisponde a 54 (articolo 2), pur prevedendo la possibilità di un incremento di cinque seggi qualora il recesso del Regno Unito divenga giuridicamente efficace (Disposizione addizionale unica). In tale ipotesi, i cinque nuovi seggi spettanti alla Spagna, che andranno a integrare la delegazione parlamentare nazionale a Bruxelles, saranno assegnati dalla Giunta Elettorale Centrale ai candidati che, sulla base del sistema elettorale vigente, risulteranno i primi non eletti nelle elezioni del 26 maggio 2019.

Per quanto concerne il sistema elettorale per il Parlamento europeo, va osservato come esso si uniformi, sia pur con alcune varianti, a quello previsto e disciplinato dall'art. 68 della Costituzione e dall'art. 163 della c.d. LOREG per il Congresso dei Deputati. Il Titolo VI di tale legge (artt. 210-226), recante disposizioni speciali per le elezioni dei membri del Parlamento europeo, opera, infatti, un rinvio espresso all'articolo 163, comma 1, let. a), ovvero alla parte in cui disciplina il sistema elettorale in senso stretto. Il sistema per l'elezione dei parlamentari europei è, quindi, un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi proporzionale realizzato con la formula D'Hondt, a cui si collegano liste chiuse e bloccate. Il sistema elettorale presenta, tuttavia, due importanti varianti rispetto a quello adottato per il Congresso dei Deputati. La principale differenza è costituita dalla circoscrizione elettorale. Nelle elezioni europee quest'ultima coincide con il territorio nazionale e non con quello delle province delle Comunità autonome come avviene nelle elezioni politiche. Si costituisce, infatti, una circoscrizione elettorale unica all'interno

della quale le formazioni politiche presentano una lista bloccata di candidature a livello nazionale<sup>30</sup>. L'altro elemento di differenziazione deriva dalla mancata applicazione della clausola di sbarramento del 3%, che ammette alla ripartizione proporzionale dei seggi anche quei partiti politici che ottengono una percentuale di voti inferiore a tale soglia. La previsione di una circoscrizione elettorale unica e l'assenza di una clausola di sbarramento tendono a rafforzare la proporzionalità del sistema adottato, riducendo le distorsioni prodotte da tale meccanismo a livello nazionale. L'assenza di questi correttivi aumenta la rappresentatività del sistema a favore non soltanto dei principali partiti regionalisti e nazionalisti delle Comunità autonome, che tendono a riunirsi in coalizione, ma anche di quei partiti politici minori che rimarrebbero altrimenti esclusi dal circuito della rappresentanza politica a livello europeo. Ciononostante, in questi ultimi anni si è assistito a un incremento delle proposte di riforma del sistema elettorale, provenienti per lo più dai partiti nazionalisti di alcune Comunità autonome<sup>31</sup>, rivolte a modificare la circoscrizione elettorale unica per rafforzare la rappresentanza territoriale dello Stato delle autonomie in seno al Parlamento europeo. I principali partiti nazionalisti ritengono, infatti, che il sistema elettorale, e soprattutto la previsione di una circoscrizione elettorale unica, determini per loro un grave pregiudizio a causa della sotto-rappresentazione delle Comunità autonome. Nel 2009 sulla questione si è pronunciato il Consiglio di Stato nell'ambito del parere sulle proposte di riforma elettorale adottato su richiesta del Governo Zapatero. Nel parere reso il 24 febbraio 2009 (c.d. *Informe sobre las propuestas de modificación del regimen electoral general*), il Consiglio di Stato ha affermato che la presenza di un collegio nazionale unico e l'assenza di una soglia di sbarramento non arrecano alcun pregiudizio ai partiti nazionalisti, ma favoriscono, anzi, una maggiore proporzionalità del sistema e un più elevato pluralismo politico. Alla luce anche di tali considerazioni, la questione della proporzionalità del sistema elettorale per le europee potrebbe porsi con maggior problematicità in seguito alla riforma elettorale europea approvata con decisione del Consiglio Ue/Euratom n. 2018/994, del 13 luglio 2018, recante modifiche all'articolo 3, comma 2, dell'Atto di Bruxelles del 1976, relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo<sup>32</sup>. La riforma elettorale europea, la cui entrata in vigore è subordinata alla sua previa approvazione da parte degli Stati membri "secondo le rispettive norme costituzionali", prevede, tra le altre modifiche, l'introduzione obbligatoria

---

<sup>30</sup> Si tratta di un elemento molto dibattuto in dottrina. Sul punto si veda M.V. GARCÍA A-ATANCE, "Crónica parlamentaria de la Ley Orgánica de Regimen Electoral General y de la Ley orgánica de modificación de la ley Orgánica del Regimen Electoral General, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo", in *Revista de Derecho Político*, n. 25, 1987, 271-291.

<sup>31</sup> Si veda ad esempio la *Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Regimen Electoral General, para establecer circunscripciones electorales de ámbito autonómico en las elecciones al Parlamento Europeo*, presentata dal Gruppo parlamentare catalano *Convergència i Unió* (BOCG, *Congreso de los Diputados*, n. B-25-1, dell'11 aprile 2008, 1 ss., [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B\\_025-01.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_025-01.PDF#page=1)).

<sup>32</sup> Allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio, del 20 settembre 1976.

di una soglia di sbarramento minima, compresa tra il 2% e il 5%, per l'attribuzione dei seggi nelle circoscrizioni elettorali con più di 35 seggi, comprese quelle degli Stati membri che presentano una circoscrizione unica. La Spagna sarà, dunque, uno degli Stati chiamati a modificare la propria legislazione elettorale per introdurre questa clausola obbligatoria, al più tardi “per le elezioni del Parlamento europeo successive alle prime elezioni che si tengono dopo l'entrata in vigore della decisione”<sup>33</sup>. Il problema sembra per ora rimandato alle elezioni europee del 2024 e per questo la questione non è stata più di tanto approfondita a livello teorico e politico. L'introduzione della clausola di sbarramento, i cui effetti selettivi varieranno in base alla soglia che sarà individuata dal legislatore statale, rischierà, però, di sollevare in futuro nuove contestazioni da parte dei partiti autonomisti e dei partiti minori e possibili nuove proposte di riforma del sistema elettorale<sup>34</sup>.

### 3. Elezioni europee del 2014

Le elezioni europee del 25 maggio 2014 segnarono l'inizio di un cambiamento politico-elettorale nel Paese che -come anzidetto- ha portato progressivamente, e inaspettatamente, a una destrutturazione del consolidato modello di bipartitismo e ad una maggiore frammentazione a livello politico-parlamentare. Il risultato delle passate elezioni europee fu il primo segnale della crisi del primato incontestato dei socialisti e popolari, così come della trasformazione in atto del sistema partitico con l'ascesa elettorale di nuove forze politiche come *Podemos*<sup>35</sup>. In quelle elezioni, infatti, i due principali partiti registrarono una netta retrocessione rispetto alle europee del 2009, con una perdita complessiva di circa 5 milioni di voti e 17 seggi. Lontani dalla soglia dell'80% dei voti, i due partiti si fermarono a quota 49% voti e 30 seggi in totale, conseguendo il loro peggior risultato elettorale a livello europeo.

In realtà la sconfitta riguardò principalmente il Psoe perché il Pp, pur perdendo 2,6 milioni di voti e 8 parlamentari, riuscì ad affermarsi con 16 seggi e il 26,9% dei consensi come primo partito politico del Paese. Il Pp, oltre a sconfiggere il principale antagonista socialista, superò anche indenne il test elettorale europeo dei partiti al governo negli Stati membri che uscirono per lo più sconfitti da quella prova. Il Psoe, invece, riportò il suo peggior risultato conquistando soltanto 14 seggi con il 23,01% dei consensi, ovvero 9 parlamentari e il 15,7% dei voti in meno rispetto al 2009.

---

<sup>33</sup> V. art. 3, comma 3, dell'Atto di Bruxelles modificato.

<sup>34</sup> Sul tema si rinvia al contributo di C. GUERRERO PICÓ, *Spagna*, in P. PASSAGLIA (a cura di), *Le soglie di sbarramento previste per l'elezione del Parlamento europeo*, servizio studi (area di diritto comparato) della Corte Costituzionale, 51-52.

<sup>35</sup> Si consenta il rinvio a L. FROSINA, *Le elezioni europee in Spagna e la sconfitta del bipartitismo*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, Napoli, Jovene, 2015, 375 ss.

L'emorragia di voti del Psoe giovò in particolare alla coalizione di *Izquierda plural*, che riuscì a recuperare una fascia dell'elettorato di sinistra, ottenendo 6 seggi con il 10,03% dei voti. *Izquierda plural* non fu l'unico partito a beneficiare del crollo elettorale dei socialisti. La vera rivelazione delle europee del 2014 fu l'ascesa del movimento legato agli *indignados*, *Podemos*, che si costituì a distanza di pochi mesi dalle elezioni e riuscì a superare brillantemente questo primo banco di prova conquistando 5 seggi con il 7,98% dei voti. *Podemos* si affermò come quarta forza politica del Paese, riuscendo così a superare il partito conservatore di *Unión progreso y democracia* (UpYd), che i sondaggi davano come favorito per il conseguimento di quel traguardo elettorale. Quest'ultimo, pur incrementando i consensi, si fermò con il 6,51% dei voti a quota 4 seggi, eleggendo un europarlamentare in meno rispetto a *Podemos*.

Una buona performance elettorale fu conseguita anche dalla coalizione nazionalista di *Coalición por Europa* (CeU), che riuscì a confermare la sua posizione eleggendo, con il 5,42% dei voti, 3 parlamentari anche in quelle elezioni. Un seggio in meno ottenne, invece, la formazione indipendentista di *Epdd*, che riportò tuttavia un risultato migliore in Catalogna, dove si registrò una partecipazione elettorale molto elevata (+10% rispetto al 2009) e dove Erc, con il 2,36% dei voti, superò CiU convertendosi nel primo partito a livello regionale. Il risultato catalano fu interpretato in chiave di politica interna come pieno sostegno elettorale al processo indipendentista e al contestato referendum sull'indipendenza da Madrid di cui si rivendicava nell'immediato la celebrazione. Non mancarono anche i consensi sul fronte anti-indipendentista con l'ascesa di *Ciutadans* che si aggiudicò 2 seggi con il 3,12% dei voti.

Infine un'ultima novità riguardò le coalizioni di *Los Pueblos deciden* e *Primavera europea*, che riuscirono per la prima volta ad eleggere un proprio parlamentare nonostante la percentuale piuttosto esigua di voti (del 2,08%, la prima, e del 1,92%, la seconda), beneficiando della perdita di voti subita complessivamente da socialisti e popolari.

In sintesi, dunque, i risultati delle elezioni europee del 2014, caratterizzate come di consueto da una partecipazione elettorale molto bassa pari al 43,81%, confermarono la tendenza a interpretare il voto europeo prevalentemente in chiave di politica interna e offrirono alcuni spunti interessanti di riflessione in tale prospettiva. Anzitutto, il palesarsi di un voto sanzione dell'elettorato spagnolo nei confronti dei socialisti e popolari, che intaccò il loro protagonismo parlamentare consolidatosi negli anni tanto a livello nazionale che europeo. In secondo luogo, la sostanziale tenuta del partito popolare e il superamento del test elettorale di Mariano Rajoy, a cui si contrappose invece un declino elettorale netto del Psoe. L'emersione, infine, nella scena politica nazionale di un nuovo soggetto politico, *Podemos*, salutato positivamente dall'opinione pubblica come forza del cambiamento e del rinnovamento. Tali novità hanno rappresentato i primi tasselli di un processo riformistico più ampio compiutosi negli anni successivi, che

-come si è visto- ha portato a dei cambiamenti riguardanti tanto il sistema partitico quanto la forma di governo.

Tab. 1. *Spagna. Risultati elezioni europee del 25 maggio 2014*

Partiti politici candidati	Voti	%	Seggi
PP <i>Partido Popular</i>	4.098.339	26,09	16
PSOE - <i>Partido socialista obrero español</i>	3.614.232	23,01	14
LA IZQUERDA PLURAL	1.575.308	10,03	6
PODEMOS	1.253.837	7,98	5
UPyD - <i>Unión progreso y democracia</i>	1.022.232	6,51	4
CEU - <i>Coalición por Europa</i>	851.971	5,42	3
EPDD	630.072	4,01	2
Ciutadans - C's	497.146	3,16	2
LPD	326.464	2,08	1
PRIMAVERA EUROPEA	302,266	1,92	1
VOX	246.833	1,57	0
PACMA	177.499	1,13	0
EB	115.682	0,74	0
MOVIMIENTO RED	105.666	0,67	0
PARTIDO X	100.561	0,64	0
PARTIDO ANDALUCISTA	49.523	0,32	0
PIRATAS	38.690	0,25	0
F.A.C.	33.962	0,21	0
DISCAPACITADOS Y ENFERMEDADES RARAS	32.833	0,21	0
RECORTES CERO	30.827	0,2	0
P.C.P.E	29.324	0,19	0
I. Fem	23.140	0,15	0
FE de las JONS	21.687	0,14	0
CILUS	18,287	0,12	0
ImpulsoSocial	17.879	0,11	0
LEM	17.035	0,11	0
PH	14.896	0,09	0
D.N.	13.079	0,08	0
ACNV-BAR-PRASO-R.E.P.O.-UNIO	11.502	0,07	0
PT	9.940	0,06	0
P-LIB	9.670	0,06	0
M.S.R.	8.909	0,06	0
EXTREMADURA UNIDA	8.821	0,06	0
ALTER	8.593	0,05	0
RRUE	8309	0,05	0
SAin	6.929	0,04	0
PREPAL	6759	0,04	0
IPEX-PREX-CREX	5967	0,04	0
M.C.R.	4980	0,03	0

Fonte: *Ministerio del Interior.*



#### 4. Forze politiche in competizione e campagna elettorale.

Il 26 maggio in Spagna si celebreranno non soltanto le elezioni europee ma anche quelle regionali in dodici Comunità autonome e quelle locali in tutto il territorio nazionale. In questa intensa e inedita stagione elettorale, di avvicendamento delle elezioni nazionali, europee, autonome e locali, si stanno susseguendo freneticamente le rispettive campagne elettorali, nell'ambito delle quali stanno emergendo temi e questioni politiche cruciali del dibattito pubblico nazionale, autonomo ed europeo. In realtà finora sono rimasti abbastanza ai margini i grandi temi del dibattito europeo quali, ad esempio, la migrazione, il futuro dell'eurozona, il cambio climatico e l'impatto della Brexit, su cui non si è iniziato a discutere prima dell'avvio della campagna elettorale. La campagna elettorale è iniziata ufficialmente il 10 maggio, a soli dieci giorni di distanza dalle elezioni politiche, e si concluderà il 24 maggio, un giorno prima dell'*election day* (art. 3 del Regio Decreto 206/2019). La distanza così ravvicinata dalle politiche sta inevitabilmente influenzando l'andamento della campagna elettorale, in cui sembrano prevalere finora le logiche di competizione interna e gli effetti del risultato elettorale di queste ultime. Le elezioni europee verranno, infatti, affrontate dalle forze politiche principalmente nella prospettiva di stabilizzare o migliorare la propria performance elettorale di aprile, e di pervenire, così, a una ridefinizione più chiara degli equilibri politici interni, che sarà importante anche ai fini della formazione del nuovo governo nazionale.

La contesa elettorale riguarderà, *in primis*, il Psoe e il Pp, entrambi intenti a preservare il loro primato storico nel Parlamento europeo, sia pur incrinatosi nelle ultime elezioni del 2014.

Il Psoe, che aspira a confermare e rafforzare la sua posizione di primo partito, affronterà queste elezioni con una lista che presenta come capolista una figura di spicco come Josep Borrell, ministro degli affari esteri ed ex presidente del Parlamento europeo, e come numero due, Iratxe García, presidente della delegazione dei socialisti spagnoli e braccio esecutivo di Sánchez a Bruxelles. Alla domanda *¿Que Europa queremos?* i socialisti rispondono che aspirano a realizzare un'Europa più integrata e federale, più sociale, più femminista, che guidi la transizione ecologica, nonché un'Europa più autonoma e con un ruolo più marcato nello scenario internazionale. Il programma elettorale dei socialisti per le europee conferma la sua marcata impronta sociale e insiste su un piano europeo per la lotta alla disoccupazione, sull'introduzione di un salario minimo europeo, sul rafforzamento del Pilastro europeo dei diritti sociali, sull'adozione di una Strategia europea per l'uguaglianza di genere, la creazione di un Fondo europeo per favorire la transizione ecologica, e infine su una politica europea migratoria più ordinata, sicura e regolare, in linea con il Patto Globale di migrazione firmato dal Governo Sánchez.

Il Pp, che il 26 maggio mira a recuperare consenso e ad arrestare la sua discesa elettorale, si presenta con una lista guidata dalla portavoce al Congresso ed ex ministra della Sanità, Dolors Montserrat, ed altri

conservatori con una marcata esperienza nelle istituzioni europee come Esteban Gonzalez Pons, vicepresidente del gruppo popolare, Antonio López Isturiz, segretario generale del partito popolare europeo, e la eurodeputata Pilar del Castillo. I principali obiettivi politico-elettorali del Pp, impegnato innanzitutto a contrastare l'ascesa dei populismi e dei nazionalismi, consistono: nel rafforzamento della Spagna nell'Unione europea sotto lo slogan una "España líder en una Europa fuerte"; nella difesa della posizione spagnola sulla questione di Gibilterra; nella promozione di una politica comune in materia di immigrazione più garantista; nella lotta al terrorismo attraverso il consolidamento dello Spazio europeo di Sicurezza e Giustizia; nel completamento dell'unione fiscale e bancaria; e infine nella promozione di una ambiziosa politica europea in materia commerciale, industriale e medioambientale, per avanzare verso una "Europa più competitiva e sostenibile".

Oltre alla competizione tra popolari e socialisti, in queste elezioni si ridefiniranno la posizione e i rapporti di forza tra i partiti politici, con particolare riguardo a *Podemos* e *Ciudadanos*, che aspirano a ottenere una rappresentanza più elevata a Bruxelles, a scardinare il bipartitismo anche a livello europeo, e a imporsi in maniera più netta sulla scena politica nazionale. In particolare, nella tornata elettorale del 26 maggio, *Podemos* potrebbe ridefinire meglio il ruolo e la forza contrattuale nell'ambito del processo di formazione del nuovo esecutivo, mentre *Ciudadanos* potrebbe rinsaldare ulteriormente la sua posizione nell'area di centro destra in una logica di diretta competizione con il Pp.

In questa tornata elettorale *Podemos* si presenta unito con *Izquierda Unida* e *Catalunya en Comú* nella coalizione denominata *Unidas Podemos Cambiar Europa*. La coalizione, che reitera dunque anche a livello europeo un'alleanza già parzialmente collaudata sul piano nazionale, viene guidata dalla professoressa Maria Eugenia Rodríguez Palop e presenta candidature note come l'eurodeputato anticapitalista di *Podemos*, Miguel Urbán, o l'eurodeputato Ernest Urtasun (*Catalunya en Comú*). La capolista, militante femminista ed esperta di diritti umani, ha sottolineato anche la caratterizzazione ecologista e femminista della lista "unitaria, coesa ed eterogenea" presentata per le europee. La coalizione, che ha siglato il 2 giugno 2018 il suo accordo pre-elettorale, si prefigge, infatti, di portare avanti un progetto comune per cambiare l'Europa in senso più democratico, femminista, ecologico e sociale, combattendo le disuguaglianze, promuovendo un sistema di protezione sociale più giusto e convertendo l'Europa in uno spazio di accoglienza, uguaglianza, libertà e giustizia per tutti i suoi popoli.

*Ciudadanos*, terzo partito dopo le ultime elezioni, ha stretto invece un'alleanza con *Unión progreso y Democracia*-UPyD, al fine di ottenere maggiore visibilità e risorse durante la campagna elettorale. Albert Rivera ha scelto come capolista Luis Garicano, responsabile economico del partito e vicepresidente del partito dei liberali europei (ALDE), la cui candidatura è stata avallata con il 71% dei voti internamente al partito. Nella lista sono state presentate candidature di politici noti nel panorama europeo come Maite

Pagazaurtundúa, eurodeputata di UPyD, Soraya Rodríguez, portavoce del Psoe all'epoca di Rubalcaba, e José Ramón Bauzá, ex presidente delle Baleari con il Pp. Ciudadanos, che intende opporsi all'avanzata dei partiti nazionalisti, populistici ed estremisti in Europa, aspira a rafforzare il processo di integrazione europea, soprattutto nel settore della difesa e della politica estera, nonché a promuovere la costruzione di un sistema di migrazione e asilo in grado di accogliere i rifugiati e ridurre la pressione alle frontiere dell'Ue.

Un altro partito che ha acquisito grande visibilità negli ultimi mesi e si gioca un'importante partita a livello europeo è quello dell'estrema destra di Vox. Il partito guidato a livello europeo da Jorge Buxadé Villalba, ex falangista e membro della commissione esecutiva nazionale, presenta una connotazione identitaria e nazionalista molto marcata e per certi aspetti simile a quella di altri partiti dell'estrema destra reazionaria europea. Il suo eventuale avanzamento se da un lato viene salutato positivamente da tali partiti, quali ad esempio il *Rassemblement national* di Marine Le Pen, la Lega di Salvini, o Fidesz di Orban, dall'altro, viene visto con grande preoccupazione dalle altre forze politiche che temono il costituirsi di una grande alleanza di forze sovraniste, nazionaliste ed euroscettiche in seno al Parlamento europeo. A livello europeo Vox propone l'approvazione di un nuovo trattato che, in linea con quanto suggerito dai Paesi del gruppo di Visegrad, rafforzi le frontiere, la sovranità nazionale, l'autonomia degli Stati, promuova il rispetto dei valori della cultura europea, unitamente a una politica migratoria fortemente restrittiva, intransigente e punitiva.

Per quanto concerne, invece, i partiti nazionalisti e regionalisti, può osservarsi come abbiano continuato a presentarsi principalmente in coalizione e si siano ritagliati uno spazio più ampio rispetto alle passate elezioni, rafforzando in taluni casi la propria connotazione nazionalista o indipendentista.

Una coalizione di stampo marcatamente indipendentista candidatasi in queste elezioni è quella formata dai partiti della sinistra delle tre Nazionalità storiche (Erc, EhBildu e Bng) e guidata dal leader catalano, Oriol Junqueras, attualmente in carcere e rinviato a giudizio nel processo relativo alla vicenda referendaria e indipendentista catalana, il c.d. *procés*. Questa coalizione ha reiterato l'alleanza storica di *Europa de los Pueblos*, anche se ha cambiato denominazione in *Ahora Repúblicas*. Il capolista della coalizione è dunque Junqueras, che risulta accusato dei reati di ribellione, sedizione e utilizzo improprio dei fondi pubblici, per aver partecipato alla organizzazione del referendum incostituzionale per la indipendenza della Catalogna svoltosi il 1 ottobre 2017. La coalizione nazionalista, soprattutto in seguito alla deriva della Catalogna verso la secessione unilaterale, ha rafforzato la sua connotazione indipendentista e rivendica anche a livello europeo il diritto all'autodeterminazione e la inclusione di nuovi Stati nazione nell'Unione europea.

Uno dei partiti nazionalisti che non si è presentato in coalizione è quello indipendentista catalano di *Junts per Catalunya*, candidatosi con la denominazione di *Lliures per Europa*. Il partito risulta guidato dall'ex presidente della Generalità, Carles Puigdemont, e da altri ex consiglieri del governo catalano, Toni Comín e di Clara Ponsatí, rifugiatisi da mesi all'estero per sottrarsi al c.d. *procés* avviato dalla magistratura spagnola. La caratterizzazione fortemente indipendentista e catalanista del partito di Carles Puigdemont e la sua candidatura come capolista hanno portato a una rottura della storica alleanza con il Pnv, *Coalición Canaria e Compromiso por Galicia*, con i quali la precedente formazione nazionalista catalana di CiU si era presentata unita sotto la denominazione di *Coalición por Europa* nelle europee del 2014 e del 2009 e con quella di *Galvesca* nelle elezioni del 2004. La mancata presentazione di una candidatura unitaria non ha impedito al Pnv e al PdeCat di accordarsi per attivare una collaborazione postelettorale, che avrà come obiettivo principale la difesa della Catalogna ed Euskadi nel Parlamento europeo e la rivendicazione di una rappresentanza e un ruolo per ambedue le nazioni nel futuro dell' Europa.

Una delle questioni più discusse, che ha incendiato il dibattito prima ancora dell'inizio della campagna elettorale, ha riguardato la mancata proclamazione e pubblicazione da parte della Giunta elettorale centrale delle prime tre candidature della lista di *Lliures per Europa*. La contestata decisione della Giunta di eliminare i tre candidati dalla lista elettorale si è fondata sull'insussistenza delle condizioni necessarie per il godimento contestuale del diritto di suffragio attivo e passivo e sull'argomentazione formale della loro mancata iscrizione nel Censo elettorale dei residenti assenti (CERA), requisito prescritto dalla legislazione elettorale per coloro che non vivono in Spagna e quindi, nel caso di specie, per i tre politici indipendentisti. La contestata decisione della Giunta elettorale, sulla quale sono stati presentati diversi ricorsi, è stata annullata pochi giorni dopo dai giudici del contenzioso- amministrativo n. 9 e 21 di Madrid. Questi ultimi hanno ritenuto non sussistere alcuna causa di ineleggibilità per i tre politici indipendentisti e hanno ordinato alla Giunta di procedere alla pubblicazione delle tre candidature nella lista elettorale. Si sono conformati così a quanto stabilito qualche giorno prima dal Tribunale Supremo, che aveva insistito sulla prevalenza del diritto di suffragio passivo come diritto fondamentale riconosciuto dalla Costituzione a tutti gli spagnoli e su un orientamento favorevole a un'interpretazione restrittiva delle cause di ineleggibilità. La vicenda si è conclusa quindi a favore dei politici indipendentisti che potranno partecipare alle elezioni europee del 26 maggio.

La separazione tra i nazionalisti baschi e gli indipendentisti catalani non ha impedito la formazione di una nuova coalizione nazionalista composta dal Pnv, *Geroa Bai, Coalición Canaria, Compromiso por Galicia, Proposta per les Illes y Demòcrates Valencians*, sotto la nuova denominazione di *Coalición por un Europa Solidaria*. La coalizione guidata da Izaskun Bilbao, pur essendo costituita da partiti nazionalisti con una identità distinta, condivide gli stessi ideali e valori profondamente europeisti, si oppone ad ogni forma di

ricentralizzazione e omogeneizzazione forzata, e aspira a promuovere un nuovo modello plurinazionale tanto a livello statale che europeo. L'obiettivo condiviso è quello di avanzare verso la costruzione di un'Europa unita nella diversità, che si ponga come soggetto forte nel contesto internazionale, ma che sia al tempo stesso internamente uno spazio inclusivo delle diverse identità nazionali e territoriali.

Un'altra coalizione autonomistica ripresentatasi in queste elezioni, seppur con una composizione leggermente diversificata, è quella di *Primavera europea* che ha cambiato denominazione in *Compromiso por Europa*. La coalizione, guidata dal professore, Jordi Sebastià, membro ed esponente di *Compromis*, risulta composta da una pluralità di formazioni politiche minori, quali ad esempio *Equo*, *Chunta Aragonesista*, *En Marea*, *Nueva Canarias*, *Mes per Mallorca*, *Iniciativa del Pueblo Andaluz*, che hanno siglato un accordo di cooperazione politica nell'ambito della quale confluiscono diverse proposte e attraverso la quale vengono sostenuti i valori del pluralismo, della diversità, dell'eguaglianza, della giustizia sociale, del federalismo e dell'ecologismo.

In definitiva può osservarsi come il quadro delle candidature per queste elezioni risulti ancora più variegato rispetto a quello delle precedenti europee. Questo elemento inciderà inevitabilmente sul risultato elettorale, che non si sa se riprodurrà fedelmente quello delle ultime elezioni politiche, ma sicuramente confermerà il nuovo assetto multipartitico della Spagna contemporanea.