

LA SPAGNA VERSO LA DEMOCRAZIA

di FERNANDO PRIETO

1. La morte di Franco: fine di un regime.

Da venti anni la Spagna va sperimentando un **processo di cambiamento sociale accelerato**. La formula che più sinteticamente può esprimere il cambiamento che la società spagnola ha vissuto e vive è la seguente: la Spagna è in cammino verso i modelli di società che l'Occidente europeo offre. In virtù di un processo intenso di cambiamento, la Spagna è andata europeizzandosi mediante l'assimilazione delle norme di comportamento e dei valori che sono in vigore al nord dei Pirenei.

Il cambiamento ha interessato intensamente tutte le aree della vita sociale: familiare, religiosa, educativa, economica, politica, ricreativa. E doveva essere così, perché queste aree sono perfettamente permeabili, anche quando sono ben definite nei loro limiti, il che non sempre si verifica. Permeabili sono ugualmente le istituzioni politiche: permeabili sia agli influssi provenienti dall'estero, sia agli influssi esercitati da altre istituzioni della società spagnola. In una Spagna in cambiamento, **anche il regime politico doveva cambiare**. Ma non cambiò durante la permanenza di Franco.

La classe politica del regime franchista era cosciente del fatto che le sue istituzioni erano state pensate per un altro tipo di società. E vi furono sempre uomini politici che propugnarono alcuni cambiamenti. Ma urtarono nella norma costante della politica di Franco, che era la lentezza. Anche quando il regime si decise a quel primo progetto di trasformazione che fu la « Legge organica dello Stato » (1966-67), la trasformazione risultò timida, ridotta... e frenata. Il regime di Franco, un regime di autorità personale, si era in gran parte autobloccato per la vecchiaia stessa del dittatore, al quale gli anni andavano progressivamente togliendo agilità per la manovra. Il regime di Franco conobbe una evoluzione minima, e per questo il problema dell'ordine pubblico andò acuendosi. Gli spagnoli sono stati scarsamente consapevoli del gran numero di morti che, per motivi di ordine pubblico, hanno bagnato di sangue le strade e piazze di Spagna. Sono stati più di settanta solo negli ultimi cinque anni.

Franco scomparve il 20 novembre 1975, e con lui ebbe termine il suo regime. Era un regime peculiare, poggiante sulla base di una enorme concentrazione di potere, propria delle situazioni di guerra. Franco non cessò mai di essere il Generalissimo, né la **Spagna** cessò mai di star soggetta, in ultima analisi, alla disciplina militare. Chi desidera avere una visione approfondita di ciò che è stato il regime di Franco, deve leggere e meditare il Bando della Giunta di Difesa Nazionale del 28 luglio 1936, con il quale venivano unificate le disposizioni che i capi militari avevano imposte nei loro rispettivi territori all'atto di proclamare la sollevazione e il conseguente stato di guerra. Quel Bando, che proclamava lo stato di guerra su tutto il territorio nazionale, pose il controllo politico della Spagna nelle mani dell'esercito e ciò con i metodi sbrigativi propri della disciplina militare. Era una situazione normale entro la anormalità che una situazione di guerra suppone. Quando, due mesi più tardi, la Giunta di Difesa Nazionale rimise tutti i poteri dello Stato a Francisco Franco, gli trasmise anche il controllo politico del Paese « manu militari ».

La situazione sociale e politica non ha cessato di evolversi dalla fine della guerra civile; ma un esame minuzioso delle leggi politiche ci porta a concludere che il **Bando del 28 luglio 1936 è sempre rimasto in vigore**. In stato di latenza, certamente, ma informando i dati fondamentali della legislazione (mancanza di libertà politiche, concezione di ordine pubblico, ecc.) e pronto a diventare operante sotto altro nome (per esempio, il « Decreto per la repressione del banditismo e terrorismo » del 21 settembre 1960, abrogato in gran parte dalla legge del 2 dicembre 1963, che istituisce il Tribunale per l'Ordine Pubblico, ma ripristinato con Decreto Legge del 16 agosto 1968) come strumento di disciplina politica del Paese. In questo senso si può dire che il regime politico di Franco consistette in tre anni di guerra aperta e trentasei anni di guerra mascherata da pace. Beninteso, il mascheramento fu efficace solo perchè precisamente vi era una situazione di concentrazione del potere nelle mani di Francisco Franco. Intenzionalmente ne abbiamo scritto il nome proprio e non quello astratto di Capo dello Stato. La sua « leadership » non era funzionale, istituzionalizzata, ma personale, carismatica.

Con la scomparsa di Franco e, con lui, della situazione originaria del suo regime, rimanevano al successore, con rigorosa disgiuntiva logica, solo due alternative: o ripetere una guerra civile per continuare, a partire da essa (supponendo di poter contare su eccezionali qualità personali come quelle di Franco), la struttura politica del franchismo; oppure cambiare il regime politico. Con evidenza, la seconda era l'unica scelta ragionevole. Pertanto si doveva cambiare.

2. Il cambiamento dall'interno del sistema: il progetto di Arias.

Il 28 gennaio 1976 il Capo del primo Governo del Re, Arias, espose alle Cortes un programma di riforme politiche. La stampa progressista non esitò a intitolarlo « frenata Arias ». In un momento di fervide attese di cambiamento politico, Arias proponeva una **timida riforma**. La timidezza riformatrice si accordava con le energiche affermazioni di continuità del Capo del Governo circa il regime in generale e circa il Movimento Nazionale (1) in particolare. Più che di riforma, si trattava di ritocchi, di modifiche. Una prova delle intenzioni limitate del programma potrebbe essere l'accento posto sulla modifica introdotta nella « Legge per la successione » per lasciare aperta la possibilità che la Spagna avesse in futuro delle regine. Come se gli urgentissimi problemi del Paese, quale l'evidente deterioramento dell'ordine pubblico e dell'economia, avessero qualcosa a che vedere con il sesso dei futuri monarchi di Spagna. Per quanto riguarda il potere legislativo, Arias annunciò la creazione di un sistema parlamentare bicamerale senza molte precisazioni e promise una nuova regolamentazione dei diritti di riunione e di manifestazione.

Ci vollero due mesi perché le incognite si dissipassero. Il 28 aprile Arias si rivolse per televisione al Paese per proporre il pacchetto concreto di riforme.

Quanto agli aspetti costituzionali si manteneva la rappresentatività « organica », completandola con una Camera eletta mediante suffragio universale « inorganico » (2). Quanto alle libertà pubbliche, fu proposta

(1) Il Movimento Nazionale, istituzionalizzato con la « Legge sui principi del Movimento Nazionale » del 17 maggio 1958 (una delle sette « leggi fondamentali » che disciplinano la struttura delle istituzioni dello Stato spagnolo), rappresenta il solo raggruppamento politico legalmente riconosciuto destinato, negli intenti del regime franchista, a integrare in un organismo partitico unitario le diverse forze e tendenze politiche esistenti (vari gruppi monarchici, Falange, ecc.). La sua struttura organizzativa comprende la direzione nazionale, il consiglio nazionale, il segretariato generale, i consigli di provincia, i consigli locali. [N.d.R.]

(2) Il termine « organico », che ritorna più volte in questo articolo (« rappresentatività organica », « democrazia organica », ecc.), qualifica la struttura particolare del sistema di rappresentanza politica proprio del regime franchista, il quale esclude il suffragio diretto universale (attraverso cui, nei sistemi di « democrazia classica », i cittadini in quanto tali eleggono i propri rappresentanti) e ammette unicamente le rappresentanze dei diversi « organi », « corpi », « comunità naturali », ecc. della nazione. La già citata « Legge sui principi del Movimento Nazionale » stabilisce: « Il carattere rappresentativo dello Stato è il principio essenziale delle nostre pubbliche istituzioni. La partecipazione del popolo ai compiti legislativi ed alle altre funzioni d'interesse generale si effettuerà attraverso il tramite della famiglia, del comune, del sindacato e delle altre entità dotate di una organica rappresentanza e riconosciute a questo fine dalla legge ».

In questo contesto istituzionale si inseriscono le Cortes, organo monocamerale che esercita la funzione legislativa. Secondo la « Legge organica dello Stato » del 22 novembre 1966 (approvata con il referendum del 14 dicembre 1966), i « procuradores » o membri delle Cortes entrano a far parte di queste sulla base di un rigoroso criterio « organico ». I 563 seggi delle Cortes sono così ripartiti: 123 membri di diritto (i 99 membri del Consiglio nazionale del Movimento, i 19 membri del Governo, i 5

una legislazione che manteneva di fatto la necessità di autorizzazione per riunirsi e manifestare. La riforma di Arias non giunse mai a compimento. Il 1° luglio egli si dimetteva.

Perché Arias non poté realizzare la sua timida riforma? Fu per una questione di ritmo, o più chiaramente, di lentezza. Arias volle imitare il ritmo lento, quasi estatico, di Franco, suo maestro politico, e non comprese che i tempi erano profondamente cambiati e imponevano un altro ritmo in politica. Se Franco negli ultimi anni aveva ancora potuto mantenere la politica ufficiale al passo di tartaruga — avvalendosi anche di una intensificazione della repressione politica —, fu per il fatto di godere del privilegio dell'inerzia accumulata sulla sua persona. Come un ciclista novellino, Arias non comprese che, quando il ciclista sente minacciato l'equilibrio, la sua manovra corretta è di accelerare e non di frenare. La frenata porta alla caduta. Arias finì a terra.

3. Le forze di opposizione.

Una delle caratteristiche più marcate dell'attuale quadro politico spagnolo, e che lo differenziano da quello degli altri Paesi dell'Occidente europeo, è la presenza attiva e aperta di numerosissimi gruppi di opposizione al regime di Franco e a quello attuale. Questi gruppi sono formalmente illegali, ma vivono in una situazione di tolleranza sempre più ampia e irreversibile. Può essere interessante una breve informazione su di essi.

Anzitutto si impone una scelta dei più importanti per la loro organizzazione, per il numero dei militanti o per le personalità che li dirigono e che si pensa avranno potere di richiamo in future elezioni. La scelta è necessaria perché i gruppi politici che hanno oggi una certa forma di esistenza pubblica in Spagna raggiungono i duecento. Naturalmente molti di essi non vanno al di là di un gruppo di amici che si è fatto conoscere con la collaborazione di un giornalista benevolo. Va anche detto che molti di questi raggruppamenti sono esclusivamente regionali e non hanno quindi un influsso su scala nazionale. Ci limitiamo solamente ai gruppi o partiti nazionali, o a quelli regionali che esercitano però un influsso a livello nazionale.

a) Cominciando dall'estrema sinistra, da coloro che propugnano la rivoluzione violenta e il terrorismo, va menzionata l'E.T.A. (Euskadi ta Askatasuna, che significa «Paese basco e libertà») assai solidamente impiantata nelle province basche, responsabile di una lunga serie di azioni terroristiche, il cui culmine fu rappresentato dall'assassinio del Capo del Governo, Carrero Blanco (20 dicembre 1973). La sua base di rivendicazioni è nazionalista, ma è stata sempre più influenzata dalla

presidenti degli organi supremi della magistratura); 25 membri nominati dal Capo dello Stato (titolari di alte funzioni militari, amministrative ed ecclesiastiche); 415 membri eletti, rappresentanti rispettivamente il sindacato nazionale (150), i comuni e le province (112), la famiglia (104), le associazioni professionali e le istituzioni culturali (49). [N.d.R.]

ideologia marxista-leninista. Esistono altre organizzazioni che promuovono l'azione violenta, ma la loro attività rimane assai inferiore rispetto a quella dell'E.T.A.

b) Omettiamo i gruppi marxisti che si collocano più a sinistra del **Partito Comunista**. Di quest'ultimo, il presidente è l'ottuagenaria Dolores Ibarruri, che vive a Mosca, mentre il segretario è Santiago Carrillo, che vive clandestinamente a Madrid dal febbraio 1976. Sono due figure della vecchia guardia del partito, dirigenti già all'epoca della guerra civile spagnola. La presenza di Carrillo a Madrid è stata tollerata dal Governo. Ma la conferenza stampa da lui tenuta il 1° dicembre, obbligò il Governo a prendere una posizione, che non poteva essere altra che l'ordine esplicito alla polizia di ricercarlo e arrestarlo. Sino ad ora la ricerca è stata infruttuosa. Nel caso che Carrillo fosse arrestato dalla polizia, l'unica misura politicamente possibile sarebbe la sua espulsione dalla Spagna. Carrillo in prigione sarebbe una fonte di conflitti (3). Il Partito Comunista afferma di avere 90.000 militanti ed è evidente che può contare su di una eccellente organizzazione, attualmente tollerata purché le sue attività non siano troppo ostentate. Quest'organizzazione suppone un copioso finanziamento, che deve provenire dall'estero. Il Partito Comunista costituisce attualmente il problema più grave che si presenta al Governo nell'instaurare in Spagna il gioco dei partiti in modo completo. La sua legalizzazione si scontra per ora con una forte resistenza di parte dell'esercito e dei franchisti, che — ricordiamolo — non sono stati ancora estromessi dal potere. Benché sia vero che l'opinione a favore della legalizzazione del P.C. va facendosi strada, sembra chiaro che essa non sarà ottenuta prima delle prossime elezioni. All'opposizione, che si è finora alleata con il P.C., si pone il dilemma: tutti o nessuno. Sembra più probabile che, se il Governo si mantiene fermo, il P.C. rimarrà per il momento fuori gioco mentre gli altri partiti della opposizione continueranno a prendervi parte.

c) Nell'area socialista figurano varie formazioni tra le quali ne emergono, al più, due. Il **Partito Socialista Operaio Spagnolo** (P.S.O.E.) e il **Partito Socialista Popolare** (P.S.P.). Segretario generale del primo è il giovane avvocato di Siviglia Felipe González. L'ascesa di González agli occhi dell'opinione pubblica è stata quasi folgorante. Effettivamente

(3) Questo punto dell'articolo, la cui redazione definitiva risale alla metà di dicembre, risulta superato dagli avvenimenti. Il 22 dicembre, infatti, è avvenuto il clamoroso arresto a Madrid di Santiago Carrillo, che, in questa fase già così delicata di transizione alla democrazia, pone un grave problema politico al Governo Suárez, il quale si vede costretto a destreggiarsi con estrema difficoltà tra la dura protesta delle forze di opposizione spagnole e dell'opinione pubblica democratica internazionale, soprattutto europea, e le forti pressioni in senso opposto della destra franchista e di parte dell'esercito. Ma, anche prescindendo dal problema determinato dall'arresto di Carrillo, rimane e si acuisce il problema posto dall'esistenza del Partito Comunista e dalla difficile posizione del Governo, che subisce le opposte pressioni di chi vuole la legalizzazione del P.C. e di chi vi si oppone recisamente. [N.d.R.]

è stato lanciato come la figura che può meglio « vendere » l'immagine del partito. Il P.S.O.E. ha celebrato nei giorni 6-8 dicembre 1976 un trionfale congresso a Madrid, autorizzato dal Governo. Esso suppone una potente organizzazione che si spiega solamente con i finanziamenti ricevuti dall'estero e più concretamente dal Partito Socialdemocratico Tedesco. E' interessante segnalare la radicalizzazione in senso marxista del P.S.O.E., grazie alla quale esso è venuto a collocarsi assai vicino al P.C. Corre voce che W. Brandt non veda di buon occhio questa definizione ortodossamente marxista del suo protetto. Il trionfo del Congresso ha dato sicurezza al P.S.O.E. e l'ha portato a prendere le distanze dal P.S.P. Quest'ultimo, presieduto dal prof. Tierno, è un partito la cui base è costituita in prevalenza da universitari e professionisti; non sembra per ora che abbia un seguito popolare.

Esistono poi numerosi gruppi che si definiscono socialdemocratici e che potrebbero riscuotere molto successo nel Paese per la loro moderazione socialista, ma sono troppi e senza possibilità di fusioni, per l'ansia di essere protagonisti che anima i loro dirigenti politici. E' possibile che le prossime elezioni li spingano a delle alleanze e che da queste scaturisca un futuro Partito Socialdemocratico Unificato.

d) In una posizione di **centrosinistra** bisogna collocare i **democratico-cristiani dell'opposizione**. Sono cinque gruppi, unificati in quello che si chiama « **Equipo del Estado Español** ». Tre sono formazioni esclusivamente regionali, rispettivamente delle Province Basche, della Catalogna e della regione di Valenza, e due sono a diffusione nazionale a livello di professionisti, senza radicamento tra le masse: sono la Federazione Popolare Democratica e la Sinistra Democratica, rispettivamente presieduti da Gil Robles e Ruiz Giménez, due grandi figure della vita politica spagnola.

e) In una **posizione chiaramente centrista** occorre collocare **altri gruppi democratico-cristiani** diretti da personalità che hanno collaborato in maggiore o minore misura con il regime di Franco e che, di conseguenza, non hanno assunto una posizione di opposizione. In questo centro, ma nettamente schierati all'opposizione, si collocano pure i **gruppi liberali**, che sono principalmente tre, ma che non sono mai andati al di là di formazioni assai ridotte o elitarie.

Di recente è sorto al centro un nuovo partito che ha sollevato grandi speranze, il **Partito Popolare**. I suoi principali esponenti sono Pio Cabanillas e José María de Areilza, due grandi personalità della vita politica spagnola, note per la loro moderazione e di prestigio per il loro spirito liberale. Cabanillas fu ministro dell'informazione nel 1974, ma Franco lo destituì proprio perché liberale. Areilza è stato ministro degli affari esteri nel primo Governo del Re. Il P.P. è forte di un gruppo di validi elementi che si propongono un obiettivo molto concreto: unificare pragmaticamente il centro, includendovi i socialdemocratici. Se

questa operazione riuscisse, si potrebbe pronosticare che il P.P. sarà il grande trionfatore delle prossime elezioni.

f) La **destra** è formata dai **franchisti capaci di evoluzione** e di adattamento ai nuovi tempi. Le figure di maggior spicco di questo franchismo « adattabile » hanno formato l'**Alleanza Popolare**, il cui leader indiscusso è l'ex-ministro di Franco ed ex-ministro del primo Governo del Re, Manuel Fraga. L'Alleanza Popolare dispone di tre settori sui quali può edificare una solida organizzazione politica: le masse che hanno appoggiato il franchismo e che hanno paura di cambiamenti; i capitalisti che sono disposti a finanziare un partito che garantisca loro lo « statu quo »; gli ex-ministri e alte personalità del regime di Franco, che hanno già una immagine pubblica consolidata. Ad ogni modo, si potrebbe dire che le possibilità dell'Alleanza Popolare sono sempre di tipo residuale, cioè essa si avvantaggerebbe di energie che altri gruppi politici non sapessero captare. Se il P.P. saprà manovrare correttamente, attirerà a sé i voti degli spagnoli moderati e dei conservatori ragionevoli. Se il P.P. invece non saprà farlo, questa massa di elettori rimarrà disponibile per l'Alleanza Popolare.

g) Nella **estrema destra** vanno collocati i **franchisti incapaci di evoluzione**. I nomi di Blas Piñar, Girón, Fernández Cuesta, ecc., sono molto conosciuti, ma senza nessun potere di attrazione fuori dell'ambito della loro generazione.

4. Il cambiamento progettato dall'opposizione: la « rottura ».

Mentre, parlando del regime di Franco, siamo andati a ricercarne i fondamenti risalendo nella storia fino alle sue origini, parlando invece della opposizione ci limiteremo agli avvenimenti più recenti. Richiamiamo semplicemente la data del 30 luglio 1974 in cui avvenne a Parigi la presentazione ai giornalisti della « **Giunta democratica** ». Suoi padrini furono Calvo Serer (monarchico liberale) e Carrillo (P.C.). Circa un anno dopo, un modesto trafiletto faceva sapere che l'11 giugno 1975 si era costituita a Madrid la « **Piattaforma di convergenza democratica** », guidata dal P.S.O.E.

I contatti tra ambedue gli organismi dell'opposizione iniziarono rapidamente e i loro primi risultati furono dei comunicati congiunti in occasione di diversi avvenimenti del Paese, come quello del 13 settembre 1975 sui Consigli di Guerra. In questo comunicato appare per la prima volta la parola « rottura » come sintesi degli obiettivi perseguiti dall'insieme dell'opposizione. Il 17 marzo 1976 si giunge alla **fusione** con la creazione di un nuovo organismo unitario denominato « **Coordinamento democratico** ».

Prima di giungere al « Coordinamento democratico », Piattaforma

e Giunta passarono la notte dal 30 al 31 ottobre 1975 in lunghi negoziati per dare simbolicamente alla luce, al sorgere del nuovo giorno, una « **Dichiarazione unitaria** » in cui spiegavano al popolo della Spagna i punti fondamentali della loro concezione del cambiamento politico.

L'obiettivo ultimo che i membri del « Coordinamento democratico » ricercano è la « costruzione di un **sistema democratico pluralista basato sulla sovranità popolare** ». Poiché la sovranità popolare deve costituire la base irrinunciabile del futuro regime, essi « respingono la continuità del regime » di Franco e qualunque altro regime che « si pretenda imporre al popolo senza la necessaria consultazione previa con piene garanzie di libertà e imparzialità ».

Per raggiungere questo obiettivo è necessario conseguirne prima altri quattro, più concreti e immediati: — amnistia per i prigionieri politici e gli esiliati; — libertà politiche e sindacali; — libertà per le regioni; — « realizzazione della "rottura" democratica mediante l'apertura di una fase costituente che conduca, attraverso una consultazione popolare basata sul suffragio universale, a una decisione sulla forma di Stato e di Governo ».

I mezzi da impiegare si riassumono nella mobilitazione pacifica delle masse. Lo strumento chiave, imprescindibile, della « rottura », è l'**assemblea costituente eletta a suffragio universale**. Lo strumento primo, propulsivo, è un Governo di coalizione delle forze politiche che metta in moto il processo costituente.

I motivi fondamentali per i quali il cambiamento deve essere necessariamente una « **rottura** » sono:

1) quanto al contenuto del cambiamento: l'incapacità delle istituzioni franchiste (proprie di un regime autocratico, dittatoriale di vivere in un sistema democratico: occorre sostituire un regime ad un altro; non si può democratizzare il franchismo; democrazia e franchismo sono incompatibili;

2) quanto al metodo del cambiamento: l'incapacità delle istituzioni franchiste di innescare un processo di trasformazione che supporrebbe il suicidio del regime: il regime franchista — o, più chiaramente, la sua classe politica — non ha né il coraggio né il senso d'onore necessari per suicidarsi;

3) i fautori della « rottura » si trovano, per definizione, al di fuori del potere e con l'ansia di occuparlo. La loro impazienza è comprensibile: sono quarant'anni che attendono. Sanno perfettamente che se il cambiamento sarà realizzato dal regime resteranno esclusi ancora per alcuni anni, anche se non si tratterà di esclusione legale. Appena si produce un cambiamento serio nel Paese, la legalità politica viene ampliata e chi vuole mettersi al suo riparo può sfruttarne i benefici. La soluzione di « non rottura » implicherebbe per l'opposizione il suo in-

gresso nella legalità politica, ma insieme la sua esclusione reale dal potere. L'opposizione però non vuole solo legalità, ma anche potere. Parliamo dell'opposizione nel suo complesso, senza entrare nel problema specifico del Partito Comunista. Con una « rottura » otterrebbe tutto il potere, anche se senza « rottura » non perderebbe nulla di quanto già acquisito. La scelta politica è molto semplice: « rottura ».

Nel progetto di « rottura » si è avuto un processo di cambiamento. In un primo tempo la parola d'ordine si mantiene nella sua totale integrità: rottura democratica. La lentezza e la timidezza di Arias danno ragione all'opposizione. Questo accade durante i primi mesi del 1976. L'opposizione riesce a mobilitare le masse e crea problemi di ordine pubblico al governo.

In un secondo tempo l'opposizione si ritira tatticamente e si inventa la « rottura patteggiata », termine sulla cui spiegazione non si trovano d'accordo neppure i diversi gruppi che compongono il « Coordinamento democratico ». Da una parte, l'opposizione si è logorata con le mobilitazioni alle quali il regime ha saputo fermamente resistere. Dall'altra, sembra che il Governo Arias prenda infine l'iniziativa di un cambiamento politico, il che sottrae una certa credibilità alla tesi radicale dell'incapacità di cambiamento da parte del regime.

Il terzo tempo appartiene alla nuova situazione creata dal Governo Suárez e dalla sua riforma politica.

5. Il cambiamento operato dal sistema: la rottura-riforma di Suárez.

Il 3 luglio 1976 il Re nominò Capo del Governo Adolfo Suárez. Fu una sorpresa, perché il suo nome non figurava in nessuna delle liste dei possibili presidenti pubblicate dai giornali. L'uscita dal Governo dei ministri con una fama di « aperturisti » (Fraga, Areliza, Garriguez) tolse credibilità al Governo Suárez, formato da gente giovane, con scarsa esperienza politica e amministrativa. Suárez parlò al Paese per televisione: poche parole, idee generali. Subito dopo, il silenzio: il lungo silenzio di una lunga estate. La lunghezza era direttamente proporzionale alle attese e all'impazienza degli spagnoli. Si assistette al lento deterioramento della situazione economica e al continuo deterioramento della situazione politica che, in termini più chiari, significava il recupero delle forze di opposizione in vista della battaglia dell'autunno contro un regime apparentemente incapace di autotrasformarsi.

E arrivò la riforma di Suárez, comunicata al popolo in due riprese. La prima fu l'annuncio fatto da Suárez alla televisione il 10 settembre e il testo ufficiale consegnato il giorno seguente ai giornalisti dal ministro dell'informazione. Il testo si intitolava « **Progetto di legge per la riforma politica** ». Ma in realtà si trattava di una « rottura ».

Così, improvvisamente, la « rottura » richiesta, voluta, sollecitata insistentemente era giunta: la « rottura » sul serio. La democrazia organica fu la maschera permanente del franchismo. Maschera che ingannò pochi, solo quelli cioè che si lasciavano ingannare perché interessati,

ma maschera che il regime continuò a mettersi per dare a tutta l'impalcatura politica un'aria da carnevale che abbellisse la dittatura. Il franchismo era un regime di potere personale e la democrazia organica esisteva solo sulla carta e nella retorica. E così, alla scomparsa di Franco, la sua grande eredità istituzionale fu una maschera vuota e, per di più, priva di prestigio, che la monarchia ebbe cura di non mettersi in nessun momento. Suárez, coraggiosamente, comprese che non si poteva prolungare il carnevale e relegò la democrazia organica nella soffitta degli abiti inutili. Suárez propose unicamente le elezioni dirette e inorganiche per la designazione dei rappresentanti del popolo al potere legislativo. E' questo lo strumento chiave della « rottura » richiesta dall'opposizione: un'assemblea eletta a suffragio universale alla quale il progetto Suárez attribuisce compiti di « costituente ». Tutto ciò merita una spiegazione più particolareggiata.

Ma Suárez non propose solo un progetto di legge, bensì preparò anche la strategia perché la « rottura » riuscisse. Anzitutto perché rivolse a proprio favore l'intenso lavoro compiuto dall'opposizione, che, a partire dalla « Dichiarazione » di fine ottobre del 1975, era andata stimolando le coscienze spagnole perché non si contentassero di ritocchi. Grazie alla opposizione, l'opinione pubblica si era concentrata su questo punto, e i parlamentari franchisti che dovevano discutere e votare la legge di riforma non potevano rimanere insensibili a questa opinione pubblica. Suárez raccolse per sé il frutto principale del lavoro dell'opposizione. Ma inoltre prese la precauzione di assicurarsi l'appoggio determinante dell'esercito. Prescindendo dall'ipotesi che ci fossero delle possibilità « alla Pinochet » in seno all'esercito spagnolo, è certo che Suárez poté contare sul segnale di via libera dato dagli alti comandi nella famosa riunione con i generali e ammiragli dell'8 settembre 1976 (due giorni prima di pronunciare il suo messaggio alla televisione). Da quel momento il « bunker » (nome con cui in Spagna si designa il settore immobilista) seppe che opporsi alla riforma Suárez era opporsi all'esercito nel suo complesso.

Così, sia quanto al contenuto sia quanto al metodo, Suárez realizzò lo slogan dell'opposizione: la « rottura patteggiata ». Solo che il Capo del Governo non stipulò il patto con l'opposizione, ma con chi deteneva realmente il potere: la destra, rappresentata dall'esercito.

6. La riforma operata nella legalità.

Sembra che l'unica condizione che gli alti comandi militari posero al Capo del Governo per appoggiare la sua riforma fu che essa venisse effettuata seguendo le vie legali. La costituzione spagnola è formata da sette « Leggi Fondamentali ». Nell'articolo 10 della « Legge per la successione » si dice, riferendosi alle « Leggi Fondamentali »: « per derogarvi

o modificarle sarà necessario, oltre l'approvazione delle Cortes, il referendum della nazione ».

Il 9 ottobre 1976 il progetto di legge fu presentato alle Cortes. Il Presidente delle Cortes indicò un termine per la presentazione di emendamenti. Il 16 novembre, martedì, alle 17,15 dava inizio a quella che sarebbe stata una estenuante sessione dell'assemblea plenaria delle Cortes, che calamitò l'attenzione degli spagnoli durante due giorni e mezzo. Si ebbero brillanti interventi e lunghi discorsi noiosi, vi fu ottimismo, tensione e anche paura che il progetto non venisse approvato con la maggioranza richiesta. Finalmente, verso le 21 di giovedì 18 novembre iniziò la votazione per appello nominale. A uno a uno i parlamentari venivano chiamati dal Primo Segretario, e rispondevano dal proprio posto: sì, no, mi astengo. Risultato: 425 voti favorevoli, 59 contrari, 13 astensioni e 34 assenti, su un totale di 531 parlamentari. **Le Cortes avevano approvato la legge.** Le Cortes del franchismo avevano avuto il senso d'onore e il coraggio per suicidarsi per il bene della patria, secondo i piani del Governo. L'opposizione aveva sempre affermato che sarebbe stato impossibile.

7. Le Cortes.

Le Cortes delineate dalla « Legge per la riforma » si compongono di due Camere. Si è optato per il **sistema bicamerale** che era tradizionale nella monarchia costituzionale spagnola. Perché?

Nel caso spagnolo « le Cortes sono composte dal Congresso dei Deputati e dal Senato ». « I deputati del **Congresso** saranno eletti a **suffragio universale diretto** e segreto dagli spagnoli aventi la maggiore età ». « I senatori saranno eletti in rappresentanza degli enti territoriali ». Il Senato si configura come la camera di **rappresentanza delle province**, il che costituisce evidentemente il primo passo verso la creazione di una camera rappresentativa delle regioni. Lo Stato spagnolo ha davanti a sé gravi problemi di regionalismo, che trovano il maggior grado di coscienza e di protesta nelle Province Basche (con l'organizzazione terroristica ETA) e in Catalogna, ma che stanno prendendo corpo anche in altre regioni spagnole. Il Senato può diventare una istituzione in cui questi problemi possano venire specificamente trattati e precisamente grazie alla sua rappresentatività territoriale e non per abitanti, in modo che le province più deboli e spopolate potranno equilibrare la tendenza all'assorbimento esercitata dalle province più sviluppate e popolate.

Quanto alle competenze, il Senato appare come la **camera « di riflessione »**, che delibera sui progetti di legge già discussi nel Congresso. Il Senato può approvare quanto il Congresso ha elaborato, e in tal modo l'iter legislativo nelle Cortes giunge al suo termine. O può introdurre emendamenti, e in tal caso si riunisce una piccola commissione mista

di deputati e senatori che studierà e deciderà sugli emendamenti. La sua decisione dovrà essere approvata sia dal Congresso che dal Senato. Se la commissione non giunge a un accordo o il progetto di legge non riceve l'approvazione di ambedue le camere, ci si trova in una « impasse » legislativa. L'ultima parola spetta al Congresso che decide a maggioranza assoluta.

8. Le Cortes « costituenti ».

Come abbiamo detto, le Cortes con funzione costituente sono l'istituzione centrale della « rottura »; e proprio esse rappresentano l'istituzione centrale della riforma Suárez.

Effettivamente si attribuisce al Congresso — e anche al Governo — la competenza dell'iniziativa costituzionale. E' una novità rispetto alle Cortes del regime franchista, nel quale l'iniziativa costituzionale era patrimonio esclusivo del Governo. Ora le Cortes, senza proclamarsi esplicitamente « **Assemblea costituente** », lo sono di fatto, poiché possono in qualunque momento mettere in moto il meccanismo di riforma della costituzione vigente o di elaborazione di una nuova. E' questo il primo motivo per chiamare « costituenti » le prossime Cortes.

Inoltre la « Legge per la riforma » ha reso più agili le procedure per una riforma costituzionale. Questa continua ad essere un procedimento complesso, ma assai meno in confronto con quello vigente finora e che questa stessa « Legge per la riforma politica » ha dovuto superare. Trattandosi di aspetti di tecnica giuridica parlamentare, ne omettiamo la descrizione dettagliata.

Infine possiamo parlare apertamente di Cortes « costituenti » perché è evidente che le prossime vorranno esserlo e di conseguenza lo saranno.

Così è soddisfatta, se non radicalmente, almeno in misura ragionevole, la richiesta fondamentale dei fautori della « rottura », cioè la convocazione di un'assemblea costituente.

9. Sistemi elettorali.

E' questo un altro dei punti fondamentali della riforma. La procedura elettorale, infatti, condiziona pesantemente la composizione delle future Cortes. A che serve proclamare che le prossime Cortes saranno di fatto costituenti, se al momento di entrare in esse i meccanismi elettorali restringono a tal punto la porta che l'opposizione dovrà continuare a star fuori? A che serve — protesteranno dal campo opposto — proclamare che stiamo facendo una riforma prudente dal di dentro del regime, se nelle prossime Cortes e in virtù dei meccanismi elettorali gli uomini del regime di Franco saranno spazzati via?

Il sistema proposto è **misto**, contenendo elementi dei due sistemi fondamentali che vengono attualmente adottati: « Le elezioni per il **Congresso** si ispireranno al criterio della rappresentanza **proporzionale**... Le elezioni per il **Senato** si ispireranno al criterio del sistema **maggioritario** ».

Un gruppo numeroso di parlamentari franchisti si è battuto per l'adozione esclusiva del sistema maggioritario a imitazione della Gran Bretagna. Il fondo politico della questione era complesso, ma riteniamo che si possa metterne a fuoco un punto centrale. Gli elementi conservatori del franchismo fanno assegnamento sulla loro posizione sociale privilegiata, acquisita in un periodo di molti anni; fattore, questo, che riveste un'importanza decisiva in elezioni organizzate sulla base del suffragio maggioritario uninominale. I suddetti elementi hanno pensato che con il sistema maggioritario avrebbero potuto facilmente ottenere una larga maggioranza dei seggi nel futuro Congresso. Di conseguenza condussero un'offensiva per sostenere il sistema maggioritario nelle due Camere. Il Governo resse fermamente all'offensiva e mantenne la propria decisione di organizzare le elezioni al Congresso secondo il sistema proporzionale. Perché? Precisamente perché si pensa che le future Cortes avranno carattere costituente. Ciò implica la necessità che le principali tendenze politiche del Paese partecipino alla elaborazione della Costituzione per sentirvisi subito coinvolte con la propria opera. L'assenza dei principali gruppi politici che oggi formano l'opposizione comprometterebbe pericolosamente qualunque lavoro delle future Cortes. Con un sistema proporzionale intelligentemente strutturato si offre una autentica uguaglianza di opportunità a qualunque serio partito politico. La Legge lascia in sospenso questa concreta strutturazione. E' questo l'argomento del paragrafo seguente.

10. Il Governo, « padrino » delle prossime elezioni.

La formula proposta dal Governo in vista delle prossime elezioni comincia affermando: « Il Governo regolerà le prime elezioni alle Cortes... ». In altre parole, **la normativa elettorale resta in mano al Governo**. Da un punto di vista giuridico, questa competenza governativa sollevava alcune difficoltà, dal momento che la materia elettorale, per la sua evidente importanza, deve entrare nella categoria delle leggi. In seguito alle proteste di alcuni parlamentari e adducendo come argomento la situazione di urgenza in cui ci si trova, le Cortes accettarono di delegare al Governo la regolamentazione delle prossime elezioni.

Questa delega al Governo, proprio in una materia che è essenziale per la democrazia, sembra un residuo della autocrazia franchista, quando il Governo era signore assoluto e le Cortes in larga misura si limitavano a dire « sì ». Se le Cortes attuali fossero rappresentative delle

principali tendenze politiche della nazione, sarebbe antidemocratico rimettere a un Governo che non è stato eletto democraticamente la regolamentazione di qualcosa di essenziale per la democrazia. Ma neppure le Cortes sono democratiche. Di conseguenza, **il Governo assume** al momento presente un inevitabile **ruolo di intermediario**: esso dialoga con gli uomini del regime di Franco perché approvino il suo progetto di riforma e dialoga con quelli dell'opposizione perché lo accettino. Da questa impostazione politica sembra evidente concludere: 1) che il Governo in questo momento è l'unica istanza politica che può elaborare una normativa elettorale accettabile da tutti, il che implica i relativi negoziati; 2) che il Governo non si costituisce in istanza autoritativa per dettare una normativa e imporla ai gruppi politici. Questo Governo, che evidentemente non è stato eletto dal popolo, si è costituito, in forza delle circostanze, come istanza in cui convergono alla ricerca di soluzioni — nella misura del possibile — le forze politiche che sono nate dal popolo (benché il loro grado di rappresentatività sia da verificare).

11. Altri temi della riforma Suárez.

La Legge contiene altre disposizioni che, per il loro contenuto di secondaria importanza, ci esimono dall'includerne l'analisi in questo articolo. Ma se è importante ciò che la Legge dice, lo è altrettanto ciò che essa tace. Per esempio, il tema del Movimento Nazionale e del suo Consiglio. Legalmente esso continua ad esistere, ma i membri del Consiglio hanno compreso che la manovra Suárez, senza toccarli direttamente, li ha lasciati su un binario morto. Neppure parla, la Legge, di ciò che è presupposto indiscutibile di una democrazia: l'esercizio effettivo delle libertà pubbliche. L'opposizione ha ragione da vendere quando insiste su questo punto; e lo viene facendo, solennemente e congiuntamente, a partire dalla « Dichiarazione » dell'ottobre 1975. Questa tesi, essendo ovvia, non ha bisogno di dimostrazione.

Durante i mesi del Governo Arias le Cortes approvarono la « Legge sulle riunioni e manifestazioni » e le « Leggi sulle associazioni politiche ». Sono leggi molto restrittive, piene di cautele e, in definitiva, animate da paura. Leggi che il Governo Suárez ha trovato promulgate di recente, e che non sembra prudente, per il momento, sottoporre a revisione. Basterebbe una interpretazione aperta del testo legale perché già si abbiano in Spagna le condizioni necessarie per la democrazia. Vi è un dato che ci inclina a pensare che il presente Governo considera il problema con maggiore apertura: il progetto di « Legge sull'associazione sindacale », pubblicato il 4 novembre e attualmente in corso di studio e di approvazione da parte delle Cortes, è assai meno restrittivo e cauto dell'analoga « Legge sulle associazioni politiche ». Sembra che Suárez abbia preso sul serio la democrazia.

12. Rifiuto della riforma Suárez da parte dell'opposizione.

Fin dal primo momento l'opposizione prese posizione di fronte alla riforma Suárez. Le sue obiezioni più frequenti possono riassumersi in tre punti: **critica dei limiti, delle ambiguità e delle origini della riforma.**

Quanto al primo punto, non vi è dubbio che in materia di democrazia si può sempre avere maggiore ampiezza. La critica seria dovrebbe esaminare queste due questioni: 1) se l'ampiezza possa essere maggiore tenendo conto del complesso di circostanze in cui si produce la « rottura » rappresentata dalla riforma: di tali circostanze la prima è il fatto che Suárez doveva patteggiare la sua riforma con gli elementi intelligenti e recuperabili del franchismo, e prima di tutto con l'esercito; 2) se i limiti implichino chiusure ed erezioni di barriere per il futuro, o no; ossia, se si tratti di limiti congiunturali e transitori o di limiti destinati a rimanere in perpetuo.

Quest'ultima considerazione introduce al secondo punto della critica, quello relativo alle ambiguità della riforma. Se si pensa alla complessità delle manovre che il Governo Suárez ha effettuate e deve effettuare per introdurre la democrazia in Spagna, l'ambiguità appare un requisito indispensabile per la capacità di manovra. La critica seria deve, a proposito della fiducia che il Governo Suárez merita, porsi il seguente interrogativo: il Governo Suárez ha fornito sufficienti prove della sua sincerità per quanto riguarda l'introduzione della democrazia in Spagna per meritare la fiducia degli spagnoli? La risposta deve darla il popolo spagnolo: è lui che accorda o ritira la fiducia. I risultati del Referendum del 15 dicembre sembrano indicare che il Governo Suárez ha la fiducia degli spagnoli.

Infine, il punto riguardante le origini della riforma. L'opposizione afferma che si tratta di una democrazia concessa, regalata al popolo dal potere, e quindi falsata, perché la democrazia autentica deve nascere dal popolo ed essere conquistata dal popolo. Considerazione sul tema, questa, che sembra molto superficiale.

La democrazia ha cominciato a entrare in Spagna perché la pressione sociale in suo favore era irresistibile, e perché questa pressione sociale è stata diretta e potenziata dai gruppi politici dell'opposizione. Senza l'opera instancabile, rischiosa, coraggiosa dell'opposizione, la democrazia continuerebbe ad essere lontana dalla Spagna. La democrazia che comincia a entrare in Spagna non è concessa, perché non « si concede » ciò che si chiede con ragione, con forza e anche con minacce. Il problema per l'opposizione nasce dall'aver contato sul fatto che sarebbe bastata la sua legittima richiesta per darle diretto accesso al potere.

13. Il Referendum e le sue conseguenze.

Il Referendum svoltosi il 15 dicembre è stato, **dal punto di vista del Governo, un successo completo.** Successo dei « sì » (94,2% dei voti) di fronte ai « no » (2,6% dei voti), e successo della partecipazione (77,4% dell'elettorato) di fronte all'astensione (22,6% dell'elettorato). Sebbene la campagna di preparazione non sia stata caratterizzata da una piena libertà democratica, ha avuto tuttavia una libertà sufficiente perché l'elettorato ricevesse una adeguata informazione ed esprimesse il suo voto senza coazione; libertà che è stata grande, ovviamente, se si fa un confronto con i tempi di Franco. La libertà di stampa è stata completa. La televisione ha consentito con molta timidezza l'accesso ad alcune personalità che hanno sostenuto il « no » o l'astensione. La polizia ha ostacolato, pur non impedendolo, lo svolgimento della propaganda astensionista per le strade. In effetti, **l'opposizione ha condotto una grande campagna in favore dell'astensione,** mobilitando tutti i suoi effettivi. I risultati da essa ottenuti sono stati **molto scarsi:** tenendo presente che il tasso normale di astensione in Spagna è da valutarsi tra il 15 e il 20%, risulta che l'opposizione non può calcolare più del 5% di astensioni come frutto della sua campagna.

Il Referendum significa l'**autorizzazione a procedere alle elezioni delle Cortes** a suffragio universale. Queste elezioni saranno l'atto finale della liquidazione del franchismo. Naturalmente, perché le elezioni abbiano questo profondo significato politico, devono prendervi parte i partiti dell'opposizione. Elezioni senza la partecipazione delle forze di opposizione al franchismo manterrebbero vivo nelle future Cortes lo spettro dell'« antico regime ». Di conseguenza, l'obiettivo politico del Governo è chiaro: **negoziare con l'opposizione la sua partecipazione alle elezioni.** Giocano a suo favore il risultato del Referendum e un ampio margine di manovra nel redigere le norme elettorali.

Il futuro politico spagnolo si prospetta al presente in una luce di **grande ottimismo.** Esiste un consenso nell'immensa maggioranza delle forze politiche per costruire una democrazia possibile, non utopistica: il che significa che esse sono disposte al negoziato e al compromesso. Esiste un consenso nell'immensa maggioranza del popolo ad accettare un cambiamento in direzione della democrazia, che gli venga offerto in termini ordinati e pacifici: il che significa che il popolo preme sulle forze politiche perché si comportino con moderazione. Il grande interrogativo che minaccia al presente la società spagnola non è politico, ma economico. Ma tale argomento csula da questo articolo.