

LE SEI TORNATE DI ELEZIONI COMUNALI IN SPAGNA
DAL 1979 AL 1999

di FRANCESC PALLARÉS e IRENE DELGADO

I comuni sono stati uno dei pilastri del consolidamento della democrazia spagnola. I comuni sono il livello di governo più vicino ai cittadini, quello verso il quale essi mostrano di avere maggiore interesse politico, come si ricava dai sondaggi di opinione, tanto in Spagna che a livello comparato. Ciò non sorprende affatto, dato che proprio i comuni si occupano dei problemi e degli interessi che i cittadini conoscono meglio e che li riguardano più da vicino.

Le richieste di decentrare le decisioni politiche e la gestione della cosa pubblica sono esse stesse un segno di vitalità democratica, perché nascono dalla partecipazione popolare. Inoltre, la partecipazione a livello locale non si esprime solo attraverso il voto, ma anche attraverso la presentazione delle candidature, le numerose cariche rappresentative che devono essere coperte, le occasioni relativamente frequenti di avere contatti con le autorità, la presenza in molti tipi di commissioni, ecc. In sostanza, il livello locale è quello che più di tutti contribuisce a radicare le istituzioni democratiche nel tessuto sociale.

1. Le elezioni comunali: tra locale e nazionale

In questo contesto, le elezioni comunali meritano attenzione da due punti di vista. Da una parte, in funzione della loro finalità specifica che è quella di dare un assetto democratico alla gestione del potere locale. Si deve perciò ricostruire il comportamento dei diversi attori nella selezione delle candidature e nella messa a punto dei programmi, nella partecipazione al voto e nella configurazione degli schieramenti elettorali. Si tratta insomma di analizzare i caratteri del rapporto che lega le istituzioni e le élites locali alla società.

Dall'altra parte, non si deve però trascurare che le elezioni comunali si collocano in un contesto più generale, accanto alle elezioni regionali, nazionali ed europee. Da questo punto di vista, si tratta di mettere in rapporto il comportamento elettorale nelle elezioni locali con le elezioni di altro livello, individuandone le specificità e gli elementi comuni. In modo da poter collocare le elezioni comunali nel quadro elettorale complessivo e definire la posizione del governo locale nel tessuto istituzionale del paese.

Generalmente gli studiosi definiscono le elezioni comunali come elezioni di «secondo livello»¹. Con questa definizione si vuole indicare che solitamente si riscontra qui un livello di partecipazione più basso rispetto alle elezioni politiche (o a quelle presidenziali) e che il comportamento elettorale a livello locale rispecchia fundamentalmente quello che si verifica nell'arena elettorale di «primo livello», quella nazionale. Così, oltre a più bassi livelli di partecipazione elettorale, le elezioni comunali esprimono un sistema partitico e rapporti di forza sostanzialmente uguali a quelli scaturiti dalle elezioni di livello superiore, a parte alcune differenze non molto importanti. Ciò sembra dipendere dal modo diverso con cui vengono percepite le elezioni e la struttura degli incentivi del voto, come ad esempio la minore importanza attribuita alle decisioni che vengono prese a livello locale rispetto a quelle del governo centrale; così come sembra dipendere dai minori vincoli o incentivi che si hanno nei diversi contesti locali a concentrare il voto sulle grandi opzioni di livello nazionale, rispetto alla lotta per la conquista del governo centrale che si combatte alle elezioni politiche; o ai maggiori incentivi alla mobilitazione che hanno gli elettori dei partiti d'opposizione.

Ancora, poiché spesso vengono a collocarsi temporalmente tra due elezioni politiche generali, le elezioni locali sono definite «elezioni intermedie» e sono interpretate come indicatori dell'evolversi della competizione partitica a livello nazionale. Nel risultato delle elezioni locali si pensa di leggere così il 'clima' elettorale generale², lasciando esse intravedere quali sono le intenzioni degli elettori in vista delle successive elezioni politiche³. Tuttavia, anche senza considerare le variazioni di carattere congiunturale che possono sempre verificarsi, nel proiettare i risultati delle elezioni comunali su quelle politiche si deve sempre tenere presente la loro specificità di elezioni di «secondo livello».

In sostanza, l'influenza dei fattori locali sulla vita politica nazionale non può essere considerata separatamente dall'influenza dei fattori nazionali sulla sfera locale⁴. Tra i due scenari, locale e nazionale, ci sono interferenze continue che influenzano il comportamento degli elettori. Per questo l'analisi delle elezioni locali deve sempre avere presente la situazione e i cambiamenti nell'arena elettorale di «primo livello».

¹ Secondo la definizione proposta per le elezioni europee da K. REIF, «Ten second-order national elections», in Id. (a cura di), *Ten European Elections*, Aldershot, Gower, 1985.

² Le elezioni locali inglesi del 1978 permisero di prevedere con precisione i risultati delle elezioni politiche che si sarebbero tenute di lì a un mese. Ciò fu dovuto, soprattutto, alla vicinanza temporale tra le due tornate elettorali. La brevità del ciclo elettorale fa sì che l'elettore ricordi bene il voto dato nella prima votazione e tenda a ripeterlo anche in una elezione diversa. Si veda sul punto P. CORBETTA e A. PARISI, «La specificità del voto amministrativo: linee interpretative a partire dalle vicende degli anni Settanta», in G. Martinotti (a cura di), *Politica locale e politiche pubbliche*, Milano, Angeli, 1985.

³ Cfr. K. NEWTON, *Second City Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1976.

⁴ J. CURTICE e C. PAYNE, «Local elections as national referendum in Great Britain», in *Electoral Studies*, 1, 1991, pp. 3-17.

Tale è appunto il quadro di riferimento che assumiamo nella nostra analisi delle elezioni comunali spagnole nelle sei consultazioni che hanno avuto luogo dal 1979, le prime dopo l'instaurazione della nuova democrazia, a quelle più recenti, del 1999.

2. *Struttura e sistema elettorale dei comuni spagnoli*

Si sottolinea spesso la grande varietà di situazioni che sono comprese sotto la generica etichetta di «livello comunale» o «governo locale». Il «municipio» è un'unità d'analisi che varia, in Spagna, da comuni con meno di cento abitanti a città con milioni di abitanti come Barcellona o Madrid. Questa eterogeneità va sempre tenuta ben presente, quando si parla di governo locale. C'è una grande differenza nel modo di percepire l'istituzione locale, i rappresentanti, i rapporti politici e le elezioni tra un piccolo comune e una grande città.

La struttura dei comuni spagnoli è caratterizzata da una duplice contraddizione, propria anche di altri paesi. Da una parte, abbiamo una polverizzazione della struttura comunale in un gran numero di municipi (più di 8.000). Dall'altra, la popolazione spagnola si concentra in gran parte in poche grandi città. Così, l'85% dei comuni conta meno di 5.000 abitanti e soltanto il 16% degli elettori. I comuni oltre 20.000 abitanti, invece, rappresentano solo il 3,5% del totale ma in essi si concentra quasi il 65% degli elettori.

Vedremo che la normativa elettorale comunale è tale per cui la grande maggioranza dei consiglieri comunali appartiene a comuni con meno di 5.000 abitanti (TAB. 1).

TAB. 1. – *Comuni, elettori e consiglieri per numero di abitanti.*

Numero di abitanti	% comuni	N. elettori	% elettori	N. consiglieri
Fino a 250	28,9	299.491	0,9	8.680
Da 251 a 5.000	57,0	5.075.436	15,1	37.348
Da 5.001 a 20.000	10,5	6.718.903	20,0	12.306
Da 20.001 a 50.000	2,1	4.119.461	12,3	3.696
Oltre 50.000	1,5	17.372.666	51,7	3.235
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>33.585.957</i>	<i>100,0</i>	<i>65.265</i>

Fonte: Ministero dell'Interno, «Elezioni locali 1999».

Stante questa eterogeneità, le elezioni comunali appaiono come processi eterogenei e frammentati. Indipendentemente dalla sua dimensione e ai fini dell'elezione dell'*Ayuntamiento* – l'organo di governo municipale - ogni comune si configura come un'unica circoscrizione elettorale nell'ambito della quale viene ap-

plicato il meccanismo di traduzione dei voti in seggi. Perciò, date le grandi differenze nella dimensione demografica dei comuni spagnoli che abbiamo appena ricordato, e al fine di determinare un numero complessivo non troppo elevato di membri dei consigli comunali, il sistema elettorale non stabilisce una proporzionalità perfetta tra numero di abitanti e numero dei consiglieri da eleggere. Ovviamente, i comuni più grandi hanno un maggior numero di consiglieri, però il numero di abitanti per consigliere è molto più alto nelle città che nei piccoli comuni (TAB. 2).

Le elezioni comunali si tengono a suffragio universale con due diversi sistemi elettorali. Nei comuni oltre 250 abitanti - la grande maggioranza - vige un sistema proporzionale per l'elezione dei consiglieri i quali successivamente eleggono il sindaco. Nei comuni al di sotto di questa cifra i consiglieri sono eletti con sistema maggioritario, lo stesso che si applica per l'elezione diretta del sindaco in quei comuni nei quali opera il regime del «consiglio aperto».

TAB. 2. – *Numero di consiglieri assegnati ai Comuni*, per dimensione demografica.*

Numero di abitanti	Consiglieri	Rapporto massimo abitanti/consiglieri
Fino a 250	5	50
Da 251 a 1.000	7	143
Da 1.001 a 2.000	9	222
Da 2.001 a 5.000	11	454
Da 5.001 a 10.000	13	769
Da 10.001 a 20.000	17	1.176
Da 20.001 a 50.000	21	2.380
Da 50.001 a 100.000	25	4.000
Oltre 100.000	25+(1 consigliere ogni 100.000 abitanti)	

* Si veda la *Ley Orgánica de Régimen Electoral General* (LOREG), del 1985, art. 179.1. Ai comuni con più di 100.000 abitanti viene assegnato un consigliere in più per ogni 100.000 abitanti o frazione, aggiungendone ancora uno nel caso il numero finale risultasse pari.

Nei comuni oltre 250 abitanti la competizione elettorale avviene fra liste chiuse e bloccate. I consiglieri eletti vengono assegnati alle liste applicando la formula proporzionale della media più elevata, ovvero il metodo d'Hondt, lo stesso che si applica per eleggere i deputati al Congresso nonché per eleggere la grande maggioranza dei parlamenti regionali. Per accedere alla distribuzione dei seggi è necessario raggiungere la soglia del 5% dei voti validi.

In questa classe di comuni il sindaco viene eletto dai consiglieri tra i capilista dei gruppi che hanno ottenuta una rappresentanza in consiglio, ed è necessario raggiungere la maggioranza assoluta dei voti dei consiglieri. Altrimenti

viene proclamato sindaco il capolista della lista che ha ottenuto il maggior numero di voti.

Nei comuni fino a 250 abitanti i 5 consiglieri vengono eletti mediante presentazione di liste aperte, con sistema maggioritario e voto limitato (si possono votare un massimo di quattro nominativi sui cinque di ciascuna lista). Risultano eletti i cinque candidati che hanno ottenuto più voti. Per quanto riguarda il sindaco, viene eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti.

Infine, si deve ricordare che le elezioni comunali si tengono ogni quattro anni, dopo che con la *Ley Orgánica de Régimen Electoral General* (LOREG) si è provveduto ad armonizzare il calendario elettorale in modo da far coincidere le elezioni comunali e quelle per le assemblee delle 13 Comunità Autonome su 17 che votano contemporaneamente⁵.

3. *Elezioni comunali e processo politico nazionale*

Data la grande frammentazione del livello amministrativo locale e delle relative arene elettorali, per poter delineare un quadro accettabilmente sintetico delle elezioni comunali abbiamo aggregato i dati su tre livelli: Spagna, Comunità Autonome e Comuni distinti per fasce demografiche. In tal modo, le Comunità Autonome con le loro province delimitano contesti politici che presentano al loro interno aspetti omogenei (in termini di cultura politica, di sistema partitico, di tradizione elettorale, di contesto socio-economico, ecc.) e, d'altra parte, la dimensione demografica del comune rimanda ad un determinato rapporto tra cittadino e istituzione municipale, che passa all'interno delle province e delle Comunità Autonome. Si deve sempre ricordare – per non distorcere la realtà e perdere di vista i processi reali – che questi diversi livelli di aggregazione riassumono comunque situazioni molto differenziate al loro interno⁶.

La transizione dall'autoritarismo alla democrazia nei comuni spagnoli e l'egemonia socialista (1979-1995). – Spesso viene attribuito alle elezioni comunali uno scarso contenuto "locale", si pensa cioè che esse non diano molte indicazioni riguardo alle preferenze e alle opinioni dei cittadini sugli avvenimenti e sui problemi di rilievo veramente locale⁷. A queste consultazioni i cittadini danno sì il loro giudizio sulle istituzioni e sulle decisioni del governo locale, ma esso è condizionato in gran parte

⁵ Quattro Comunità Autonome, Paese Basco, Catalogna, Galizia e Andalusia, seguono un proprio e diverso calendario elettorale. Sul ciclo elettorale e altri aspetti del sistema elettorale delle Comunità Autonome, cfr. F. PALLARÉS, «Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: Aspectos institucionales», in J. Montabes (a cura di), *El sistema electoral a debate*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998.

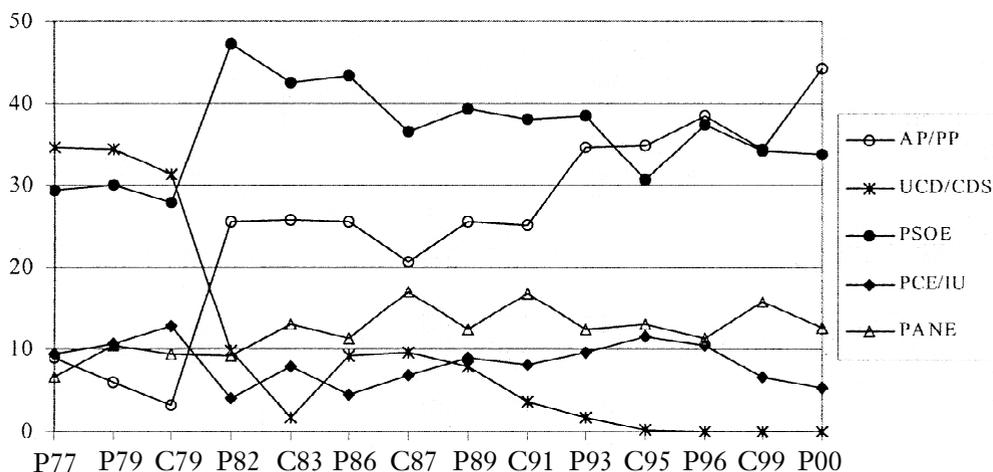
⁶ Si veda J. CAPO, «Elecciones municipales, pero no locales», in *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 56, 1991, pp. 143-164.

⁷ K. NEWTON, *Second City Politics*, cit.; J. CAPO, «Elecciones municipales, pero no locales», cit.

dal giudizio che danno sul partito che detiene il governo centrale e da come valutano la situazione politica generale⁸.

La FIG. 1 riassume l'andamento elettorale dei maggiori partiti dal 1977 al 2000. La serie storica delle elezioni comunali mostra chiaramente il "contagio" esercitato su di esse dalle elezioni politiche. Ad eccezione delle prime elezioni comunali della Spagna postfranchista (1979), in questi vent'anni e più l'orientamento degli elettori nelle elezioni comunali ha rispecchiato quello delle politiche⁹ e il partito che governava a Madrid ha ottenuto la maggioranza dei voti e degli eletti anche a livello locale.

FIG. 1. – *Andamento elettorale dei principali partiti politici (1977-2000).*



Fonte: Nostra elaborazione.

PANE: Percentuale complessiva di tutti i partiti nazionalisti/regionalisti.

⁸ C. RALLINGS e M. THRASHER, «Exploring uniformity and variability in local electoral outcomes: some evidence from English local elections, 1985-1990», in *Electoral Studies*, 4, 1993, pp.366-384.

⁹ Per un'analisi approfondita delle elezioni in Spagna, si veda J.R. MONTERO, «Vent'anni di elezioni democratiche in Spagna (1977-1996)», in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 36, 1996, pp. 75-129. Per il periodo 1977-1982 si veda anche il volume di M. CACIAGLI, *Elezioni e partiti politici nella Spagna postfranchista*, Padova, Liviana, 1986 (ed. sp. *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986).

Dopo la caduta del regime franchista la democrazia ritornò nei comuni spagnoli con le elezioni dell'aprile 1979. Quelle prime elezioni libere dopo oltre quarant'anni portarono un profondo rinnovamento del personale politico locale, nonché l'accesso a importanti risorse di potere delle forze di opposizione democratica. Nel 1977 le prime elezioni politiche democratiche avevano aperto la fase costituente, che si concluse con l'approvazione della Costituzione nel dicembre 1978. I partiti dell'opposizione democratica – il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), gli eurocomunisti del *Partido Comunista de España* (PCE) e i nazionalisti baschi e catalani – sostenevano che si dovessero tenere subito le elezioni comunali. I governi locali in carica, ancora quelli del regime franchista, consapevoli della loro provvisorietà dopo la morte di Franco - avvenuta ormai da tre anni - e l'avvio della transizione democratica, tenevano i comuni in una situazione di paralisi amministrativa. Ma il governo dell'*Unión de Centro Democrático* (UCD), guidato da Adolfo Suárez, preferì tenere prima le nuove elezioni politiche generali – nel marzo 1979 - , per le quali prevedeva un risultato favorevole dopo aver condotto in porto l'approvazione della Costituzione, per poter affrontare con più forza e una migliore organizzazione le elezioni comunali. E ciò perché temeva soprattutto il maggior radicamento dei partiti di opposizione nelle città.

La UCD, che vinse le nuove elezioni politiche del 1979, si affermò anche nelle elezioni comunali come il primo partito, ottenendo il maggior numero di voti e di sindaci, seguita dal PSOE. Tuttavia, la crescita registrata dai comunisti del PCE rispetto alle precedenti elezioni politiche e l'accordo elettorale sottoscritto da PSOE e PCE portò all'elezione di sindaci di sinistra nella maggior parte delle città, oltre che in molti comuni. Quel che più conta è che quelle elezioni furono importanti soprattutto perché, come si è appena detto, segnarono la rottura con il franchismo e l'avvio della democratizzazione anche in ambito municipale.

Quattro anni più tardi, le elezioni comunali del 1983 tradussero a livello locale la svolta politica che si era avuta a livello centrale l'anno precedente. Così, sia l'ampia vittoria del PSOE come il pesante arretramento dell'UCD e del PCE nelle elezioni politiche del 1982 trovarono un seguito a livello locale, anche se il PCE tenne meglio localmente che a livello nazionale. Da parte sua, *Alianza Popular* (AP), che si stava trasformando in un partito conservatore allontanandosi dalle sue radici franchiste, era divenuta la seconda forza politica, anche se molto distanziata dal PSOE.

Il terremoto elettorale del 1982 era stato preceduto sia dalla profonda crisi politica che aveva colpito la UCD – che portò alla sua scomparsa dalla scena politica – sia dal tentato colpo di stato del 1981. Nonostante la UCD avesse conseguito, nel quadriennio, il 43,3% di tutti gli eletti nei consigli comunali, con 30.192 consiglieri e quasi il 50% dei sindaci, le sue divisioni interne finirono per disperdere questo ingente potenziale politico, che sparì dalla scena politica locale lasciando spazio ad una netta vittoria del PSOE nella maggior parte dei comuni. Lo spazio politico di centro rimase privo di un preciso referente politico, dividendosi tra un nucleo che continuava ad esistere come UCD, il *Centro Democrático y Social*

(CDS) - la forza centrista emergente nato da un'ala della stessa UCD -, e, in modo più consistente, tra AP e PSOE.

Le elezioni comunali del 1987 confermarono nuovamente l'ipotesi dell'influenza dell'arena di primo livello, offrendo anch'esse una lettura in chiave di relativa stabilità, la stessa che caratterizzava il quadro politico nazionale in quella fase. Infatti, alle elezioni politiche del 1986 il PSOE si era confermato come primo partito, perdendo molti voti ma rimanendo nettamente in vantaggio su AP, che era rimasta stazionaria. Il CDS, guidato da Suárez, era stato quello che aveva tratto maggior vantaggio dalle perdite socialiste e era divenuto il terzo partito. L'anno successivo questa situazione si riprodusse sulla scena locale .

Le elezioni comunali del 1987 videro dunque di nuovo la vittoria del PSOE, sebbene meno larga che nelle elezioni precedenti. Il CDS registrò un notevole incremento, come maggiore beneficiario non solo dell'arretramento socialista ma anche di quello registrato da AP. Il numero dei sindaci socialisti ebbe un leggero incremento anche se il PSOE raggiunse la maggioranza assoluta soltanto in nove capoluoghi di provincia. Ma grazie ad accordi stipulati con altri partiti o grazie all'astensione del CDS i socialisti riuscirono ugualmente a governare la maggior parte dei comuni capoluogo di provincia.

Le elezioni politiche del 1989 segnarono un punto di svolta, aprendo una nuova situazione politica. Il PSOE subì un consistente arretramento e, sia pure per un solo seggio, perse al Congresso la maggioranza assoluta che deteneva dal 1982. La perdita della maggioranza non impedì ai socialisti di continuare a governare senza grosse difficoltà, ma l'arretramento elettorale era un chiaro sintomo di logoramento, per gli scontri col sindacato, per i frequenti episodi di immoralità politica (corruzione, abuso di potere), per i dissensi interni al partito. I maggiori vantaggi dall'arretramento socialista li ottenne *Izquierda Unida* (IU), la coalizione guidata dal PCE, che riuscì così ad affermarsi come offerta politica significativa seppure minoritaria, divenendo la terza forza politica a danno del CDS. Questo non era riuscito a dare vita ad una efficace politica delle alleanze a livello locale e regionale e aveva subito anche la concorrenza del *Partido Popular* (PP), il partito succeduto ad AP che proprio nel 1989 aveva avviato il suo corso, una rifondazione centrista sotto la guida di José María Aznar¹⁰.

Anche i risultati delle elezioni comunali del 1991 si collocarono nella scia delle precedenti politiche, ma lasciavano intravedere più chiaramente alcuni indizi di cambiamento, soprattutto nei grandi agglomerati urbani. Anche se il PSOE riusciva a confermare il suo primato elettorale e il PP manteneva le stesse percentuali delle elezioni precedenti, i popolari conquistarono un maggior numero di capoluoghi di provincia, alcuni dei quali di grande peso politico (Madrid, Valenza, Siviglia). Il CDS confermò invece l'andamento negativo segnato con le politiche del

¹⁰ Sull'evoluzione del centro-destra e sulla svolta centrista del PP si veda, in italiano, L. LOPEZ NIETO, «Il lungo cammino della destra spagnola. L'ascesa elettorale di Alianza Popular/Partido Popular (1976-1996)», in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 37, 1997, pp. 93-132.

1989, retrocedendo ancora di più, mentre IU migliorò le sue percentuali e divenne il terzo partito. I risultati di queste elezioni assunsero un rilievo che andava oltre l'ambito locale ed ebbero ripercussioni significative a livello nazionale. Quelle elezioni preannunciavano cambiamenti che si sarebbero manifestati pienamente nelle comunali di quattro anni dopo, preceduti a loro volta dai risultati delle elezioni politiche del 1993.

La svolta elettorale degli anni Novanta: la vittoria del PP (1995-1999). - In un contesto di svalutazione della peseta, di forte aumento della disoccupazione, di crescente perdita di consenso da parte dei socialisti, mentre esplodevano nuovi casi di finanziamento illegale e di corruzione, e si aggravavano i problemi interni del PSOE, le elezioni politiche anticipate del 1993 offrirono al PP lo scenario per consolidarsi come alternativa di governo al PSOE. Le elezioni, accompagnate da una forte mobilitazione elettorale, dettero nuovamente la vittoria al PSOE, ma in un quadro di grande equilibrio di forze e di netta avanzata del PP. Si affacciava così una alternativa di governo¹¹.

Le quinte elezioni comunali della Spagna democratica si tennero nel maggio 1995, in una situazione dominata dalla crisi politica nazionale. La lotta per la conquista del potere ingaggiata da PP e PSOE e il valore nazionale che potevano assumere i risultati elettorali fecero di queste elezioni un avvenimento che andava ben oltre le problematiche locali, ed infatti nella campagna elettorale i temi di politica generale dominarono in modo più evidente di sempre. Questa "nazionalizzazione" delle elezioni locali, già introdotta dall'esito delle elezioni politiche del 1993, con la serrata competizione lì emersa tra PP e PSOE, era stata accentuata dal successo ottenuto dal PP nelle elezioni europee del 1994, quando per la prima volta aveva superato il PSOE¹².

Insomma, nelle elezioni comunali del 1995 l'orientamento di voto degli elettori fu molto influenzato dal contenuto "nazionale" della competizione, i risultati ribaltarono il quadro politico locale e consegnarono al PP una larga fetta del potere a livello comunale. IL PP ottenne quasi tre milioni di voti in più rispetto al 1991 e superò il PSOE di oltre un milione di voti. Questo risultato permise ai popolari di conquistare quasi 3.500 comuni tra cui 41 capoluoghi di provincia¹³. Terminava così il netto predominio esercitato dai socialisti nelle istituzioni locali fin dall'av-

¹¹ Cfr. F. PALLARÉS, «Las elecciones generales de 1993 en España y las Comunidades Autónomas», in Instituto de Derecho Público, *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Barcellona, Instituto de Derecho Público, 1994, pp. 477-514.

¹² Cfr. F. PALLARÉS, «Las elecciones europeas de 1994 en España», in Instituto de Derecho Público, *Informe Comunidades Autónomas 1994*, Barcellona, Instituto de Derecho Público, 1995, pp. 547-554.

¹³ Sulle elezioni comunali del 1995 si veda F. PALLARÉS, «Las elecciones municipales de 1995 en España», in T. Font (a cura di), *Anuario de gobierno local 1996*, Barcellona, Marcial Pons, 1996. Si veda anche I. DELGADO, «Resultados electorales y orientación del voto en los comicios municipales de 1995», in *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86, 1999, pp. 247-273.

vento della democrazia. Il PP otteneva anche una larga vittoria nelle elezioni delle Comunità Autonome che si tennero contemporaneamente alle comunali¹⁴.

Mentre continuavano a venire alla luce scandali politici che coinvolgevano gli uomini del PSOE tanto al governo come nel partito, le elezioni politiche del 1996 furono vinte dal PP, che per la prima volta conquistava il governo del paese¹⁵.

A parte una sorta di iniziale sospensione del tempo politico, tra il 1995 e le elezioni del 1996, il periodo di governo del PP fino alle elezioni comunali del 1999 è stato caratterizzato, nell'insieme, da un andamento positivo degli indicatori economici e da una riduzione della disoccupazione, mentre si puntava a raggiungere gli obiettivi fissati dall'Unione europea in vista dell'avvio della moneta unica. Questi risultati hanno assicurato al governo del PP un elevato grado di consenso nell'opinione pubblica.

In questo contesto, il PP è risultato di nuovo vincitore nelle elezioni comunali del 1999, sia pure meno largamente che in quelle precedenti. Il PSOE ha segnato un avanzamento, grazie al crollo di IU, che gli ha permesso di ottenere quasi gli stessi voti del PP, il quale ha subito una leggera erosione e forse ha pagato nelle elezioni di secondo livello la sua nuova collocazione di partito che ha il potere al centro. La stessa situazione si è ripetuta, con poche variazioni, nelle elezioni "autonomiche" e in quelle europee che si sono tenute insieme nel 1999.

Successivamente, le elezioni politiche del 2000 hanno dato una larga vittoria ai popolari. La positiva azione di governo ha permesso al PP di rafforzare la sua immagine di partito di centro, offrendo elezioni di primo livello più incentivi per mobilitare il suo elettorato, e contemporaneamente è riuscito a stemperare i pregiudizi ancora presenti in settori di elettorato che in precedenza avevano votato per i socialisti e che, invece, nel 2000 o si sono astenuti o sono passati direttamente al PP. Certamente anche i problemi interni al PSOE hanno non poco influenzato questo cambiamento: il PSOE non è stato visto come una alternativa credibile al PP e non è riuscito a mobilitare i suoi elettori potenziali.

Questi che abbiamo qui riassunto sono gli aspetti generali più importanti del processo elettorale che analizzeremo più da vicino nelle pagine seguenti. La ricostruzione appena fatta degli andamenti paralleli delle elezioni politiche e di quelle locali ha indicato, come si era anticipato, che i modelli di comportamento elettorale tendono a somigliarsi. Tuttavia, le elezioni comunali presentano anche delle specificità, dovute alla loro natura di elezioni di secondo livello e di carattere locale.

¹⁴ Sulle elezioni autonome del 1995, si veda F. PALLARÉS e J. SOLER, «Las elecciones autonómicas de 1995 en España: una perspectiva general», ed anche F. PALLARÉS e J. SOLER, «Las elecciones autonómicas de 1995 en España: análisis por Comunidades», entrambi in Instituto de Derecho Público, *Informe Comunidades Autónomas 1995*, Barcellona, Instituto de Derecho Público, 1996.

¹⁵ F. PALLARÉS e J. SOLER, «Las elecciones generales de 1996 en España y en las Comunidades Autónomas», in Instituto de Derecho Público, *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Barcellona, Instituto de Derecho Público, 1997.

4. *La partecipazione elettorale*

Per tutto il periodo dal 1977 fino ad oggi la media della partecipazione nelle elezioni comunali è sempre stata inferiore a quella delle elezioni politiche. Comunque, il livello della partecipazione ha seguito un andamento irregolare ed è stato influenzato dal clima più o meno incline alla partecipazione che si determina in occasione delle elezioni politiche. Ed anche questo è un dato che conferma chiaramente l'ipotesi della distinzione tra elezioni di primo e di secondo livello.

Nel caso spagnolo le elezioni politiche si distinguono da tutte le altre, sotto il profilo della partecipazione, soprattutto perché nelle prime i livelli più elevati di partecipazione sono legati all'aspettativa che dalle elezioni stesse scaturisca un rilevante cambiamento politico. Mentre nelle elezioni di secondo livello la partecipazione cala, specie nel caso delle elezioni europee quando si tengono da sole; ma anche le elezioni comunali e quelle regionali segnano cadute della partecipazione molto più accentuate delle elezioni politiche.

Tuttavia, non sempre le elezioni politiche presentano un livello di partecipazione maggiore delle elezioni comunali più vicine nel tempo. Come si può vedere dalla Tabella 3 e dalla Figura 2, infatti, alcune elezioni comunali presentano livelli di partecipazione praticamente identici a quelli delle elezioni politiche più vicine.

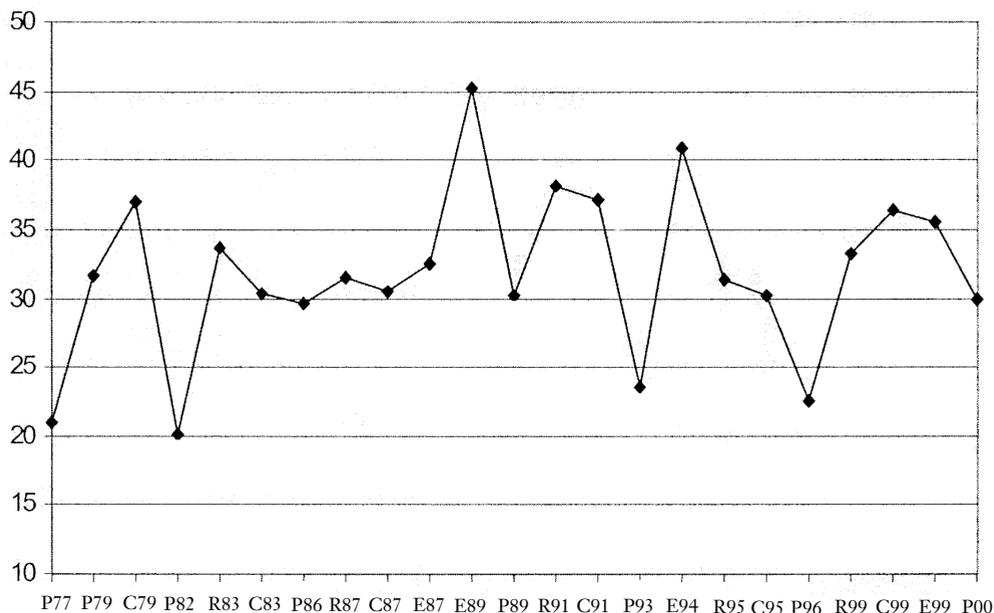
In ogni caso, l'interpretazione degli sbalzi nella partecipazione richiede un'analisi approfondita che ci mostra come i livelli di astensionismo nelle elezioni comunali siano legati alla congiuntura politica che caratterizza l'arena elettorale di primo livello.

TAB. 3. – *Spagna. Andamento delle astensioni nelle elezioni comunali e in quelle politiche (1979-2000).*

Elezioni comunali	% astensioni elezioni comunali	Elezioni politiche	% astensioni elezioni politiche
1979	37,4	1979	31,7
1983	32,1	1982	20,1
1987	30,7	1986	29,6
1991	37,2	1989	30,3
1995	30,1	1993	23,6
1999	36,0	1996	22,6
		2000	31,3

Fonte: Nostra elaborazione su dati ufficiali. (I risultati delle elezioni che si tengono in Spagna sono consultabili, aggregati a livello nazionale, regionale e per provincia, sul sito www.eleweb.net).

FIG. 2. – Spagna. Andamento delle astensioni nelle elezioni comunali (C), regionali (R)*, politiche (P) ed europee (E) (1977-2000).



* Nella media delle elezioni regionali sono state considerate anche le elezioni più vicine delle Comunità Autonome che le tengono separatamente.

Congiuntura politica e partecipazione elettorale. – Le prime elezioni comunali del 1979 non suscitavano l'entusiasmo che si aspettavano le forze politiche. Soltanto un mese prima si erano tenute le elezioni politiche ed era subentrata una certa stanchezza nel lungo ciclo di grande mobilitazione politica ed elettorale. Le elezioni comunali giungevano come quinta consultazione elettorale in 28 mesi. La partecipazione elettorale scese di sei punti rispetto alle politiche del mese precedente.

L'affluenza alle urne aumentò in occasione delle elezioni comunali successive, nel 1983, che risentirono della forte mobilitazione delle elezioni politiche del 1982, quelle del "cambio" a favore dei socialisti. La partecipazione al voto fu incentivata anche dal fatto che contemporaneamente alle comunali nel 1983 si tennero, per la prima volta, le elezioni regionali in 13 Comunità Autonome.

Nel 1987 si tennero contemporaneamente alle comunali anche le prime (per la Spagna) elezioni europee, oltre alle nuove elezioni regionali, e la partecipazione aumentò leggermente. Se è pur vero, infatti, che le elezioni europee non costituiscono di solito un grande incentivo alla mobilitazione è probabile che il debutto europeo e l'inserimento a pieno titolo in un'Europa a lungo desiderata abbia spinto molti elettori a recarsi alle urne. Valse anche la volontà di esprimere soddisfazione

verso l'operato dei governi locali, come indica la grande continuità espressa dal voto comunale.

Le elezioni del 1991 vennero a cadere in una congiuntura politica molto diversa, e la partecipazione scese di sei punti tornando ai livelli del 1979. L'astensionismo crebbe notevolmente, sia per le comunali che per le elezioni regionali, soprattutto nelle aree urbane e fu il primo segno di reazione dell'elettorato agli scandali politici che avevano cominciato ad esplodere nel 1990 e che riguardavano soprattutto il PSOE.

Nel frattempo il nuovo gruppo dirigente del PP sotto la guida di Aznar si consolidava e riusciva a dare a poco a poco un'immagine centrista del partito, non più immobile sulla destra dello schieramento politico com'era stata fino ad allora, e contemporaneamente aggrediva frontalmente il PSOE, puntando a indebolirne l'immagine. Le elezioni politiche del 1993, che il PSOE era stato costretto ad anticipare, già lasciavano intravedere la possibilità di una vittoria dei popolari. Venne così a configurarsi *un'aspettativa di cambiamento e di effettiva competitività* che spinse in alto la partecipazione, rivolta, da un lato, ad appoggiare l'avanzata del PP, dall'altro a fare argine contro la possibile vittoria della "destra", come chiedevano i socialisti chiamando a raccolta l'elettorato. Come abbiamo già ricordato, da quelle elezioni scaturì una situazione di sostanziale equilibrio tra PSOE e PP, con un leggero vantaggio per i socialisti.

Anche le elezioni europee del 1994 e le comunali¹⁶ e regionali del 1995 si tennero in un quadro di aspettativa di cambiamento e così la partecipazione fu nettamente superiore alle precedenti omologhe elezioni del 1989 e del 1991. I risultati elettorali furono chiaramente a favore del PP mentre si assisteva ad un processo di mobilitazione-smobilitazione dell'elettorato, con effetti differenti rispetto alle elezioni precedenti. Infatti, mentre i sostenitori del PP trovavano incentivi alla partecipazione nella possibilità concreta di un'alternanza, gli elettori che in passato avevano votato socialista non trovavano nessun incentivo a tornare a farlo: l'immagine del PSOE continuava ad indebolirsi per gli scandali¹⁷ ed esso, in quanto partito che governava al centro, venne colpito più di tutti dall'astensione, come sempre avviene – lo conferma la ricerca comparata – nelle elezioni di secondo livello¹⁸. Ovviamente, la partecipazione rimase alta anche nelle elezioni politiche del 1996, toccando una quota leggermente superiore a quella del '93. La vittoria del PP segnò il punto d'arrivo del processo e dell'aspettativa di cambiamento.

¹⁶ In queste elezioni comunali furono inseriti nelle liste nuovi elettori, poiché fu concesso per la prima volta il voto a cittadini stranieri residenti in Spagna, in virtù di trattati di reciprocità stipulati con Svezia, Olanda, Norvegia e Danimarca.

¹⁷ Cfr. I. DELGADO e L. LÓPEZ NIETO, «Las especificidades de las arenas electorales», in C. Alba e F. Vanaclocha (a cura di), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, BOE, Universidad Carlos III, 1997, p. 251.

¹⁸ K. REIF, «Ten second-order national elections», cit., p. 24.

Le elezioni del 1999 sono state segnate dal rifluire della situazione di “eccitazione” elettorale vissuta tra il 1993 e il 1996: la partecipazione è scesa di molto rispetto al 1995. Il fenomeno è andato a colpire un po’ tutti i partiti, stante i minori incentivi che offrivano queste elezioni di sostanziale “continuità”, la minore tensione che si respirava tra i partiti e nel clima stesso trasmesso dai media. Comunque, ci sono anche altri fattori, sia congiunturali sia di contesto, che hanno influito sulla mobilitazione/smobilizzazione elettorale degli ultimi anni. Ora che è al governo, anche il PP tende ad essere maggiormente colpito dal calo della partecipazione nelle elezioni di secondo livello. D’altra parte, la situazione di crisi in cui versa IU non offre molti stimoli a che l’ha sostenuta in passato per tornare a votarla. Per leggere i risultati del 1999 si deve considerare questo insieme di fattori.

Infine, le elezioni politiche del marzo 2000 hanno confermato questo quadro ed hanno visto un’ulteriore crescita dell’astensionismo (rispetto alle precedenti elezioni del 1993 e del 1996). Questa crescita, avvenuta, si è detto, anche negli altri tipi di elezioni, danneggiata attualmente soprattutto il PSOE.

Contesto territoriale e partecipazione elettorale. – Il primo fattore da considerare è *la dimensione del comune*. Nel corso degli anni Novanta, ad esempio, le elezioni comunali hanno seguito un comportamento che pare “strutturalmente” connesso a questo tipo di elezioni: gli elettori delle grandi città si astengono di più e in generale la partecipazione aumenta man mano che si riduce la grandezza demografica del comune (cfr. TAB. 4). Un andamento di questo tipo non si verifica, almeno in forma così accentuata, nelle elezioni politiche. La percezione più diretta del comune, il contatto più ravvicinato con gli amministratori e con i leader politici sembrano agire da incentivo ad andare a votare, mentre nelle grandi città la politica e le decisioni dei leader locali appaiono più lontani, mediati dai mezzi di comunicazione, e non offrono perciò i medesimi incentivi dei piccoli centri.

TAB. 4. – *Elezioni comunali 1991-1999. Andamento dell’astensionismo per dimensione demografica dei comuni.*

Numero di abitanti	Elezioni				
	1991	1995	1999	1999-95	1995-91
Fino a 250	24,9	29,5	22,1	2,6	-5,4
Da 251 a 5.000	23,9	21,0	22,7	1,7	-2,9
Da 5.001 a 20.000	31,1	27,7	30,9	3,2	-3,4
Da 20.001 a 50.000	37,9	31,5	36,5	5,0	-6,4
Oltre 50.000	43,8	33,8	41,9	8,1	-10,0

Fonte: Nostra elaborazione su dati del Ministero dell’Interno.

Tuttavia, se è vero che gli indici di partecipazione più alti si sono sempre avuti nei comuni più piccoli, è nelle grandi città e nelle aree urbane in genere che le oscillazioni della partecipazione/astensione sono state più alte e più rilevanti. Le cause che determinano l'astensionismo sono le stesse anche nei piccoli comuni, ma qui le oscillazioni sono molto meno accentuate. Così, l'incremento dell'astensionismo nel 1999 è stato un fenomeno generale, ma ha avuto una diffusione prevalentemente urbana. Lo stesso dicasi della smobilitazione del 1991 e della successiva mobilitazione del 1995¹⁹. Proprio come l'oscillazione di un pendolo.

È noto che l'elettorato urbano è più sensibile ai fenomeni congiunturali, mentre quello dei comuni piccoli e medi è più stabile. Le oscillazioni nel comportamento elettorale delle aree urbane sono dovute soprattutto alla maggiore esposizione e dipendenza dai mezzi di comunicazione di massa, che esaltano l'incidenza dei fattori congiunturali. Al contrario, alla base della stabilità di voto dei comuni medi e piccoli c'è la maggiore importanza delle reti di relazione personali, dirette e durature.

Il secondo fattore territoriale da considerare è *il contesto regionale*. Da questo punto di vista, le oscillazioni nel livello di partecipazione che si sono verificate nel corso degli anni Novanta, hanno avuto un andamento piuttosto omogeneo in tutte le Comunità Autonome, confermando così la prevalenza dei fattori di carattere generale, senza peraltro annullare del tutto peculiarità contestuali e congiunturali delle Comunità, che infatti presentano alcune differenze.

Diversamente dal fattore dimensione dei comuni, il fattore regionale non incide in maniera specifica sui livelli di partecipazione nelle elezioni comunali. Sappiamo comunque che Castiglia-León, Estremadura, Cantabria e Comunità Valenziana hanno segnato la più alta partecipazione nell'arco di tutto il periodo 1983-1999, mentre Galizia, Asturie, Paese Basco, Catalogna, Canarie e Baleari sono state le Comunità più astensioniste, presentando praticamente in tutte le elezioni livelli di astensione superiori alla media. Comunque il quadro complessivo è molto vicino a quello delle elezioni politiche.

Nelle elezioni del 1999 la partecipazione al voto nelle diverse Comunità Autonome ha sostanzialmente seguito l'andamento delle elezioni precedenti, pur con qualche cambiamento. Castiglia-La Mancha e Estremadura continuano ad essere le Comunità col più basso tasso di astensionismo (25-26%), seguite da Cantabria, La Rioja, Comunità Valenziana, Murcia e Castiglia-León (31-32%). All'opposto, la Catalogna si confermava la Comunità più astensionista di tutta la Spagna per quanto riguarda le elezioni comunali, ancora più nettamente di quanto già lo era stata nel 1991. Le Baleari, seguite dalle Canarie e dalla regione di Madrid, hanno completato il quadro delle regioni con i più alti tassi di astensionismo nel 1999.

¹⁹ J.M. VALLÉS e J. SÁNCHEZ, «Las elecciones municipales en España entre 1979 y 1991: balance provisional», in P. del Castillo (a cura di), *Comportamiento Político y Electoral*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1994, pp. 365-381; I. DELGADO, «Aproximación al comportamiento electoral municipal: en busca de un modelo analítico», Tesi di dottorato, Madrid, UNED, 1996; F. PALLARÉS, «Las elecciones municipales de 1995 en España», cit.

Nel generale incremento dell'astensionismo del 1999 spicca il forte aumento segnato in Catalogna, specie a Barcellona, e nella Comunità di Madrid, come a dire nelle due Comunità Autonome più urbanizzate. La sola eccezione a questa crescita generalizzata dell'astensione è stato il Paese Basco, dove la partecipazione al voto è aumentata di quasi un punto. Ciò è dovuto alla specificità della situazione politica basca, dove la tregua accettata dall'ETA ha dato fiato ad aspettative che hanno incentivato la partecipazione al voto ed hanno prevalso sulle motivazioni che hanno invece favorito il riflusso a livello generale. E' stata questa la prima volta che la partecipazione al voto in una elezione comunale nel Paese Basco è stata più alta della media spagnola (cfr. Tabella 5).

TAB. 5. – *Elezioni comunali 1983-1999. Andamento dell'astensionismo nelle Comunità Autonome.*

	1983	1987	1991	1995	1999	Media
Andalusia	33,8	33,5	39,0	31,2	35,4	34,7
Aragona	32	30,5	35,6	28,9	35,1	32,4
Asturie	34,7	33,5	41,3	30,7	35,9	35,5
Baleari	34,7	32,2	39,8	35,8	42,6	36,7
Canarie	37,5	32,1	38,1	35,3	38,7	36,5
Cantabria	25,8	23,5	28,2	25,7	29,3	26,9
Castiglia León	28,6	27,3	32,2	26,0	31,6	29,3
Castiglia La Mancha	25,6	25,4	27,1	20,9	24,8	24,9
Catalogna	31,6	30,8	42,2	35,2	44,4	36,8
Estremadura	26,3	25,8	28,3	21,3	25,3	25,7
Galizia	42	38	37,9	32,1	36,1	37,6
Madrid	30,3	30,9	41,0	29,8	39,1	34,3
Murcia	31,1	28	32,7	24,5	31,8	29,8
Navarra	29,2	27,9	34,2	30,9	33,3	31,3
Paese Basco	36,1	32,5	40,7	35,8	35,0	36,1
Rioja	29,7	30,7	32,1	24,0	31,0	29,4
C. Valenziana	26,9	25	30,6	23,9	31,6	27,6
Ceuta			41,7	43,4	37,4	
Melilla			42,6	38,3	39,6	
<i>Spagna</i>	<i>32,1</i>	<i>30,7</i>	<i>37,2</i>	<i>30,1</i>	<i>36,0</i>	<i>33,3</i>

Fonte: Nostra elaborazione (www.eleweb.net) su dati del Ministero dell'Interno.

In conclusione, l'andamento della partecipazione al voto nelle elezioni comunali è stato condizionato soprattutto da fattori congiunturali di carattere generale, in quanto tali esterni alla natura locale di queste elezioni. Anche il contesto autonomico influisce solo in casi eccezionali sull'andamento dell'astensionismo nelle elezioni comunali. Invece un fattore di carattere locale che incide notevolmente sui livelli e sulle oscillazioni dell'astensionismo è la dimensione demografica del comune.

5. *L'andamento del voto dal 1979 al 1999*

Come per la partecipazione, anche l'orientamento di voto nelle elezioni comunali segue l'evoluzione segnata dalle elezioni politiche. Lo abbiamo visto nelle grandi linee del processo elettorale che abbiamo presentato nelle pagine precedenti, che ci hanno permesso anche di individuare i principali fattori della congiuntura politica che spiegano, in buona parte, l'andamento elettorale dei singoli partiti. Nelle pagine che seguono discuteremo ora alcuni altri aspetti dell'evoluzione elettorale generale, approfondendo in particolare le caratteristiche del radicamento territoriale dei partiti e la sua relativa evoluzione. Date le peculiarità territoriali del sistema partitico spagnolo, abbiamo preso in considerazione, oltre alle principali forze politiche di rilievo statale, anche i partiti non statali (*Partidos de ámbito no-estatal* – PANE²⁰), nazionalisti o regionalisti, che raggiungono risultati rilevanti nelle elezioni comunali. La TAB. 6 presenta il quadro complessivo del voto per i principali partiti nelle elezioni comunali dal 1979 al 1999.

Il voto ai grandi partiti statali. – Il *Partido Socialista Obrero Español* è stato il protagonista principale di questi vent'anni di elezioni comunali e di governo locale in Spagna. Dalle prime elezioni comunali ad oggi il PSOE è sempre rimasto uno dei primi due partiti ed è stato per dodici anni il partito al governo del maggior numero di comuni.

Dopo la UCD, che nel 1979 era stata il partito più votato nelle elezioni comunali, il PSOE lo è stato a sua volta per quattro elezioni comunali consecutive, dal 1983 al 1991, ed ha perso questo primato a partire dal 1995, a vantaggio del PP, anche se nel 1999 è arrivato praticamente alla pari col PP (cfr. Figura 3).

²⁰ Per questa definizione si veda F. PALLARÉS, «Estado autonómico y sistema de partidos» in *Revista de Estudios Políticos*, 1990; sullo stesso tema, F. PALLARÉS, J.R. MONTERO e F.J. LLERA, «No State-Wide Parties in Spain. An Attitudinal Study on Nationalism and Regionalism», in *PUBLIUS. The Journal of Federalism*, autunno-inverno 1998.

TAB. 6. – Elezioni comunali 1979-1999. Voti ottenuti dai principali partiti (dati assoluti e percentuali).

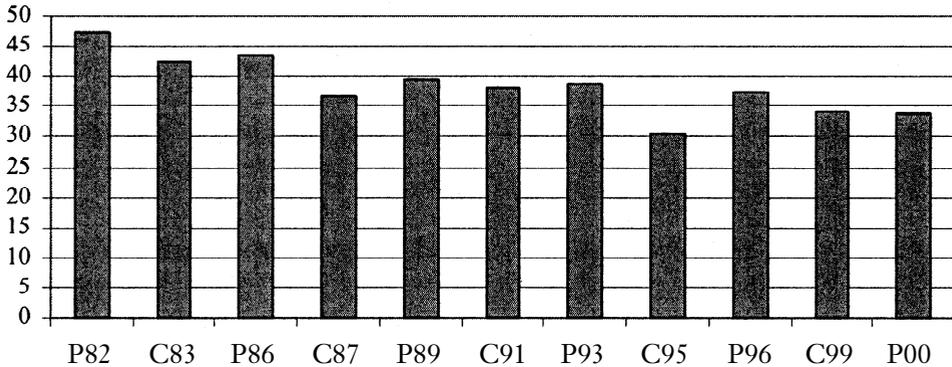
Partiti (*)	Elezioni											
	1979		1983		1987		1991		1995		1999	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
AP/PP	513.900	3,06	4.848.020	25,9	4.398.756	22,4	4.775.751	25,3	7.820.992	35,3	7.334.135	34,4
UCD/CDS	5.247.052	31,34	333.028	1,8	1.902.293	9,7	731.331	3,9	63.457	0,3	62.964	0,3
PSOE	4.671.975	27,90	7.988.974	42,7	7.229.782	36,7	7.224.242	38,3	6.838.607	30,8	7.296.749	34,2
PCE/IU	2.139.604	12,78	1.500.017	8,0	1.526.806	7,8	1.579.023	8,4	2.589.780	11,7	1.387.900	6,5
CiU	511.318	3,05	765.525	4,1	1.004.115	5,1	915.291	4,8	973.498	4,4	774.074	3,6
ERC	103.684	0,61	85.198	0,4	75.422	0,4	92.003	0,5	204.095	0,9	225.576	1,1
PNV+EA	361.172	2,15	407.798	2,2	448.904	2,3	431.224	2,3	446.894	2,0	411.274	1,9
EE	59.194	0,35	65.186	0,3	107.354	0,5	71.382	0,4	—	—	—	—
HB/EH	165.569	0,98	158.163	0,8	239.010	1,2	199.090	1,1	184.742	0,8	272.446	1,3
PAR	61.346	0,36	105.956	0,6	129.370	0,7	128.025	0,7	116.447	0,5	87.493	0,4
ChA	—	—	—	—	—	—	10.196	0,1	27.648	0,1	54.614	0,3
UV	—	—	—	—	—	—	187.602	1,0	129.759	0,6	108.639	0,5
PSA/PA	245.395	1,46	110.780	0,6	221.825	1,1	342.927	1,8	347.144	1,6	355.684	1,7
AIC/CC	—	—	—	—	—	—	140.462	0,8	211.882	1,0	267.773	1,3
BNG	—	—	—	—	—	—	107.932	0,6	208.098	0,9	289.885	1,4
Altri	2.555.460	15,26	1.867.985	10,0	965.841	4,9	777.483	4,1	806.403	3,6	—	—
Elettori	26.727.920		27.634.529		28.462.337		30.241.374		31.953.812		33.585.957	
Votanti	16.740.436 (62,6%)		18.702.509 (67,7%)		19.677.332 (69,1%)		18.992.587 (62,8%)		22.333.375 (69,9%)		21.497.388 (64,0%)	

Fonte: Nostra elaborazione su dati forniti, per il 1979, 1983, 1987, dal Ministero del Portavoce del Governo; per il 1991, dal Ministero dell'Interno; per il 1995, 1999, dal Ministero di Giustizia e dell'Interno.

(*) *Partiti statali*: UCD: Unión de Centro Democrático/Centro Democrático y Social. AP/PP: Alianza Popular/Partido Popular. PSOE: Partido Socialista Obrero Español. PCE/IU: Partido Comunista de España/Izquierda Unida.

Partiti non-statali: (P)INE: CiU: Convergencia i Unió. PNV+EA: Partido Nacionalista Vasco+Eusko Alkartasuna. ERC: Ezquierda Republicana de Catalunya. EE: Euzkadiko Ezquerria. HB/EH: Herri Batasuna/Euskal Herritarrok. PAR: Partido Aragonésista. ChA: Chunta Aragonesista. UV: Unió Valenciana. PSA/PA: Partido Socialista Andaluz/Partido Andalucista. AIC/CC: Agrupaciones Independientes de Canarias/Coalición Canaria. BNG: Bloque Nacionalista Galego.

FIG. 3. – PSOE. Voti ottenuti nelle elezioni comunali e nelle elezioni politiche. 1982-2000 (% sui votanti).



Fonte: Nostra elaborazione.

Nel 1979, prima della crisi della UCD e del PCE, il PSOE ottenne il suo peggior risultato (28% dei voti, pari a 4,7 milioni di elettori). Nelle successive elezioni comunali, nel 1983, conseguì invece la percentuale più alta mai più raggiunta in questi vent'anni, il 43%. Di fatto, i candidati socialisti non ebbero concorrenti all'altezza, stante la crisi dei centristi e dei comunisti e vista la debolezza delle strutture locali e i problemi di immagine che aveva AP, ed ottennero anche il più alto numero di voti mai più raggiunto (otto milioni), nonché il maggior distacco sul secondo partito.

Le elezioni del 1987 e del 1991 fecero registrare i primi arretramenti: in entrambe le elezioni il PSOE scese, più o meno, fino a 7,2 milioni di voti, pari al 36/38%. Nel 1995 l'arretramento fu assai più forte e nonostante il notevole incremento della partecipazione elettorale il partito socialista perse 400.000 voti, arrestandosi al 30%.

Alle elezioni del 1999 il PSOE ha registrato un avanzamento (+3,4 punti) beneficiando delle forti perdite di IU, ha guadagnato 400.000 voti nonostante il calo dei votanti e si è attestato di nuovo a 7,2 milioni di unità con una percentuale del 34%.

Uno sguardo d'insieme al voto socialista ci mostra che esso ha segnato un'evoluzione in senso decrescente, specie in termini relativi; anche se dal 1986 si è mantenuto costantemente intorno ai 7 milioni di voti, si deve considerare che in tutti questi anni il numero degli elettori spagnoli è aumentato notevolmente²¹.

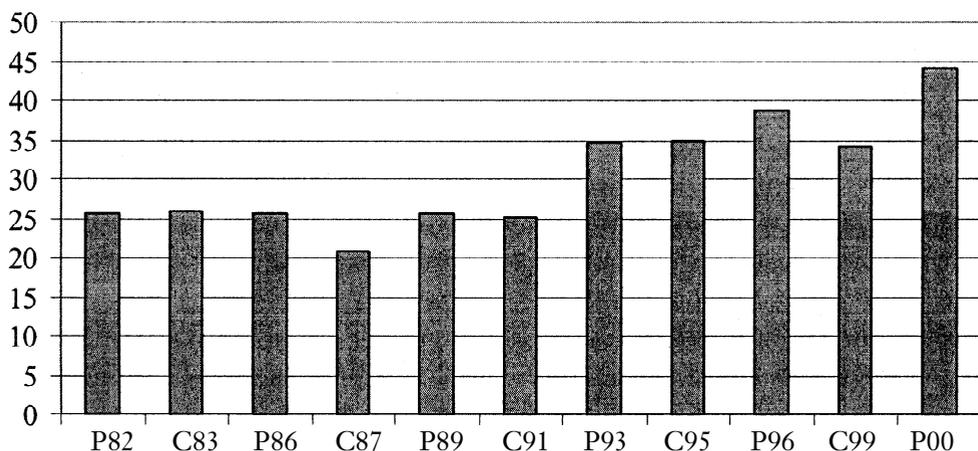
²¹ Il corpo elettorale spagnolo è aumentato di 7 milioni di elettori tra il 1979 e il 1999, passando da 26,7 a 33,5 milioni.

Il *Partido Popular* è stato il secondo attore protagonista delle elezioni comunali nel periodo qui considerato e attualmente è il primo partito a livello locale. Il suo cammino si presenta per molti aspetti opposto a quello del PSOE, con un dislivello notevole e con una chiara tendenza alla crescita dal 1979 ad oggi. A partire dalla sua fondazione, durante la transizione, il partito ha subito molte trasformazioni e il suo andamento elettorale è legato alle diverse fasi dell'evoluzione organizzativa e strategica.

Alianza Popular nacque radicata nel passato franchista dei suoi promotori, con una vaga volontà riformatrice e su posizioni contrarie al processo costituente, e subì una secca sconfitta alle elezioni del 1977. Da allora si è progressivamente spostata su posizioni moderate, verso un tipo di partito conservatore democratico, sperimentando strategie, forme organizzative e leadership diverse.

Nel 1989 AP riorientò la sua strategia a livello nazionale puntando a coprire lo spazio politico di centro, per riuscire a sfondare il suo tetto elettorale e proporsi come partito di governo. A questo scopo cambiò nome assumendo quello di *Partido Popular* e affidò la leadership ad Aznar – presidente della Comunità Autonoma di Castiglia-León – che da parte sua incarnava il ricambio generazionale. Nel 1991 il PP beneficiò della crisi del CDS e raccolse una parte dei voti di centro che fino ad allora gli erano stati negati. Anche se non riuscì a superare la barriera del 25%, quel risultato dimostrava che il PP era ormai un valido competitore per contendere al PSOE i voti dell'elettorato di centro e per proporsi come alternativa di governo. Quelle elezioni furono il segnale che si era aperta una situazione nuova (v. Figura 4).

FIG. 4. – AP-PP. Voti ottenuti nelle elezioni comunali e nelle elezioni politiche. 1982-2000 (% sui votanti).



Fonte: Nostra elaborazione.

Proseguendo su questa linea, il PP vinse le elezioni autonome e comunali del 1995, con un notevole vantaggio complessivo sul PSOE. Con quasi otto milioni di voti (pari al 35% dei votanti) il partito ottenne il risultato più alto mai raggiunto in una elezione comunale, guadagnando più di tre milioni di voti sul 1991²².

Nel corso di questi anni il PP si è caratterizzato per la stabilità e per l'assenza di conflitti intestini. Contemporaneamente si è rafforzato il ruolo dominante di José María Aznar agli occhi dell'opinione pubblica, alla guida del governo e all'interno del partito. Il partito si è consolidato e si è rinnovato sul piano politico e organizzativo, anche se non sono mancati alcuni problemi interni. In questo nuovo contesto, e quando già era il partito di governo a livello nazionale, il PP ha replicato la vittoria alle elezioni comunali del 1999, ottenendo quasi 7,5 milioni di voti (pari al 34,4%), anche se ha accusato una lieve flessione rispetto al 1995, quasi 500.000 voti in meno, contestualmente alla crescita dell'astensionismo. Questo risultato, insieme ai progressi del PSOE che stava capitalizzando la crisi di IU, ha aperto uno scenario elettorale molto equilibrato a livello comunale²³.

Izquierda Unida (IU) è la formazione politica nata dalla crisi e dalla revisione strategica del *Partido Comunista de España*, che ne ha rappresentato l'asse portante, con accanto diversi piccoli partiti e gruppi pacifisti e ambientalisti. Negli anni della lotta contro il franchismo il PCE era stato il partito più organizzato e maggiormente radicato, ed era stato tra i sostenitori della prospettiva eurocomunista. Nel 1977 e nel 1979, però, il PCE ottenne risultati elettorali al di sotto delle sue aspettative, attestandosi in entrambe quelle elezioni intorno al 10% dei voti, nonostante gli fosse da tutti riconosciuto il ruolo importante giocato per il ritorno alla democrazia. Alle comunali del 1979 il PCE aumentò i suoi voti, arrivando al 13% (pari a 2,1 milioni di elettori). Ma la delusione per le aspettative frustrate e i dissensi ideologici interni misero in crisi il partito, a partire dal 1981, con conseguenti crolli elettorali, anche se nelle elezioni municipali i comunisti hanno continuato ad ottenere i risultati migliori.

La nascita di IU, avvenuta nel 1987, non portò ad una crescita elettorale nelle elezioni politiche del 1989 (cfr. Figura 5), pur in una congiuntura segnata dalla crisi del PSOE, dalla contestazione sindacale e dalla nuova leadership di Julio Anguita. Dopo un incremento alle comunali del 1991, quelle del 1995 segnarono un "nuovo inizio" per IU, che ebbe quasi 2,6 milioni di voti (11,7%). Questo consolidamento era il risultato di un'estensione del radicamento territoriale del partito, tradizionalmente molto squilibrato, che era riuscito a penetrare in zone dove fino ad allora la sua presenza era stata marginale. Ed è questo, senza dubbio, un altro indicatore della accentuata nazionalizzazione delle elezioni comunali. Le elezioni politiche del 1996 segnarono invece un leggero arretramento in termini percentuali, nonostante un incremento dei voti, per la crescita della partecipazione rispet-

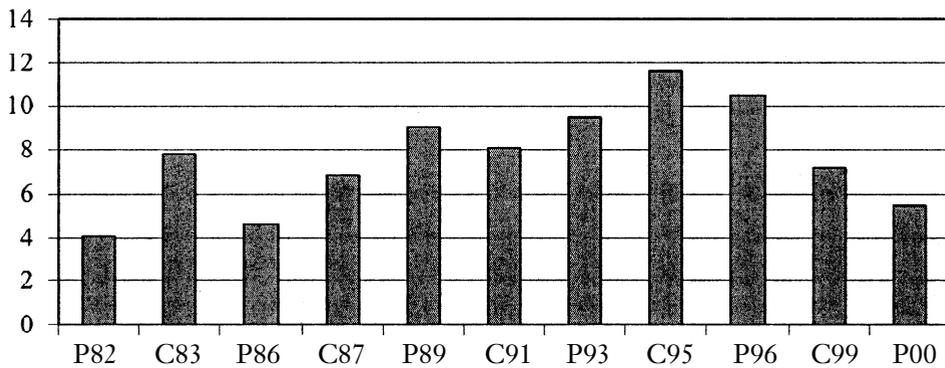
²² Cfr. F. PALLARÉS, «Las elecciones municipales de 1995», cit.; I. DELGADO, «Resultados electorales y orientación del voto en los comicios municipales de 1999», cit.

²³ Cfr. F. PALLARÉS, «Las elecciones municipales de 1999», cit.

to alle elezioni comunali, ma già erano emerse dentro IU critiche alla politica di opposizione frontale verso i socialisti.

L'uscita di scena di Anguita, politicamente logorato e con problemi di salute, pose il problema del rinnovamento della leadership e della linea politica di IU, nella nuova situazione che vedeva al governo il PP. Ma alle comunali del 1999 il partito ha subito un arretramento molto pesante. Ha perso 1.200.000 voti – la metà di quelli avuti nel '95 – ed è così sceso al 6,5%, il peggior risultato mai conseguito ad elezioni comunali (considerando anche il PCE). Il nuovo arretramento subito anche alle politiche del 2000, infine, ha messo in discussione la sopravvivenza stessa di IU.

FIG. 5. – PCE-IU. Voti ottenuti nelle elezioni comunali e nelle elezioni politiche - 1982-2000 (% sui votanti).



Fonte: Nostra elaborazione.

Il voto ai partiti non-statali. - Per i partiti non statali, i *Partidos de ambito no-estatal* - PANE, i risultati ottenuti nelle elezioni comunali dopo il ritorno alla democrazia, sono stati diversi.

I due maggiori partiti nazionalisti, *Convergència i Unió* (CiU) e il *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) sono quelli che hanno ottenuto i risultati più rilevanti nelle elezioni comunali, per quanto anche altre formazioni abbiano mostrato di godere di un forte sostegno elettorale a livello locale. Comunque, si può dire che questi partiti ottengono il maggior numero di voti nelle elezioni autonome, mentre in quelle comunali raggiungono risultati sostanzialmente simili, o di poco superiori, alle elezioni politiche.

Già alle prime elezioni CiU ottenne dei buoni risultati, che andarono poi migliorando ulteriormente alle comunali del 1983, quando si affermò come il secondo partito in Catalogna, per raggiungere poi il suo massimo risultato in quelle del 1987 (36,9% sempre, s'intende, nella sola Catalogna). Nel 1991 il partito subì un arretramento che divenne più consistente nelle elezioni successive, fino a scendere, nel 1999, ad una quota percentuale (26,5%) vicina a quelle ottenuta nelle prime elezioni municipali di vent'anni prima. In sintesi, CiU si è costantemente indebolita in tutti i tipi di elezione a partire dal 1993.

Il *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) si è affermato fin dall'inizio come il primo partito nelle elezioni comunali del Paese Basco, raggiungendo il suo tetto nel 1983 (39,3% nel Paese Basco, pari al 2% a livello statale). Nel 1986 il PNV subì perdite rilevanti con la scissione di EA, che si tradusse in un notevole arretramento elettorale alle comunali del 1987. Da allora, tuttavia, il PNV è riuscito progressivamente a recuperare terreno su EA. Stante questa evoluzione dei rapporti di forza e nel contesto della difficile situazione politica basca, alle elezioni del 1999 PNV e EA hanno presentato liste unitarie in molti comuni; una scelta, questa, che è stata confermata anche nel 2000, alle elezioni politiche, e poi alle elezioni autonome del maggio 2001. Nel periodo in cui l'ETA aveva accettato una tregua (primavera 1998-autunno 1999), mentre era in corso anche uno spostamento su posizioni democratiche da parte di *Euskal Herritarrok*, l'erede di *Herri Batasuna* (ambidue fiancheggiatrici dell'ETA), PNV ed EA sottoscrissero un accordo di impronta nazionalista con EH, pensando così di contribuire a mettere fine al terrorismo. L'accordo fu duramente criticato, soprattutto dal PP, ma anche dal PSOE e avrà l'effetto di allontanare dal PNV una parte, sia pure non molto consistente, della sua base elettorale più moderata. In ogni caso, come già si era visto nelle elezioni autonome del 1998 si era creata una situazione che dava legittimità alle rivendicazioni indipendentiste di EH e stimolava la mobilitazione di quell'elettorato nazionalista che però non era d'accordo con l'ETA e in passato si asteneva o votava per i nazionalisti moderati del PNV. In questo quadro, alle comunali del 1999 PNV ed EA uniti sono riusciti a conseguire il loro risultato peggiore (34,2%), mentre sono cresciuti i voti del PP, del PSOE e soprattutto di EH.

Gli altri partiti non-statali, tutti assai più piccoli di quelli citati finora, presentano risultati molto differenziati.

In Catalogna, *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) ha subito alcune oscillazioni elettorali ma è riuscita, nel corso degli anni Novanta ad accrescere la sua rappresentatività nelle elezioni comunali, ed ha sostituito l'obiettivo della *sovranità* alla tradizionale rivendicazione di indipendenza. Nel 1999 ERC si è presentata alle elezioni dopo che erano fuoriusciti alcuni dirigenti tra i più noti e i più individualisti, e ne ricavò un vantaggio, ottenendo il suo miglior risultato (7,7%).

Per quanto riguarda invece *Iniciativa per Catalunya*, legata a livello statale da un patto elettorale con IU, essa ha ottenuto i suoi migliori risultati proprio nelle elezioni comunali, oscillando, dal 1983 al 1995, tra il 10-12%. La rottura del patto con IU, nel 1997, ha portato alla scissione dell'ala "anguitista", *Esquerra Unida i*

Alternativa (EuiA), che è rimasta a costituire la rappresentanza di *Izquierda Unida* in Catalogna. Ambedue i gruppi si sono presentati alle elezioni del 1999 dove i risultati hanno confermato il maggior radicamento di IC-V (7,9%), che pure ha perduto in Catalogna 3,5 punti, peraltro passati solo in parte a EuiA (2,0%).

Sia il *Bloque Nacionalista Galego* (BNG) che *Coalición Canaria* (CC) hanno marcato nel corso degli anni Novanta una tendenza alla crescita, culminata nelle elezioni del 1999 e sintomo di un progressivo consolidamento nelle rispettive Comunità Autonome. Il BNG si è consolidato come il terzo partito della Galizia (19,5% nel 1999), avvicinandosi al PSOE, mentre CC è divenuto il primo partito delle Isole Canarie (32,0% nel '99).

L'*andalucismo* rappresentato prima dal *Partido Socialista Andaluz* (PSA) e poi dal suo erede, il *Partido Andalucista* (PA), ha seguito un percorso politico accidentato, attraverso progressi e arretramenti elettorali, scissioni e riunificazioni organizzative. Nel corso degli anni Novanta si è stabilizzato intorno al 9-10% dei voti (s'intende sempre nell'ambito regionale).

In Aragona, il *Partido Aragonés Regionalista* (PAR) è stato presente fin dalle prime elezioni comunali: negli anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta è stato uno dei protagonisti della competizione elettorale, con percentuali intorno al 20%. Più di recente è stato danneggiato dalla crescita del PP ed ha iniziato a perdere voti, già nel 1995 e poi in modo più consistente nel 1999, quando si è fermato al 13%. Invece, sta crescendo con una certa consistenza l'*aragonesismo* di sinistra rappresentato da *Chunta Aragonesista* (ChA), che, a fronte del declino di IU, si è consolidata nel 1999 come il quarto partito d'Aragona (8,4%) e sta insidiando al PAR la terza posizione.

Nella Comunità Valenziana pare aver perso forza il progetto di *Unió Valenciana* (UV) che ha ceduto costantemente voti fino a cedere sotto il 5% nel 1999, quando è stata superata dal *Bloc Nacionalista Valencià* (BNV), che si sta affermando come alternativa. Sia in Aragona che nella Comunità Valenziana i partiti non-statali di sinistra, ChA e BNV, crescono, almeno in parte, a danno di IU.

Anche nelle Baleari lo spazio dei PANE si consolida, ma qui in direzione pluralistica. I nazionalisti di sinistra del *Partit Socialista de Mallorca* (PSM) si sono assestati come il terzo partito di questa Comunità Autonoma, con il 12% dei voti; mentre *Unió Mallorquina* (UM) sta progressivamente recuperando voti e ha raggiunto quasi il 7%, dopo che negli anni Ottanta si era affermata come terzo partito (tra il 9-11%), per poi subire una crisi all'inizio degli anni Novanta.

In Navarra il collegamento dell'UPN con il PP si è rafforzato, ma ha provocato una scissione. Il partito che ne è nato, *Convergencia de Demócratas de Navarra* (CDN) ha ottenuto all'inizio buoni risultati, per perdere poi consensi fino ad arrestarsi, alle comunali del 1999, ad un precario 4,9%, cedendo molti voti soprattutto a vantaggio di UPN (PP), partito originario verso il quale la maggioranza del suo elettorato ha deciso di fare ritorno. Ancora in Navarra, è cresciuto notevolmente EH, il partito del movimento nazionalista radicale basco che ha tratto vantaggio dalla prospettiva di affermarsi per via democratica e dalla tregua che era stata accettata dall'ETA.

In Cantabria il *Partido Regionalista de Cantabria* è tornato alla ribalta con forza dopo il 1995 e nel 1999 ha raggiunto il 16% dei voti, il suo risultato migliore. Invece, il progetto personalistico della UPCA²⁴, che all'inizio degli anni Novanta aveva scompaginato l'arena elettorale della regione si è spezzato e sopravvive ora in una collocazione del tutto marginale (2,9% nel 1999).

Nella Comunità della Rioja il *Partido Riojano* (PR) appare in difficoltà e ha perso qualche colpo, pur riuscendo a mantenersi nell'arco del 5-7% dei voti, dove si è sempre collocato. Più importante è però osservare che l'equilibrio tra PSOE e PP, che era andato avanti per molti anni, si è spezzato a favore del PP nel corso degli anni Novanta; e ciò ha reso meno necessario il ruolo dei partiti regionalisti, le cui capacità di contare erano già di per sé abbastanza limitate.

Infine, dobbiamo ricordare le cosiddette candidature *indipendenti* (promosse da gruppi di elettori a livello locale). Si tratta di un fenomeno tipico dei comuni più piccoli, che complessivamente sta via via perdendo rilevanza. Le candidature *indipendenti* sono state il segnale della difficoltà che avevano i partiti a radicarsi nei piccoli comuni rurali; ed erano anche, in certi casi, un mezzo per esprimere la specificità del contesto locale, per affermare logiche di selezione delle candidature e di competizione elettorale che non trovavano spazio nelle organizzazioni di partito.

Le candidature *indipendenti* hanno perso voti in tutte le Comunità Autonome, in ognuna delle quali attualmente la loro rappresentatività oscilla tra il 2/4%. Sola eccezione la Navarra, che continua ad essere, come è sempre stata in tutte le elezioni comunali tenutesi fino ad ora, la Comunità dove le candidature *indipendenti* sono più numerose, dove raccolgono il più alto numero di consensi (16,6%) e dove ottengono, se le consideriamo impropriamente nel loro insieme, il maggior numero di consiglieri rispetto a tutti gli altri attori politici.

Le basi territoriali del consenso elettorale. – Abbiamo visto qual è stato in linea generale l'andamento del voto per i partiti nelle elezioni comunali. Come abbiamo mostrato in vari studi²⁵, il voto non si distribuisce omogeneamente sul territorio ma appare concentrato in determinate zone a vantaggio di alcuni partiti e in certi momenti o periodi. Utilizzando la prospettiva territoriale possiamo ricostruire la mappa del consenso elettorale, della sua maggiore o minore intensità e stabilità; inoltre, essa ci permette di evidenziare altre caratteristiche del voto ai partiti e del comportamento degli elettori.

La maggiore o minore omogeneità territoriale nell'evoluzione del voto comunale (stabilità/cambiamento) è un buon indicatore del maggiore o minore grado di *nazionalizzazione* delle elezioni locali e dei criteri che orientano il comportamento degli elettori.

²⁴ Un progetto articolato intorno e in funzione degli interessi di un ex presidente di quella Comunità Autonoma.

²⁵ I. DELGADO, «Resultados electorales y orientación del voto en los comicios municipales de 1999», cit.; F. PALLARÉS, «Las elecciones municipales de 1995», cit.; F. PALLARÉS, «Las elecciones municipales de 1999», cit.

Quali sono stati allora i criteri che hanno orientato le scelte di voto nei diversi contesti territoriali spagnoli nelle elezioni municipali? Sono criteri simili a quelli che prevalgono nelle elezioni politiche? O hanno invece avuto una propria specificità?

Per rispondere a queste domande abbiamo utilizzato la prospettiva territoriale a un doppio livello: la struttura della Comunità Autonoma e la dimensione demografica dei comuni. Per quanto riguarda il primo livello, se è vero che l'aggregazione dei dati comunali al livello della Comunità può essere utilizzata ugualmente sia per comparare elezioni dello stesso tipo che di tipo diverso è anche vero che la Comunità è importante perché rappresenta essa stessa un'arena elettorale che agisce da contesto e influenza le scelte di voto nei comuni. Per quanto riguarda invece il numero di abitanti, questo è una variabile importante, che condiziona il rapporto tra istituzione municipale e cittadini. Inoltre, poiché la grandezza demografica è una variabile che attraversa tutte le Comunità, utilizzandola in chiave comparata possiamo capire meglio fin dove agisce l'influenza del contesto autonomo e fin dove influisce invece il tipo di comune.

Partiamo dalle *Comunità Autonome come contesto*. I rapporti tra i partiti e la loro evoluzione nelle diverse Comunità ci consentono di individuare gli aspetti più rilevanti del voto nelle elezioni comunali negli ultimi vent'anni. Concentreremo qui l'attenzione su tre fattori: il *partito vincitore*, in termini di voti; i *partiti rilevanti*; la maggiore o minore *competitività* nei rapporti di forza, ricavandoli sia dall'evoluzione del voto nella serie delle elezioni comunali sia dalla comparazione del voto comunale col voto delle elezioni politiche.

Non è possibile disegnare una sola ed unica mappa dei rapporti di forza tra i partiti nelle elezioni comunali. Al contrario, le tre grandi tappe che abbiamo individuato in precedenza nell'evoluzione elettorale della Spagna postfranchista si traducono in tre mappe chiaramente differenziate, che riguardano sia il *partito vincitore* sia la *competitività*. Per quanto riguarda i *partiti rilevanti*, il cambiamento più significativo è avvenuto con le elezioni del 1982, dopo le quali il quadro si è stabilizzato, per quanto non siano mancate anche in seguito alcune variazioni.

Abbiamo già visto che le elezioni di primo livello, che hanno interessato l'arena statale segnano l'inizio di ciascuna fase elettorale e costituiscono il punto di riferimento principale per spiegare l'andamento delle elezioni comunali, tenute dopo le politiche. Questo fatto viene chiaramente riflesso a livello delle Comunità Autonome, dal predominio di un partito piuttosto che di un altro.

Nella tabella 7 abbiamo indicato il numero di Comunità nelle quali ciascun partito è stato il più votato nelle elezioni comunali e politiche dal 1982 in poi, distinguendo i due cicli elettorali più importanti. Le elezioni politiche del 1982, sappiamo, segnarono l'inizio del ciclo contrassegnato dal predominio del PSOE nella gran parte delle Comunità. Sappiamo anche che le elezioni del 1993 hanno avviato, invece, la fase del predominio del PP nella maggioranza delle Comunità. Il repentino cambio del partito vincitore che si verificò in un buon numero di Comunità nel 1982 e poi nel 1993 è un'ulteriore indicatore di quanto i fattori di

carattere generale abbiano condizionato l'evoluzione dell'orientamento di voto. Le elezioni comunali del 1983 tradussero anche a livello locale la nuova egemonia socialista, che si protrasse fino al 1991. Nelle comunali successive, 1995, il panorama cambiò radicalmente in direzione del predominio del PP, preannunciato dalle politiche del 1993 – come abbiamo già ricordato. La tabella 7 riassume visivamente meglio questo andamento per Comunità.

TAB. 7. – *Partito vincitore nelle elezioni comunali (C) e in quelle politiche (P), per numero di Comunità Autonome.*

Partito vincitore	P 82	C 83	P 86	C 87	P 89	C 91	P 93	C 95	P 96	C 99	P 00
PSOE	13	10	13	13	9	10	4	3	3	5	2
Sostanziale equilibrio*	2	4	1	1	3	2	4	1	2	0	0
PP	1	2	2	2	4	4	9	12	12	10	14
PANE**	1	1	1	1	1	1	0	1	0	2	1

Fonte: Nostra elaborazione.

* Meno di 2 punti di differenza tra i due partiti più votati.

** Il PNV in tutte, a cui si deve aggiungere CC nelle comunali del 1999.

Però questa tabella non ci dice in quali Comunità i partiti hanno i loro punti di forza, in quali sono invece più deboli, né dove il loro consenso si è dimostrato più volatile.

Nell'arco di ciascun ciclo le Comunità nelle quali ciascuno partito risulta vincitore sono praticamente sempre le stesse, e ciò vale sia per le elezioni politiche che per quelle autonome; ad eccezione di quelle elezioni che segnano il passaggio da un ciclo all'altro, dove si può osservare anche qualche difformità.

I cambiamenti verificatisi tra una fase e l'altra sono stati molto vasti, per cui sono state assai poche le Comunità nelle quali un medesimo partito è rimasto *il partito più votato* per tutte o quasi tutte le elezioni comunali (cfr. TAB. 8).

Tra le Comunità Autonome dove il PP è rimasto sempre forte si deve segnalare anzitutto la Galizia, la sola Comunità dove i popolari sono stati il partito più votato in tutte le elezioni comunali. In Cantabria lo è stato in tutte meno che in quelle del 1991. Queste due Comunità sono state le trincee della resistenza del partito durante la fase del predominio socialista. Dal 1991, quasi come un preludio dell'alternanza, il PP divenne il partito più votato anche nelle Baleari, in Castiglia-León e nella Comunità di Madrid. Un terzo gruppo è rappresentato da quelle Comunità dove il PP diviene il partito più votato a partire dal 1995. E' il caso di Navarra, Aragona e, soprattutto, Murcia, Comunità Valenziana e La Rioja, nelle quali ultime è venuto attestandosi intorno al 45-50%, ovvero su percentuali superiori a quelle dei suoi più tradizionali feudi. All'estremo opposto, Catalogna e Paese Ba-

sco sono sempre stati i suoi punti più deboli, anche se nel Paese Basco il PP ha avviato un recupero che dal 1993 ad oggi lo ha portato quasi al livello di seconda forza politica.

Per quanto riguarda il PSOE, invece, Andalusia, Estremadura e Catalogna sono le sole CCAA dove è risultato sempre il partito più votato. Anche nelle Asturie e in Castiglia-La Mancha il PSOE è sempre stato il primo partito se si eccettua la “mareggiata” a favore del PP nel 1995.

Tra i PANE solo il PNV è riuscito a rimanere sempre il partito più votato nella sua Comunità. Nel 1999 *Coalición Canaria* (CC) è divenuta il primo partito delle Canarie.

In sintesi, la competizione elettorale comunale si è strutturata secondo il modello del pluralismo non polarizzato, ricalcando cioè la dinamica prevalente nell’arena di primo livello, sia nell’insieme della Spagna che nella maggior parte delle Comunità; senza impedire peraltro la presenza di situazioni difformi in alcuni comuni.

TAB. 8. – *Partito più votato nelle elezioni comunali, per Comunità Autonoma.*

	1993	1987	1991	1995	1999
Andalusia	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE
Aragona	PSOE	PSOE	PSOE	PP	PP
Asturie	PSOE	PSOE	PSOE	PP	PSOE
Baleari	PSOE*	PP*	PP	PP	PP
Canarie	PSOE	PSOE	PSOE	CC*	CC
Cantabria	PP	PP	PP	PP	PP
Castiglia León	PP*	PSOE	PP	PP	PP
Castiglia La Mancha	PSOE*	PSOE	PSOE	PP	PSOE
Catalogna	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE
Estremadura	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE
Galizia	PP	PP	PP	PP	PP
Madrid	PSOE	PSOE	PP	PP	PP
Murcia	PSOE	PSOE	PSOE	PP	PP
Navarra	PSOE	PSOE	PSOE*	UPN(PP)	UPN(PP)
Paese Basco	PNV	PNV	PNV	PNV	PNV
La Rioja	PP*	PSOE	PSOE*	PP	PP
C. Valenziana	PSOE	PSOE	PSOE	PP	PP

* Meno di 2 punti di distacco sul secondo partito.

Insomma, PSOE e PP sono stati *partiti rilevanti*²⁶ nella competizione elettorale praticamente in tutte le Comunità²⁷ a partire dal 1982²⁸. Nella maggior parte di queste sono sempre stati, da allora, i due partiti più votati, con distacchi notevoli sui partiti terzi classificati. La crisi del CDS prima e di IU dopo ha condotto ad una crescente *concentrazione del voto* sui due partiti che nel 1999 ha raggiunto il massimo livello.

Soltanto nel Paese Basco, in Catalogna e, ultimamente, nelle Canarie, la presenza di un rilevante PANE (PNV, CiU e CC, rispettivamente) ha configurato una situazione diversa, relegando uno dei due grandi partiti in una posizione meno rilevante. Così, come abbiamo già ricordato, il PNV è stato sempre il primo partito nel Paese Basco, seguito dal PSOE, mentre fino al 1995 il PP era rimasto in una posizione marginale. In Catalogna CiU si è confermata sempre il secondo partito dietro i socialisti e anche qui il PP è rimasto ai margini fino al 1995. Infine, nelle Isole Canarie PSOE e PP hanno dominato fino al 1995 con gli *insularistas* come terza forza, mentre nel 1999, in un quadro di grande equilibrio tripolare, i socialisti sono scesi al terzo posto.

I terzi partiti più significativi presentano diversità e cambiamenti rilevanti. Così, nelle Comunità dove il quadro politico appare consolidato e viene confermato da un'elezione all'altra, i terzi partiti sono PANE: è il caso di Paese Basco, Catalogna, Galizia, Aragona, Baleari, Canarie, Navarra e Cantabria. Ma il ruolo di terza forza è stato ricoperto anche da partiti di ambito *statale* – CDS, IU –, sia pure in modo non duraturo. Nel 1987 il CDS superò il 10% in undici Comunità (soprattutto quelle dove i PANE sono stati sempre molto deboli), mentre già nel 1991 era rimasto tale in una sola Comunità (Canarie). Invece IU²⁹ è rimasta sempre il terzo partito in Andalusia e nelle Asturie, così come lo è stata nella maggior parte delle elezioni in Catalogna e nella Comunità di Madrid, mentre si è classificata più in basso in tutte le altre Comunità.

In generale, i *rapporti di forza* si sono strutturati con un partito chiaramente dominante, molte volte con un largo vantaggio sul secondo e con un livello di *competitività* generalmente molto ridotto. Comunque, ci sono stati anche cambiamenti importanti nella dislocazione dei rapporti di forza, soprattutto nelle elezioni dell'alternanza. Così, sull'onda della svolta elettorale, tra il 1991 e il 1995 la *volatilità* fu alta quasi come quella che si era avuta tra il 1979 e il 1983, la più alta raggiunta finora in elezioni comunali, e ciò praticamente in tutte le Comunità Autonome. Gli spostamenti portano il segno della crescita popolare (+10

²⁶ Dato il sistema partitico esistente, abbiamo considerato *partiti rilevanti* tutti quelli che hanno ottenuto più del 10% dei voti a livello di Comunità Autonoma.

²⁷ Nel Paese Basco e in Catalogna il PP ha superato il 10% dei voti solo a partire dal 1995.

²⁸ Ricordiamo ancora che tra il 1977 e il 1979 la UCD divideva col PSOE il ruolo di partito protagonista sulla scena politica, mentre quello che allora si chiamava AP rimaneva relegato in una posizione molto secondaria e in alcune Comunità era un partito marginale.

²⁹ PCE nel 1979 e nel 1983, è il caso di ricordarlo.

punti in media), del crollo del CDS (-4) e del forte regresso socialista (-8). I più rilevanti si registrarono in Aragona, Cantabrie e Canarie, ma anche in Murcia, Comunità Valenziana, Andalusia e Estremadura ci furono spostamenti molto accentuati, largamente superiori all'incremento medio del PP e all'arretramento del PSOE. Di conseguenza, il PSOE non solo perse la prerogativa di partito più votato in nove CCAA, ma in alcune di queste si passò da una situazione di larghissimo vantaggio dei socialisti sui popolari – Murcia (+12), Comunità Valenziana (+15), Aragona (+21) – ad una situazione del tutto opposta, di dominio del PP sul PSOE – Murcia (+18), Comunità Valenziana (+8), Aragona (+12). Non si trattava però di ribaltamenti legati al carattere locale delle elezioni, poiché lo stesso fenomeno si ebbe anche nelle contemporanee elezioni autonome, sempre nella scia degli importanti cambiamenti registrati alle elezioni politiche del 1993.

Le elezioni del 1999 (cfr. TAB. 9) hanno un po' ridotto le distanze, che ora sono inferiori a 10 punti in otto Comunità, ma solo in Aragona, Castiglia-La Mancha e Estremadura si limitano a 4-5 punti di scarto, mentre nelle altre sono maggiori. Nel complesso, dunque, la competitività del sistema è bassa ma questo non può essere inteso come un indicatore di stabilità nel medio e lungo termine poiché abbiamo già visto che sono possibili cambiamenti che portano con sé repentini e rilevanti mutamenti nei rapporti di forza.

Se consideriamo l'*evoluzione* complessiva del sistema, vediamo che le tendenze emerse si sono manifestate in forma relativamente omogenea nelle diverse Comunità. La direzione degli spostamenti ha presentato differenze *quantitative*, di intensità, tra una Comunità e l'altra, ma solo eccezionalmente si sono registrate anche differenze *qualitative*, di segno, nell'evoluzione. Di nuovo, risalta come l'evoluzione politica sia dominata da fattori di carattere generale all'interno dei quali si esprimono le specificità del contesto autonomico.

Ciò non ha impedito che in alcuni comuni si siano manifestate tendenze diverse dall'evoluzione generale; ma le specificità locali di pochi comuni vengono riassorbite dalle linee di tendenza espresse dalla grande maggioranza. Si potrebbe sostenere, su questo punto, che un forte fattore di omogeneizzazione dell'evoluzione elettorale dei comuni, in ciascuna Comunità, sta nel fatto che in 13 CCAA le elezioni comunali si tengono contemporaneamente a quelle autonome. Ma una simile omogeneità evolutiva la si riscontra anche nei comuni di ognuna delle quattro Comunità dove le elezioni comunali si tengono separatamente e ciò parrebbe indicare che l'omogeneità non dipende da un effetto di simultaneità con le elezioni autonome.

In sintesi, i caratteri del voto e la sua evoluzione a livello delle Comunità Autonome indicano che le elezioni comunali non presentano una specificità che le rende diverse da altri tipi di elezioni.

Vediamo ora il ruolo della *grandezza demografica dei Comuni*. Risulta particolarmente utile distinguere i comuni in base al numero degli abitanti, per analizzare i risultati delle elezioni, data l'estrema frammentazione e l'eterogeneità dei

comuni stessi. L'orientamento di voto dei diversi strati della popolazione ci consente di valutare meglio le basi del sostegno dei principali partiti e la loro evoluzione. E' particolarmente utile poiché i dati aggregati nascondono realtà molto diverse tra loro. Come abbiamo già visto parlando della partecipazione/astensione, la suddivisione dei comuni per grandezza demografica ci consente di distinguere le scelte di voto delle zone rurali rispetto a quelle delle aree urbane, una distinzione che ci aiuterà a comprendere i cambiamenti negli orientamenti di voto che si sono verificati nel corso degli anni Novanta.

TAB. 9. – *Elezioni comunali del 1999. Risultati per Comunità Autonoma (% sui votanti).*

	PP	PSOE	IU	PANE	PANE	PANE
Andalusia	31,2	37,8	12,8	9,5 (PA)		
Aragona	38,2	33,0	3,7	13,4 (PAR)	8,4 (ChA)	
Asturie	33,3	41,4	12,3	5,9 (URA)	2,6 (PA)	
Baleari	39,8	21,6	4,3	6,7 (UM)	11,2 (PSM)	4,1 (PPE)
Canarie	26,1	26,0	2,6	32,3 (CC)		
Cantabria	39,0	31,3	3,7	15,8 (PRC7)	2,9 (UPCA)	
Castiglia León	46,7	32,7	5,1	2,7 (UPL)		
Castiglia La Mancha	42,5	46,3	4,9			
Catalogna	10,9	37,4	2,0	26,5 (CiU)	7,7 (ERC)	7,8 (IC)
Estremadura	38,9	44,4	7,6			
Galizia	45,4	25,3	0,9	18,6 (BNG)		
Madrid	44,5	36,7	10,0			
Murcia	49,5	35,6	7,5			
Navarra	30,6	19,0	6,0	4,6 (PNV/EA)	4,9 (CDN)	14,9 (EH)
Paese Basco	17,5	18,9	4,4	34,2 (PNV/EA)		19,6 (EH)
La Rioja	49,0	35,4	3,8	6,2 (PR)		
C. Valenziana	43,3	34,5	5,9	4,8 (UV)	4,9 (BNV)	
Ceuta	28,0	7,7	4,0	9,8 (PDSC)	38,1 (GIL)	
Melilla	18,7	9,4	0,9	20,4 (CM)	25,9 (GIL)	10,3 (PIM)
<i>Spagna</i>	<i>34,4</i>	<i>34,2</i>	<i>6,5</i>			

Fonte: Nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Nei comuni con più di 250 abitanti i due maggiori partiti sono presenti in modo relativamente equilibrato, anche se l'equilibrio è totale solo nei comuni con popolazione tra 251 e 5.000 abitanti (cfr. TAB. 10). Se nel 1995 la penetrazione elettorale del PSOE segnava una tendenza inversa alla dimensione demografica, nel 1999 la situazione è significativamente mutata. In queste ultime elezioni la correlazione è stata positiva: il PSOE ha ottenuto i maggiori incrementi nelle grandi città e nei capoluoghi di provincia, dove è passato dal 28,9% al 34,4%, una crescita elettorale di circa cinque punti. Nel caso del PP si è riprodotta la stessa tendenza delle elezioni precedenti, con risultati un po' superiori nei comuni più piccoli; è rimasto sugli stessi livelli nei comuni tra 5.000 e 20.000 abitanti ed ha subito un leggero calo nei comuni più grandi. In definitiva, il PSOE ha ottenuto un certo vantaggio nelle due classi demografiche intermedie, mentre il PP è rimasto anche nel 1999 il partito più votato nei comuni oltre 50.000 abitanti.

TAB. 10. – *Risultati conseguiti dai principali partiti nelle elezioni comunali degli anni Novanta, per classe demografica dei comuni.*

Numero di abitanti	PP			PSOE			IU		
	1991	1995	1999	1991	1995	1999	1991	1995	1999
Fino a 250	23,4	44,4	45,1	18,0	24,4	27,1	0,2	0,4	1,0
Da 251 a 5.000	26,7	33,9	34,2	37,7	33,3	34,3	4,6	4,8	4,6
Da 5.001 a 20.000	22,4	30,0	29,9	38,6	32,3	34,1	8,0	8,5	6,8
Da 20.001 a 50.000	19,9	30,7	30,1	41,8	32,2	34,4	9,5	10,6	7,9
Oltre 50.000	27,2	38,7	37,5	37,8	28,9	34,4	10,0	11,8	6,8

Fonte: Nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Così, a parte il netto vantaggio del PP nei comuni fino a 250 abitanti, nelle altre classi di comuni il voto si concentra in modo sostanzialmente equilibrato su PP e PSOE. Poiché le differenze tra i due partiti a livello di Comunità Autonome sono maggiori, si può dire che in questo caso il contesto autonomico influisce maggiormente nell'orientare il voto rispetto alla dimensione demografica del comune.

Al contrario, IU ha subito le perdite maggiori nelle grandi città. Nel 1995 la penetrazione elettorale di questo partito aveva mostrato una correlazione diretta con la dimensione demografica dei comuni, che si è mantenuta, sia pure con difficoltà, anche nel 1999, quando però le maggiori perdite – quasi la metà della quota percentuale – si sono concentrate proprio nei comuni oltre 50.000 abitanti. IU accusa perdite rilevanti rispetto al '95 in tutte le classi e riesce a mantenere gli stessi voti solo nei comuni tra 251 e 5.000 abitanti. Osservando l'insieme dei risultati si vede che c'è un rapporto diretto tra le perdite di IU nelle grandi città e la crescita del PSOE in questa stessa classe demografica, da cui si deduce che si è messo in moto un trasferimento di voti tra le due formazioni della sinistra, incrementando la volatilità infrablocco.

Nelle elezioni tenutesi nel corso degli anni Novanta i cambiamenti più rilevanti si sono avuti nei comuni più grandi e nelle città, dove vive la metà del corpo elettorale spagnolo, e dove il PSOE migliora significativamente i rapporti di forza, grazie alle forti perdite di IU e al notevole incremento dell'astensionismo. Tuttavia, la situazione di oggi è molto diversa dai risultati delle elezioni comunali precedenti al 1995, quando il PSOE era il primo partito in tutte le classi di comuni e teneva a debita distanza il PP. Soltanto nei comuni con meno di 250 abitanti questo non accadeva, perché qui era il PP da sempre il partito dominante. Tuttavia questo raggruppamento di comuni rappresenta nell'insieme una parte molto piccola della Spagna.

Riguardo alle candidature degli *independenti*, si può sottolineare il loro carattere eminentemente rurale. Benché siano diminuite in tutti i comuni rurali, il leggero incremento registrato nel '95 nelle realtà più piccole è stato un fatto straordinario, per il significato che può assumere. Sul piano quantitativo, nel 1995 ci sono stati ancora, a livello nazionale, 806.403 elettori (pari al 3,6%) che hanno dato il loro voto a liste di *independenti* e nei comuni più piccoli sono stati eletti 4.296 consiglieri *independenti* (6,5%). Ciò nonostante, si tratta di un voto che scende nettamente man mano che la dimensione del comune sale oltre 20.000 abitanti. Il calo degli *independenti* accresce l'omogeneità tra gli attori politici e tra i diversi livelli di governo e riduce la diversità del gioco politico³⁰.

6. Il livello istituzionale

Gli attori della vita locale sono ingranaggi indispensabili del sistema politico. La loro importanza per i partiti è indubbia, dato che essi rappresentano le risorse istituzionali e politiche della periferia. Il numero degli eletti che inizia la carriera politica dal trampolino della politica locale cresce costantemente. Si verifica anche il percorso opposto di ritorno dal "centro" alla politica locale; un fenomeno che ha dimensioni più ridotte ma non è per questo meno importante, ed è anzi uno dei motivi che hanno portato ad una maggiore professionalizzazione degli eletti nei comuni, insieme all'evoluzione che ha conosciuto in questi anni l'élite locale spagnola. Le maggiori competenze tecniche che vengono richieste e la proiezione nazionale che si percepisce dalle cariche politiche locali sono altri due motivi da considerare per spiegare l'accresciuta professionalità dei politici locali³¹.

³⁰ J. GYFORD, S. LEACH e C. GAME (a cura di), *The changing politics of local government*, Londra, Allen & Unwin, 1989.

³¹ Sul punto si veda, tra gli altri, J. BOTELLA, «La galaxia local en el sistema político español», in *Revista de Estudios Políticos*, 76, 1992, pp. 145-160; J. CAPO *et al.*, «La formación de una élite política local», in *Revista de Estudios Políticos*, 59, 1988, pp. 199-224; I. DELGADO e L. LÓPEZ NIETO, «Innovación urbana española: ¿una nueva clase política?», in *Revista de Estudios Políticos*, 86, 1994, pp. 313-343.

In questo paragrafo illustreremo alcuni dati sull'evoluzione della rappresentanza istituzionale dei maggiori partiti. Dopo aver discusso l'andamento delle scelte di voto nei paragrafi precedenti, qui ci occuperemo della realtà attuale, come è emersa dalle ultime elezioni comunali del 1999.

Consiglieri e sindaci. – La distribuzione della rappresentanza a livello comunale rispecchia le dinamiche elettorali. Il partito che ha raccolto più voti è stato anche quello che ha sempre ottenuto più consiglieri e più sindaci. Fa eccezione la Catalogna, dove i socialisti sono forti nelle aree metropolitane mentre CiU riceve il maggior numero di voti nei comuni di medie dimensioni e in quelli più piccoli. Proprio a causa di questo differente radicamento territoriale i socialisti sono sempre stati il partito più votato ma è stata CiU che dal 1983 ha ottenuto il maggior numero di consiglieri e di sindaci.

Le elezioni del 1999 non hanno portato cambiamenti sostanziali nella mappa del potere locale, salvo che in alcuni capoluoghi di provincia, riconquistati dal PSOE. Il PP conta il maggior numero di consiglieri ed ha conquistato i sindaci e il governo della maggior parte dei comuni; il PSOE resta il secondo partito ma rispetto al 1995 ha un po' ridotto la distanza dai popolari ed ora la situazione tra i due partiti appare più equilibrata (TAB. 11).

TAB. 11. – *Numero di consiglieri comunali ottenuti dai maggiori partiti (1979-1999).*

Partiti	1979	1983	1987	1991	1995	1999
AP/PP	2.431	21.167	16.581	19.299	24.772	24.624
CDS/UCD	30.214	1.305	5.952	2.940	142	281
PSOE	12.211	23.780	23.241	25.260	21.189	21.917
PCE/IU	3.753	2.503	2.566	2.615	3.493	2.295
CiU	1.759	3.297	4.350	4.360	4.240	4.089
ERC	207	155	188	228	525	677
PNV+EA	1.090	1.322	1.316	1.386	1.421	1.206
HB	276	385	669	701	621	890
AIC/CC				314	372	432
PSA/PA	262	146	294	540	345	544
PAR	289	1.116	896	1.115	1.050	925
BNG				241	428	585
Altri	17.140	13.766	9.197	7.309	7.393	7.404
<i>Totale</i>	<i>69.632</i>	<i>68.942</i>	<i>65.850</i>	<i>66.308</i>	<i>65.931</i>	<i>65.869</i>

Fonte: Nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Nel 1999 sono stati eletti nelle liste del PP quasi 25.000 consiglieri comunali, una cifra molto vicina a quella del '95. Il PSOE invece ha ottenuto circa 800 consiglieri in più, arrivando quasi a 22.000. Il guadagno dei socialisti è avvenuto soprattutto a danno di IU, specie nelle città oltre 50.000 abitanti, dove il PSOE è

più cresciuto in seggi, sindaci e voti e dove più pesanti sono state le perdite di IU. Quest'ultima formazione è scesa, con soltanto 2.300 consiglieri, al minimo storico della sua rappresentanza comunale (compresa la fase del PCE).

Il PP e il PSOE dispongono dunque di un'ampia rete di cariche pubbliche e di risorse istituzionali che richiedono una forte capacità di intervento politico, sia per contrastare la "concorrenza" degli altri partiti sia per utilizzarle ai fini del rafforzamento della propria organizzazione. Nelle mani di questi due partiti ha finito ormai per concentrarsi il 72% di tutte le cariche rappresentative comunali.

Così come per i voti, anche la forte concentrazione delle cariche rappresentative nel PP e nel PSOE interessa tutti i tipi di comune. D'altra parte, il maggior numero di consiglieri popolari rispetto ai socialisti non dipende principalmente dal maggior numero di voti del PP ma dal suo miglior radicamento nei comuni più piccoli, quelli sotto i 5.000 abitanti. Nell'insieme la distribuzione per classi di grandezza è rimasta molto simile a quella del 1995, con solo poche differenze, tra cui la più significativa è il forte incremento di consiglieri socialisti nelle città più grandi.

Detto questo, si deve anche ricordare che il personale politico locale appartiene soprattutto ai piccoli comuni, quelli tra 251 e 5.000 abitanti dove infatti vengono eletti più della metà di tutti i consiglieri comunali spagnoli. Invece, la percentuale più bassa di consiglieri viene eletta dalle due classi di comuni più popolati (quelli oltre 20.000 e oltre 50.000 abitanti), dove abita la maggior parte della popolazione, dove si ha una maggiore capacità di intervento da parte del personale politico e dove le risorse politiche a disposizione sono più rilevanti.

Scopo ultimo di un'elezione comunale è dare un governo alla città. Poiché in Spagna questo lo si ottiene, fondamentalmente, con l'elezione del sindaco da parte dei consiglieri, il sindaco sarà espressione della maggioranza che si forma in ciascuno degli oltre 8.000 consigli comunali. Il PP governa la maggior parte dei comuni e tra questi la maggior parte dei capoluoghi. In totale i sindaci popolari sono quasi 3.500, un po' meno di quanti fossero nel '95. Il PSOE ha conquistato il sindaco in poco più di 2.500 comuni, più o meno gli stessi di quattro anni prima. Invece IU ha perso il governo di molte città e attualmente i suoi sindaci sono solo 151 (TAB. 12).

Così come per i consiglieri anche per quanto riguarda i sindaci il PP ha l'egemonia nei comuni piccolissimi mentre supera di poco il PSOE nei comuni da 251 a 5.000 abitanti. Invece i socialisti contano sicuramente il maggior numero di sindaci nelle altre classi di comuni. Quasi il 90% dei sindaci popolari è alla guida di comuni con meno di 5.000 abitanti, che rappresentano, ricordiamolo ancora, l'85% di tutti i municipi. Mentre il 20% dei sindaci socialisti governa comuni con oltre 5.000 abitanti, che sono il 14% del totale. Anche da questo punto di vista la situazione è rimasta molto simile a quella del 1995, salvo la novità del maggior numero di sindaci conquistato dal PSOE nelle città più grandi, dove nel 1999 ha aumentato i suoi voti e dove più ne ha sottratti a IU.

TAB. 12. – *Numero di sindaci per partito politico. Elezioni comunali 1979-1999.*

Partiti	1979	1983	1987	1991	1995	1999
AP/PP	195	2.475	2.421	2.536	3.687	3.479
CDS/UCD	4.153	173	671	336	18	33
PSOE	1.174	2.644	2.868	3.161	2.548	2.542
PCE/IU	255	174	139	131	189	151
CiU	216	432	590	593	626	578
ERC	22	14	13	17	25	16
PNV+EA	137	172	166	171	175	159
HB/EH	8	11	32	39	35	63
AIC/CC					27	34
PAR	39	186	161	195	217	196
PSA/PA	17	11	19	20	27	35
Altri	1.828	1.752	983	922	677	875
<i>Totale</i>	<i>8.044</i>	<i>8.044</i>	<i>8.063</i>	<i>8.121</i>	<i>8.247</i>	<i>8.119</i>

Fonti: 1979, 1983, 1987: cfr I. DELGADO (1997) su dati del Ministero dell'Interno; 1991: Ministero dell'Interno; 1995: Ministero di Giustizia e dell'Interno e Ministero per la Pubblica amministrazione (*Bando*, 32-1995); 1995: Federazione spagnola dei Comuni e delle Province.

Dopo il gran numero di maggioranze assolute che il PSOE aveva conquistato nel 1983, l'“irruzione” del CDS e i progressi registrati da IU rispetto al PCE nel 1987 introdussero nei consigli comunali una maggiore frammentazione della rappresentanza. La stessa situazione si ripeté nel 1991, quando però diminuirono un po' le maggioranze assolute di un solo partito, per le perdite subite dal CDS. Le maggioranze assolute tornarono invece ad aumentare nel 1995, per la scomparsa quasi totale del CDS e la grande forza elettorale del PP. Nel 1999 il crollo di IU ha favorito la concentrazione di voti, consiglieri e sindaci nelle mani del PP e del PSOE. Sono leggermente aumentate le maggioranze assolute conquistate dai due grandi partiti e si è prodotto un certo riequilibrio di forze per l'avanzata del PSOE e il piccolo regresso del PP. Il fenomeno è stato notato soprattutto per le grandi città ma in effetti si tratta di una tendenza di carattere generale.

Dopo le elezioni comunali del 1999 su tutto il territorio spagnolo si sono insediati governi locali sorretti da maggioranze assolute di un solo partito in 6.678 degli oltre 8.000 comuni, una quota pari all'82%. Certamente le maggioranze assolute sono numerose soprattutto nei comuni più piccoli, mentre si riducono nei comuni di medie dimensioni e soprattutto in quelli grandi, fino a scendere al 60% nelle grandi città. Sono comunque cifre molto alte e questa è una conseguenza dell'assetto sempre più bipartitico del sistema politico spagnolo. Sono cifre, anche, che dovrebbero esortare ad una maggior cautela quanti sostengono la “necessità” di riformare in senso presidenzialista e maggioritario il sistema elettorale comunale per favorire la governabilità dei municipi.

Nei comuni dove nessun partito ha ottenuto la maggioranza assoluta i partiti possono stipulare accordi o patti tra loro per mettere insieme una maggioranza in grado di governare. A livello statale il PSOE aveva mantenuto IU come principale

referente con cui stringere alleanze. A livello autonomico popolari e socialisti avevano anche la possibilità di sottoscrivere accordi con qualcuno dei PANE. Tradizionalmente PAR, CC, UV, UM, PRC, PR si accordavano con il PP, in alcuni casi lo aveva fatto anche il PA. Con l'affermarsi di alcuni PANE di sinistra anche il PSOE ha avuto un più ampio arco di possibilità su questo terreno.

Nel 1999 la situazione generale era più favorevole ad accordi tra PSOE e IU rispetto a quattro anni prima. Entrambi apparivano ora più flessibili. IU aveva già fatto la dura esperienza di rimanere senza significative risorse di potere locale a causa delle gravi sconfitte subite, prezzo pagato all'intransigenza delle proprie posizioni. Da parte sua, il PSOE vedeva ora più di buon occhio la possibilità di sottoscrivere patti che potevano consentirgli di allargare considerevolmente la sua quota di potere locale, specie nelle città più grandi. Il Patto che alla fine PSOE e IU hanno sottoscritto è fondamentalmente un accordo politico che prevede la formazione di «maggioranze di progresso», mentre per gli aspetti programmatici si rimanda soprattutto alle specificità locali.

Il PP non ha dato prova di una grande capacità di attrazione nei confronti dei PANE, come possibili alleati nei governi locali. L'opposto di ciò che ha saputo fare il PSOE, che invece ha ampliato le sue alleanze. La disponibilità dei PANE di sinistra ad accordarsi col PSOE è naturale e non ha bisogno di troppe spiegazioni. Quella dei PANE di centro significa forse che essi preferiscono portare avanti le loro rivendicazioni nei confronti del governo centrale del PP senza avere le mani legate da accordi locali od autonomici con questo partito. Altre e diverse ragioni che giustificano l'indisponibilità dei PANE ad accordarsi col partito di Aznar possono anche essere o disaccordi su punti specifici o la paura di venire fagocitati dall'ancora potente immagine del PP. In sostanza, il PP era più ricercato, come partner per accordi locali, quando era all'opposizione, era più debole ed era più caratterizzato come partito di destra.

Da ricordare, infine, che nel corso delle trattative per arrivare all'elezione dei sindaci, si sono ripetute ancora una volta le assurde prese di posizione di quanti ritengono legittimati a ricoprire la carica di sindaco solo i candidati più votati, e vorrebbero perciò fare apparire come usurpatrici le maggioranze formate attraverso coalizioni. Ciò viene sostenuto non solo nelle opportunistiche dichiarazioni del partito interessato, ma anche da opinionisti politici. Le coalizioni sono invece un mezzo non solo legale ma del tutto legittimo di formare maggioranze di governo, proprio come lo è la maggioranza assoluta di un solo partito.

7. Qualche conclusione

Le elezioni comunali spagnole hanno espresso cambiamenti nelle scelte di voto degli elettori con un duplice processo: di mobilitazione/smobilitazione che ha favorito l'uno o l'altro dei partiti e di riallineamento di importanti settori di elettorato. Sul piano istituzionale le elezioni comunali spagnole hanno portato un rinnovamento delle élites, degli obiettivi e delle strategie politiche; hanno inoltre

modificato sensibilmente la distribuzione delle risorse politiche e la capacità di intervento dei diversi partiti. Il risultato è stato la crescita notevole del potere politico del PSOE prima, del PP dopo.

Come abbiamo ricordato all'inizio, negli studi elettorali si distinguono le elezioni di primo e di secondo livello. Le elezioni di primo livello sono quelle che, in tutti i paesi, riguardano le istituzioni centrali dello Stato, quelle dove si prendono le decisioni più importanti. Sono le elezioni che fissano i temi della competizione elettorale tra i partiti, anche nella percezione dell'opinione pubblica e stimolano la maggiore partecipazione. Tutte le altre elezioni, tra cui le comunali, sono considerate di secondo livello, con minore partecipazione e minore capacità di determinare sia il modo di percepire la sfida elettorale da parte dei cittadini sia le strategie elettorali dei partiti.

Dunque, nelle elezioni comunali è sempre presente la dimensione nazionale della competizione - ciò vale per gli elettori come per i partiti -, sia pure con intensità variabile a seconda del contesto e delle caratteristiche degli elettori. Il fatto che i risultati delle elezioni politiche e di quelle comunali siano simili, in Spagna come in molti altri paesi europei, è un buon indicatore di questo legame tra locale e nazionale. D'altra parte, gli attori politici accentuano la dimensione nazionale o quella locale delle elezioni comunali a seconda delle proprie strategie elettorali. La possibilità di porre l'enfasi sull'una o sull'altra dimensione continua ad essere considerata una risorsa importante, come hanno ancora dimostrato le campagne elettorali del 1995 e del 1999³².

D'altra parte, i mezzi di comunicazione di massa più diffusi hanno una copertura statale e tendono a occuparsi degli aspetti generali della politica, offrendo soltanto poche informazioni sulle diverse realtà locali, viste sempre come un elemento secondario e sussunto nel contesto generale (con pochissime eccezioni, come ad esempio le campagne elettorali di grandi città come Madrid e Barcellona). Dunque, i media, e specialmente la televisione contribuiscono a "statalizzare" la percezioni e l'impostazione delle elezioni substatali. Esiste però anche una rete di mezzi di comunicazione di ambito provinciale o autonomico (specie periodici) che esalta la dimensione locale della politica.

Per tutto il periodo considerato, e per tutti i tipi di elezione, i cambiamenti e le oscillazioni del comportamento di voto sono stati molto più rilevanti nelle città che nei piccoli comuni, anche se questa diversità risulta di più nelle elezioni comunali. Insomma, la maggiore volatilità del voto urbano rispetto a quello rurale è un dato strutturale di tali contesti più che una caratteristica propria delle elezioni comunali dovuta alla diversa percezione che nei contesti urbani o in quelli dei comuni più piccoli si ha delle istituzioni politiche locali. La vera differenza sta nel fatto che da un contesto all'altro cambia la gerarchia nella struttura degli intermediari che determinano la percezione della politica e la formazione dell'opinione pubblica:

³² F. PALLARÉS, «Las elecciones municipales de 1995», cit.; F. PALLARÉS, «Las elecciones municipales de 1999», cit.

nelle grandi città c'è una maggiore dipendenza degli elettori dai mezzi di comunicazione di massa; nei comuni piccoli e medi sono più importanti le reti personali di relazione. Nel quadro di questo lavoro si può dire che la mappa del potere locale delle grandi città è più sottoposta alla congiuntura politica generale.

Il cambiamento o la stabilità che escono fuori dalle urne, a livello delle Comunità Autonome come delle grandi città o dei comuni medi e piccoli sono un effetto dei fattori di carattere generale e non di carattere locale, con poche eccezioni. Questa è anche la percezione che hanno gli elettori stessi, due terzi dei quali dichiarano di aver preso in considerazione aspetti di politica generale nel decidere il proprio voto alle elezioni comunali³³.

Se così è, allora è necessario relativizzare parecchio e contestualizzare l'affermazione secondo cui «alle elezioni politiche si vota il partito, alle comunali il candidato». Dipende dove, chi e in quale contesto. In ogni caso, il fatto che i risultati delle elezioni politiche e di quelle comunali siano simili, ai diversi livelli, non permette di generalizzare una simile affermazione. Meno che mai in società dove la personalizzazione della politica ha assegnato alle caratteristiche personali del candidato un'importanza decisiva anche nelle elezioni politiche.

La definizione di elezioni di secondo livello ci consente anche di individuare il ruolo differente che possono svolgere le elezioni comunali nelle fasi di cambiamento. Così, l'alternanza innescata dalle elezioni politiche del 1982 fu radicale e l'egemonia conquistata dal PSOE nelle comunali fu una conseguenza del trionfo alle elezioni politiche. Solo le elezioni di primo livello possono realizzare l'alternanza. Il risultato delle elezioni comunali del 1983 fu determinato dal crollo di quello che fino ad allora era stato il partito maggioritario e di governo al centro e in una gran parte dei comuni.

Il processo che ha portato al potere il PP è stato più graduale. Le elezioni politiche del 1993 furono il primo passo che permise ai popolari di conquistare una posizione di equilibrio coi socialisti a livello generale e il primato nella maggioranza delle Comunità Autonome. Tuttavia, furono le elezioni di secondo livello a dare la prima, netta vittoria al PP ed a rafforzarne l'egemonia territoriale. Le comunali del 1995 non furono solo elezioni "derivate": vennero a cadere a metà del processo di cambiamento e furono perciò elezioni di secondo livello con caratteristiche particolari, svolgendo un ruolo attivo nella preparazione dell'alternanza. Non si limitarono, cioè, a replicare la tendenza emersa alle elezioni politiche precedenti, ma accentuarono il cambiamento in corso che ebbe il suo culmine nelle successive elezioni politiche. Sui risultati del '95 non si rifletterono, però, soltanto gli effetti dell'onda di cambiamento già in moto, ma anche gli effetti tipici di un'elezione di secondo livello, essi stessi amplificati dal cambiamento in corso, ov-

³³ In un'indagine di metà decennio il 41% degli intervistati dichiarava che la scelta di voto era stata guidata sia dagli aspetti politici generali che da quelli locali; il 23% rispondeva che il suo riferimento era stato il livello locale o autonomico; e il 25% dichiarava appunto di aver deciso il suo voto in funzione del contesto politico nazionale (Indagine di Sigma-2 per *El Mundo*, 30 maggio 1995).

vero una più massiccia “ritirata” dei votanti del partito al governo al centro e una più vasta mobilitazione dei sostenitori del secondo o del terzo partito. Così, alle elezioni politiche del 1996 il PP superò il PSOE, ma con uno scarto assai più ridotto che alle elezioni comunali (e alle europee e alle autonome).

Anche i risultati delle comunali del 1999 hanno avuto le caratteristiche delle elezioni di secondo livello. Il PP ha subito gli effetti di essere partito che governa al centro ed è stato danneggiato dall’astensionismo e dalla mancanza di particolari incentivi alla mobilitazione. Invece, i progressi del PSOE nelle comunali del 1999 sono dipesi soprattutto dalla crisi di IU, dal riconoscimento della sua capacità di governo a livello locale nella maggior parte dei piccoli comuni e delle città e da una maggiore capacità di resistere localmente alla caduta d’immagine a livello centrale. La vittoria schiacciante del PP alle elezioni politiche del 2000 ha espresso chiaramente questa situazione.

Per concludere. Il processo elettorale spagnolo, che qui abbiamo affrontato nella prospettiva delle elezioni comunali, conferma la validità del concetto di elezioni di secondo livello. E l’uso di questo concetto ci dà chiavi particolarmente illuminanti per interpretare l’evoluzione elettorale della Spagna nei diversi tipi di elezione in oltre vent’anni di vita democratica.

(Traduzione di Carlo Baccetti)