

Presidenti, governi
e parlamenti

Analisi comparata
delle istituzioni
di vertice in
27 democrazie
contemporanee

Giuseppe Ieraci

Sommario

- 7 Premessa
- 11 Parte prima
Sulla democrazia
- 12 Capitolo 1
Democrazia come
istituzionalizzazione della
responsabilità politica
- 13 1. Responsabilità e rispondenza
nel metodo democratico
- 15 2. Mercato elettorale e competizione
partitica
- 18 3. Istituzioni politiche e competizione
efficiente
- 24 4. Conclusione
- 29 Capitolo 2
Le istituzioni di vertice
in democrazia
- 29 1. Tentativi di classificare le
relazioni istituzionali
- 32 2. Le istituzioni di vertice in
democrazia
- 32 2.1 Ruoli di autorità
- 35 2.2 Risorse potestative
- 38 2.2.1 Misurazione e valutazione
delle risorse potestative
- 40 2.3 Arene del confronto
interistituzionale
- 42 3. Conclusioni
- 45 Parte seconda
Presidenti, governi e parlamenti
- 46 Capitolo 3
Le forme diadiche integrate:
parlamentarismo e premierato
- 47 1. *King in Parliament* e la
formazione dell'arena
parlamentare in Inghilterra
- 49 2. La relazione governo-parlamento
nelle forme diadiche integrate.
Una valutazione del grado di
integrazione tra governo
e parlamento
- 57 3. L'arena del confronto
parlamentare nelle forme
diadiche integrate
- 57 3.1 Evoluzione e
istituzionalizzazione
nel caso britannico

60	3.2 Il quadro comparativo	117	3. Le tipologie delle forme di governo triadiche integrate
64	4. Le arene del confronto parlamentare. Una tipologia	119	4. Una forma triadica separata. Il Direttorio svizzero
69	5. Conclusioni. Parlamentarismo e premierato come forme diadiche integrate	120	5. Conclusioni
72	Capitolo 4 Le forme diadiche separate: presidenzialismo e parlamentarismo con presidente	122	Capitolo 6 Democrazia, governo e rendimento politico-economico
73	1. Cenni sulla dottrina della separazione dei poteri e sui presupposti della Costituzione americana	125	1. Due accostamenti allo studio del rendimento politico-economico
75	2. Un <i>unicum</i> : il parlamentarismo con presidente in Israele (1992-2001)	125	1.1 Ordine politico, stabilità, legittimità e conflitto. La prospettiva "hobbesiana"
76	3. Il dibattito sulle condizioni di equilibrio generale dei modelli a presidenza elettiva	126	1.2 Il rendimento macroeconomico
79	3.1 Competizione politica, sistemi di partito e stabilità politica nei modelli a presidenza elettiva	130	2. Una critica teorica e metodologica
84	4. Ruoli d'autorità. Il presidente elettivo	131	2.1 L'accostamento "hobbesiano"
88	5. Le relazioni tra i ruoli d'autorità. L'arena del confronto parlamento-presidente	136	2.2 L'accostamento macroeconomico
96	6. Conclusioni	140	3. Una conclusione e alcune cautele
98	Capitolo 5 Le forme triadiche integrate e separate: semipresidenzialismo, semiparlamentarismo e direttorio	143	Bibliografia
99	1. Brevi cenni introduttivi sulla presidenza elettiva nelle forme triadiche integrate	158	Indice dei nomi
102	2. Presidenti forti e presidenti deboli nelle forme triadiche integrate		
102	2.1 Risorse potestative nell'arena del confronto presidenza-governo		
110	2.2 Risorse potestative nell'arena del confronto presidenza-parlamento		

Premessa

Viviamo nell'era della democratizzazione, il fenomeno politico dominante nel mondo oggi, e la democrazia si sta affermando quasi ovunque. Eppure, in questi anni il dibattito su democratizzazione e democrazia si è aggroviato e confuso, e il nitore concettuale delle teorie dei primordi è venuto meno. Che cos'è la democrazia? Per alcuni si tratterebbe di un regime che svela il potere e lo dissacra, consegnandolo al legittimo titolare, il popolo. Per altri, sarebbe un regime di concorrenza che obbedisce a procedure ben precise e vincola l'esercizio del potere. Per i primi, la democrazia non funziona se non sa rispondere costantemente alle domande sociali e quanto più questa risposta manca o è carente, tanto più la democrazia si stacca dal suo modello ideale e diventa una democrazia minima o monca. Per i secondi, un regime fondato sull'imperativo della risposta sfrenata alle domande sociali è una mera utopia, nella migliore delle ipotesi, o un regime soggetto alla tirannia del bene comune, nella peggiore. Non si può rispondere a tutto e la democrazia funziona laddove il raggio d'azione dei governanti è circoscritto e prevedibile. Chiamiamo la prima prospettiva quella della "democrazia come rispondenza", o della partecipazione allargata, e la seconda quella della "democrazia come responsabilità", o della competizione con risposta selettiva.

Possiamo assumere, per amore di argomentazione, il punto di vista che la politica sia molte cose o "beni": il desiderio di servire il pubblico, la ricerca cinica del potere, il soddisfacimento di interessi personali, oppure l'arricchimento di chi ci si cimenta, il soddisfacimento delle domande sociali, e così via. Comunque sia, normalmente la politica determina una separazione tra coloro che sono chiamati a erogare quei beni, per se stessi e per gli altri, e la platea vasta dei fruitori. Qualcuno vince e qualcuno perde, anche in democrazia è così. Si capisce allora perché il funzionamento della democrazia sia ancora per molti versi controverso, dal punto di vista teorico, e perché le scienze sociali in questi ultimi decenni

abbiano contribuito a creare confusione, contrapponendo le due visioni, sopra richiamate, della democrazia come rispondenza e come responsabilità e talvolta presentandole in alternativa. Cosa fa chi vince?, che ne è degli interessi e dei valori dei perdenti? Come possiamo assicurare una funzione di utilità sociale se alcuni interessi sono esclusi dall'esito della competizione per il potere democratico? Così sembra che la logica della democrazia come rispondenza sia dissociata dalla logica della democrazia come responsabilità, cioè che laddove la democrazia si riduca a competizione per il potere venga meno la sua capacità di rispondere esaurientemente alle domande sociali.

Nel capitolo iniziale di questo libro si argomenta che le due logiche democratiche (rispondenza *versus* responsabilità) sono in definitiva molto più intimamente connesse di quanto non si supponga. Ho cercato, quindi, di semplificare la lettura della democrazia, per vedere se è possibile ricomporre in un quadro concettuale unitario tanto la prospettiva della rispondenza che quella della responsabilità, avanzando un punto di vista realista sul metodo democratico. Nella visione qui delineata, in modo elementare la democrazia è presentata come un regime che collega la rispondenza-partecipazione e la responsabilità-competizione, attraverso determinati "meccanismi istituzionali". A livello generale, questi meccanismi istituzionali servono a separare e a garantire reciprocamente i "vincenti" e i "perdenti" della competizione e, per questa via, ad operare una selezione temporanea nella molteplicità delle domande poste dalle spinte partecipatorie. Chi vince, in quanto assume un ruolo di autorità e ora dispone di risorse, risponde ad *alcune* domande. I meccanismi istituzionali, ai quali faccio riferimento, sono ciò che il giurista chiama *forme del governo* e il politologo *sistemi istituzionali*, ma sempre con riferimento alle relazioni multilaterali tra le istituzioni politiche di vertice, sia quelle rappresentative (il Parlamento) che quelle esecutive (il Governo e il Presidente o il Capo dello Stato). Parlamento, Governo e Presidente sono, infatti, i tre ruoli chiave di ogni sistema istituzionale democratico, in quanto le loro configurazioni e le relazioni multilaterali tra di essi circoscrivono gli ambiti d'azione e le risorse che sono messe a disposizione di chi compete per il potere democratico.

Così, in democrazia i sistemi istituzionali prendono una molteplicità di forme, che si possono identificare e classificare in base alle relative distribuzioni di risorse potestative in capo ai ruoli del Parlamento, del Governo e della Presidenza e delle interazioni tra di essi (Capitolo 2). I sistemi istituzionali definiscono i ruoli e le risorse che sono a disposizione di chi è risultato vincitore nella lotta politica, delimitando i luoghi entro i quali è ammesso lottare per il potere. Dico soltanto brevemente, perché mi pare talmente scontato, ancorché per me decisivo, che il valore del metodo democratico sta proprio in questo: nessun altro regime poggia su una identificazione altrettanto netta dei ruoli che consentono il comando, delle risorse messe a disposizione di chi comanda e dei contesti entro cui si svolge l'azione politica.

Nella Seconda Parte del libro (Capitoli 3, 4 e 5) si passa a descrivere direttamente e in modo comparato le forme istituzionalizzate della democrazia

contemporanea, in riferimento a 27 casi prevalentemente tratti dal contesto europeo. Oggetto dell'analisi sono le distribuzioni di potere tra le tre istituzioni di vertice già richiamate. Il significato di questa intrapresa è mostrare in che misura si registri un campo di variazione molto ampio tra questi sistemi, anche entro una singola classe. Far riferimento al "parlamentarismo" piuttosto che al "presidenzialismo" rischia di rivelarsi un esercizio formale e astratto, se si perdono di vista le effettive distribuzioni di poteri tra Parlamento, Governo e Presidenza. Analogamente, se prendiamo il caso molto controverso degli assetti misti o cosiddetti "semipresidenziali" ci accorgiamo del loro carattere multiforme. Non c'è un solo tipo di parlamentarismo, o un solo tipo di presidenzialismo, ci sono piuttosto molteplici varianti che possiamo con sicurezza identificare ed etichettare come sistemi istituzionali distinti. Non c'è un sistema semipresidenziale, ma ci sono svariati sistemi semipresidenziali.

Questo libro riprende nella sostanza i contenuti del mio *Teoria dei governi e democrazia. Ruoli, risorse e arene istituzionali* (Bologna, Il Mulino, 2003), con alcuni tagli e modifiche. In particolare, l'analisi delle istituzioni di vertice delle nuove democrazie dell'Europa Centro-Orientale è stata qui integrata nel corpo comparativo principale presentato nella Seconda Parte (Capitoli 3, 4 e 5) e si è aggiunto il caso della Russia contemporanea. Devo ringraziare Irena Marceta. Grazie al suo lavoro paziente e puntiglioso mi è stato possibile risistemare questi capitoli. Mattia Zulianello, che parimenti ringrazio, mi ha aiutato a curare l'analisi del sistema istituzionale russo. Rispetto al libro del 2003, i Capitoli 1 e 2 presentano alcuni tagli nelle parti più dottrinali, di presentazione della letteratura, e forse di minore interesse per il lettore non specialista. Al tempo stesso, nel Capitolo 1 compare una integrazione nel paragrafo conclusivo, riferita alla teoria democratica di R.A. Dahl. Questa integrazione, nelle mie intenzioni, è volta a chiarire ulteriormente in che senso responsabilità e rispondenza siano due concetti chiave della teoria democratica e in che misura, in ogni democrazia, i fenomeni ai quali quei concetti vanno riferiti si rimandino reciprocamente. La rilettura della teoria di R.A. Dahl mi serve per mostrare che, anche partendo da una definizione della democrazia come rispondenza, la dimensione della responsabilità politica o della competizione è inevitabilmente implicata, tanto da far sorgere il dubbio che proprio questa seconda dimensione costituisca il fondamento elementare della democrazia. Scorgiamo anche nella definizione della democrazia come "regime rispondente", avanzata in chiave preliminare da Dahl, elementi inconfondibili: la competizione per il potere, la rappresentanza degli interessi, certi meccanismi istituzionali per limitare gli interessi da soddisfare. La democrazia presenta questi tratti universali nel tempo e nello spazio.

Questo libro è pubblicato grazie a un finanziamento MIUR, nell'ambito di un Progetto di ricerca d'Interesse Nazionale (rif. 20074Z45SC_002), dal titolo *Democrazia e nazione. Il ruolo delle eredità nelle democratizzazioni di Croazia, Serbia, Montenegro, Macedonia, Bulgaria e Romania*.

Parte prima

Sulla democrazia

Capitolo 1

Democrazia come istituzionalizzazione della responsabilità politica

Questo capitolo introduttivo ha diversi scopi. In primo luogo, ritorna in modo molto stringato sul concetto di democrazia. Verranno richiamati alcuni contributi teorici nel campo della teoria democratica e si indicherà al suo interno la biforcazione tra le interpretazioni centrate sulle nozioni di “responsabilità” e di “risposta” politica. Da un lato, una certa tradizione ha sostenuto che il metodo democratico consisterebbe nell’attribuzione di responsabilità politica ai detentori del potere. Costoro sono tenuti a rendere conto dei propri atti, attraverso un processo di verifica pubblica dell’azione di governo, a seguito della quale può essere revocato il loro mandato a governare. Dall’altro lato, una diversa tradizione ha soprattutto avvalorato la tesi secondo la quale il metodo democratico dovrebbe soddisfare gli interessi condivisi dai sottoposti al potere politico. Per cui le azioni dei detentori del potere democratico vanno valutate in quanto rispondono alle richieste dei membri della comunità. Il primo percorso di riflessione è teso a ricercare le condizioni dell’esercizio del potere democratico; il secondo percorso mira, invece, a definire in chiave universale i contenuti del suo stesso esercizio. Si argomenterà che questa seconda prospettiva ha trascurato di integrare nella teoria democratica gli strumenti istituzionali del metodo democratico e, in ultima istanza, il fenomeno del governo in senso stretto. Questo passaggio servirà a sostenere che, nell’ambito del processo democratico, la risposta politica o “rispondenza” è una semplice implicazione o sottoprodotto della responsabilità politica, e che pertan-

to la contrapposizione di queste due nozioni non è giustificata. In ultimo, il capitolo si concluderà con una difesa della perspicuità di un'analisi istituzionale della democrazia e avanzerà una proposta interpretativa per sostenere il punto di vista che in democrazia l'esercizio del potere di governo riposa sulla istituzionalizzazione della responsabilità di chi lo detiene. Le democrazie si differenziano molto proprio in base ai modi e ai gradi di questa istituzionalizzazione.

1. RESPONSABILITÀ E RISPONDEZZA NEL METODO DEMOCRATICO

La democrazia contemporanea, come sistema di governo degli affari pubblici, è un "gioco" allargato a molti partecipanti, pressoché senza esclusioni, con moltissimi interessi coinvolti e, per quanto costoro possano svolgere ruoli diversi e i loro interessi possano divergere marcatamente, la democrazia si incarica di generalizzare tanto il senso di partecipazione alla formazione delle decisioni pubbliche quanto la garanzia minima degli interessi coinvolti.

Questa dimensione eminentemente normativa del concetto di democrazia è stata volutamente richiamata perché una porzione considerevole della teoria democratica ne è, talvolta inconsapevolmente, orientata¹. Sotto questo profilo, la democrazia può essere concepita, in primo luogo, come governo del popolo, per cui la titolarità dell'esercizio del potere viene attribuita a un soggetto collettivo. In una seconda definizione normativa, la democrazia viene invece intesa come governo per il popolo e l'esercizio del potere è qualificato quanto ai suoi contenuti decisionali. La prima definizione ci dice *chi è responsabile* del potere, e il soggetto titolare di questa responsabilità è il popolo stesso; la seconda definizione ci dice, invece, *a chi risponde* il potere, e il destinatario dell'esercizio del potere è il popolo. Nella concezione normativa della democrazia, pertanto, i titolari del potere sono coloro stessi ai quali sono rivolti i comandi del potere, ma è evidente che un soggetto che comanda se stesso sta semplicemente esercitando la sua propria volontà e il potere di un soggetto collettivo come il popolo diviene il potere della sua "volontà generale" [Rousseau 1762].

Questa definizione normativa, che dobbiamo a Rousseau nella sua formulazione più conosciuta, trasferendo il potere di governo democratico a una entità collettiva e astratta come il popolo, o meglio subordinando in ambito democratico l'esercizio del potere alla manifestazione di una "volontà generale", ha suscitato il sospetto di costituire la premessa per una versione totalitaria del processo democratico [Talmon 1952], nel quale l'impero esercitato dalla volontà generale e dal corpo collettivo annullano le libertà individuali. La concezione populista della democrazia, come è etichettata da Dahl [1956], identifica questa stessa con la sovranità popolare, intesa talvolta come semplice volontà della maggioranza, talaltra come volontà generale, e presuppone l'eguaglianza politica tra gli individui. Tuttavia, il suo difetto principale, come dovrebbe già essere emerso, lo si rintraccia nella pre-

¹ Per un'analisi approfondita del concetto di democrazia e dei suoi usi, rinvio a Sartori [1987a].

sunzione che sia possibile l'espressione della volontà della maggioranza in assenza di élites politiche [Dahl 1956] o, in altre parole, in assenza di una funzione specifica di governo. Nella teoria e nella pratica della democrazia populista una vera e propria distinzione tra funzione esecutiva e funzione deliberativa non trova posto, in quanto la prima non è concepita come autonoma neppure in minimo grado rispetto alla seconda. La volontà del corpo deliberativo, vale a dire dell'assemblea del popolo, che ha carattere assoluto, "reclama" la sua stessa esecuzione. Pertanto, le assemblee in questa accezione non sono propriamente delle arene entro le quali si confrontano posizioni diverse, ma piuttosto dei luoghi dove la volontà generale, ovvero sia la "volontà della maggioranza", si esprime senza inibizioni².

Dobbiamo a Gaetano Mosca e Joseph A. Schumpeter la fondazione di una teoria democratica empirica, basata sull'osservazione del concreto funzionamento del "metodo democratico"³. Se già per Mosca la politica democratica implica il confronto tra governati e governanti, sul quale si fonda la logica generale della politica, Schumpeter elabora una "teoria della leadership concorrenziale", ovvero sia una teoria della democrazia, nella quale il nesso tra volontà popolare e decisioni politiche viene mediato da istituzioni politiche che conferiscono solo ad alcuni il potere di decidere. «Il metodo democratico», scrive Schumpeter nella sua celebre definizione, «è uno strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare» [Schumpeter 1977, 257]. Questa definizione fa del voto popolare e della partecipazione politica, cioè in definitiva delle principali espressioni della volontà generale nella democrazia moderna, dei semplici mezzi per stabilire chi dovrà prendere le decisioni pubbliche. In questo modo, il momento della formazione delle decisioni pubbliche è reso relativamente autonomo rispetto all'espressione di qualsivoglia volontà generale. Inoltre, questa definizione ristabilisce la distinzione tra responsabilità del governo democratico (chi governa?) e rispondenza dello stesso (cosa comanda chi governa?), che la teoria democratica normativa aveva cancellato. Conferendo ad alcuni il potere di decidere, ovvero sia rendendoli responsabili di quel potere, il metodo democratico obbliga questi stessi titolari del potere a un grado almeno minimo di rispondenza politica, cioè a soddisfare parte delle domande politiche per conquistare il voto popolare. Come vedremo, uno dei significati della proposta teorica di Schumpeter lo si rintraccia proprio nell'implicazione della rispondenza nella responsabilità, che consente di abbandonare definitivamente il percorso della teoria normativa della democrazia.

2 Il carattere mitico di questa descrizione, anche quando la si rapporti alla esperienza della polis antica, è stato sostenuto in modo convincente da Finley [1973; 1983].

3 Le coincidenze tra il trattamento della democrazia offerto da Mosca e da Schumpeter sono state segnalate da Maranini [1967, 10-20] e da Stoppino [1973; 2000].

La teoria democratica di Schumpeter mette in luce sia gli aspetti inerenti alla competizione tra le élites politiche che quelli riconducibili alla partecipazione elettorale⁴, così stabilendo un legame inequivocabile tra democrazia e competizione⁵. Se osserviamo il funzionamento concreto della democrazia, noteremo delle frazioni organizzate dell'élite politica che ricercano il potere di governo e che lo conseguono quanto più sono in grado di raccogliere sostegno politico. Quest'ultimo è misurato periodicamente in competizioni elettorali aperte, nelle quali vince chi meglio ha saputo (o promette di) soddisfare i valori dominanti in quel dato contesto. Questo significato minimo di democrazia aggancia saldamente la rispondenza verso le domande espresse dai membri di una comunità alla responsabilità della sua classe politica. Dovendo competere continuamente per il potere di governo, sulla base di un metro di valutazione delle condotte politiche tenute, quale è il sostegno elettorale, la classe politica è forzata a rispondere agli interessi dominanti. La democrazia è inscindibile dalla competizione per il potere di governo, vale a dire che il principio della rispondenza politica (offrire con le proprie azioni i valori cercati dall'elettorato) non si può isolare da quello della responsabilità politica (rendere conto delle proprie azioni all'elettorato). Le condizioni ottimali della competizione, ovvero sia la competizione efficiente, s'incontrano dunque laddove due o più fazioni dell'élite politica competono per il potere e conseguono questo stesso temporaneamente, mantenendolo o perdendolo nella misura in cui sono capaci di rispondere a parte delle domande sociali.

Naturalmente la democrazia non è esente dai rischi dell'inefficienza, anche laddove sembrano esistere le condizioni ottimali della competizione, come era già stato osservato da Tocqueville nelle celebri sue pagine dedicate alla "tirannide della maggioranza" [Tocqueville 1982, 253-265]. Tocqueville, tuttavia, non ne fa discendere in alcun modo la conclusione che la tirannide della maggioranza implichi il venire meno del metodo democratico. Il fatto che le elezioni politiche determinino sempre un identico vincitore non riduce il carattere competitivo della democrazia, fin tanto che l'accesso al mercato politico è aperto e la contestazione possibile. Per dirimere questo aspetto può essere utile sposare la posizione di Sartori in merito al significato del meccanismo della rotazione al potere: «Per

4 Dobbiamo proprio a Dahl [1956; 1971] il tentativo più profondo di combinare la tradizione della democrazia populista, legata al valore della partecipazione politica, con quella della tradizione elitaria, attenta all'esercizio del potere istituzionale e alla competizione tra le élites politiche. La concezione della "democrazia poliarchica", avanzata dal Dahl, riposa, pertanto, sulle due dimensioni della competizione tra le élites (contestazione) e della partecipazione popolare (inclusione), combinandole in massimo grado. L'analisi delle condizioni della competizione partitica [Downs 1957], dei sistemi di partito [Sartori 1976] e dei mercati elettorali [D'Alimonte 1989; Bartolini 1996] devono molto alla prospettiva delineata originariamente da Schumpeter.

5 Questo legame è revocato in dubbio in quegli accostamenti che distinguono le democrazie competitive dalle democrazie non-competitive, altrimenti dette "consociative" o "consensuali" [Lijphart 1988, 2001; Fabbrini 1998].

avvicendamento – scrive Sartori – si deve intendere la *aspettativa* piuttosto che l'effettivo verificarsi di alternanza al governo. Avvicendamento sta soltanto per dire, allora, che i margini tra i due partiti maggiori sono abbastanza ravvicinati, e che la probabilità che il partito all'opposizione soppianti il partito al governo è una probabilità credibile» [Sartori 1982, 75]. Il metodo democratico di selezione delle élites politiche «attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare» [Schumpeter 1977, 257] svolge, dunque, la funzione – anche psicologica – di mantenere viva questa aspettativa di avvicendamento. La competizione politica in quanto tale non implica che deve esserci alternanza al governo, pena l'effettività della competizione stessa.

In democrazia un governo è obbligato a presentare il rendiconto delle proprie azioni alla scadenza elettorale e in ciò consiste la sua responsabilità; ma un governo reagisce inoltre simpateticamente alle domande o richieste del pubblico. Queste due linee di condotta costituiscono dimensioni dell'azione politica di pari importanza e sono inestricabilmente aggrovigliate. Rispondendo simpateticamente alle domande del pubblico, se occupano le posizioni del governo, oppure promettendo risposte politiche future, se ne sono temporaneamente escluse, le frazioni della classe politica puntano all'acquisizione del sostegno della classe diretta. Tale sostegno, nelle poliarchie, è la principale risorsa a disposizione della classe politica coinvolta nella competizione politica, perché esso presto o tardi potrà essere capitalizzato in voti. Per la classe politica, dunque, la produzione/proposizione di politiche ha uno scopo ben preciso: ottenere le risorse di sostegno da spendere nella competizione che ha per oggetto il potere. In questo modo la saldatura tra il principio della responsabilità politica e quello della rispondenza politica è ben evidente. Le frazioni della classe politica ricercano sostegno attraverso l'emissione, oppure la promessa, di politiche gradite, cioè comportandosi in modo rispondente, ma questa rispondenza dipende dal fatto che esse sono impegnate nella lotta per il potere, cioè nella ricerca delle cariche pubbliche e dei poteri potestativi, che prevede periodiche verifiche della responsabilità di quelle offerte/promesse, sottoponendole al giudizio popolare. D'altro canto, risulterebbe comunque arduo immaginare una classe di governo o una classe politica impegnata a rispondere in modo tendenzialmente esclusivo, per la semplice ragione che la conquista del potere di governo, e quindi la sua ricerca, resta in democrazia una strategia imprescindibile per poter infine offrire politiche rispondenti alle richieste e alle domande popolari.

La teoria “concorrenziale della leadership”, che dobbiamo a Schumpeter, è stata sovente criticata e ritenuta una versione riduttiva o minima della democrazia, perché trascurerebbe il significato della partecipazione politica. Ma è apparso evidente, dai nostri argomenti, che la logica delle condotte rispondenti non è scindibile dalla logica delle condotte responsabili. In questo senso, la teoria della democrazia come competizione elaborata da Schumpeter non è minima o riduttiva ma semplicemente “realista”:

[...] va osservato – scrive Schumpeter in un passo raramente citato – che, elevando a funzione prima del corpo elettorale la creazione di un governo [...] vi ho compreso anche la funzione di abbatterlo. Quella significa soltanto l'accettazione di un capo o di un gruppo di capi; questa, soltanto il ritiro dell'accettazione [Schumpeter 1977, 259].

Ne consegue, aggiunge ancora Schumpeter, che «normalmente, i corpi elettorali non controllano i loro leaders politici se non rifiutandosi di rieleggerli – o di rieleggere le maggioranze parlamentari che li sostengono [...]» [Schumpeter 1977, 259-260]. Ma per quale ragione si abbatte un governo, o non lo si accetta più, quando alla scadenza elettorale si va alla verifica della sua responsabilità? Perché si rifiuta di rieleggere un governo? La risposta è che tale rifiuto è la conseguenza di una valutazione negativa della rispondenza del governo, che comporta una revoca del sostegno. In questo modo, dal punto di vista del funzionamento del metodo democratico, la rispondenza è implicata nella responsabilità, piuttosto che essere una dimensione a sé.

La specificità della democrazia, rispetto ad altri regimi politici, non è perciò costituita dalla presenza di gradi variabili di rispondenza, ma dal fatto che la rispondenza del potere politico è subordinata alla sua responsabilità, vale a dire che in democrazia il grado di rispondenza del potere politico è sottoposto a valutazione mediante il meccanismo della responsabilità. *La responsabilità è condizione necessaria e sufficiente della rispondenza*, mentre ovviamente l'opposto non vale. Il nesso tra democrazia e competizione è, pertanto, molto forte e la competizione aperta (ovverosia la contestabilità delle autorità politiche) è la condizione necessaria e sufficiente della democrazia, che in questo senso può definirsi un *regime di istituzionalizzazione della responsabilità politica*⁶.

L'istituzionalizzazione della responsabilità politica, dunque, implica il conferimento del potere di governo ad alcune frazioni della classe politica, ma subordina questo potere a una verifica ricorrente del suo uso. Ne discende che l'istituzionalizzazione della responsabilità politica poggia su due condizioni. La prima riguarda l'esercizio del comando da parte di coloro che occupano temporaneamente i ruoli d'autorità. L'istituzionalizzazione della responsabilità è legata al *grado di autorità politica effettiva* esercitato dai vincenti. Costoro sono così posti nelle condizioni di ottenere l'obbedienza o la conformità di coloro che subiscono l'esercizio del pote-

6 Per Przeworski [1988; 1991, 12-14] la democratizzazione consiste nella "istituzionalizzazione dell'incertezza". Per Stoppino [2001, 303] la democrazia è fondata sulla "istituzionalizzazione del cambiamento". Entrambe le definizioni sono perspicue e colgono il punto. Propendo però per l'espressione "istituzionalizzazione della responsabilità politica", perché la definizione di Przeworski sottolinea con eccessiva enfasi il conflitto radicale tra interessi in opposizione e inconciliabili che si manifesta nella fase di instaurazione democratica, ma che è superato in seguito; mentre la definizione di Stoppino calca il segno sull'occupazione *pro tempore* delle posizioni del governo e dell'opposizione da parte delle classi politiche, una soluzione che però rischia di sollevare ancora la questione del trattamento delle democrazie cosiddette "non-competitive", dove cioè non si istituzionalizza il cambiamento della leadership politica.

re⁷. Infatti, l'effettività dell'autorità politica indica la capacità di perseguire gli scopi prefissati, in modo relativamente indipendente dall'opposizione che essi possono suscitare. Se dispongono effettivamente di autorità politica, i vincenti sono in grado di soddisfare i loro interessi e di rispondere solo a quelli ritenuti salienti, dal punto di vista della generazione del sostegno politico minimo indispensabile per mantenersi al potere. I loro atti sono chiaramente identificabili e l'attribuzione di responsabilità politica più agevole. All'opposto, se il livello di autorità politica effettiva è basso, la capacità di perseguire gli scopi prefissi è relativamente modesta, vale a dire che i detentori dell'autorità politica non sono in grado di fronteggiare efficacemente l'opposizione. Le decisioni politiche divengono meno univoche e anche l'attribuzione della responsabilità politica diviene più controversa.

La seconda condizione dell'istituzionalizzazione della responsabilità politica riguarda, invece, il lato degli "sconfitti". Per costoro deve sussistere quanto meno la semplice aspettativa realistica di riuscire eventualmente a scalzare gli attuali detentori del potere, vale a dire che l'istituzionalizzazione della responsabilità politica è legata al *grado di ricambio dell'autorità politica*. Questa condizione ha un duplice effetto. Da un lato, modera l'azione dei detentori attuali dell'autorità politica, in quanto su questi agirà il timore di perdere presto o tardi la loro posizione di privilegio. Dall'altro lato, modera anche l'intensità dell'opposizione, in quanto renderà accettabile per quest'ultima l'esclusione temporanea dall'esercizio del potere⁸.

3. ISTITUZIONI POLITICHE E COMPETIZIONE EFFICIENTE

La definizione della democrazia come metodo di governo che istituzionalizza la responsabilità politica ha una prima conseguenza. La competizione politica, intesa come libertà d'accesso al mercato partitico-elettorale e contestabilità, è tutt'uno con la democrazia, cosicché la distinzione tra democrazie competitive e democrazie non-competitive, oppure tra democrazie Westminster e democrazie consensuali [Lijphart 1988; 2001] indica semplicemente la presenza o l'assenza di alternanza dei partiti al potere. Questa è più agevole laddove vi siano elettori disponibili a cambiare frequentemente il loro comportamento di voto, dove le offerte politiche siano "decidibili" (vale a dire identificabili e distinguibili nella loro sostanza) e la classe politica di governo sia vulnerabile (vale a dire che le elezioni possono determinare il ricambio di governo) [Bartolini 1996]. In definitiva, negli

7 Derivo la nozione di potere come conformità da Stoppino [2001].

8 Tralasciando le controversie relative al tema del consolidamento democratico, per le quali rinvio a Ieraci [1999b], quello che Huntington [1995, 285] chiama "test del doppio ricambio" può essere considerato un buon indicatore empirico del grado di ricambio dell'autorità politica, come condizione dell'istituzionalizzazione della responsabilità politica. Secondo Huntington, «una democrazia può essere considerata consolidata quando il partito che ha vinto le prime elezioni della transizione, viene sconfitto nella seconda tornata elettorale e sostituito da una formazione alternativa, e quest'ultima cede a sua volta il potere in modo pacifico ai vincitori di una successiva elezione».

autori che la pongono, la distinzione tra sistemi competitivi e non-competitivi implica che il rendimento della democrazia possa variare a seconda dei livelli di efficienza della competizione politica. Ma cosa determina il variare dei modelli di competizione? Perché elettori disponibili, offerte decidibili e classi politiche vulnerabili si trovano solo in certi contesti e non in altri?

Per cercare di dirimere questi aspetti dobbiamo occuparci, in primo luogo, dei rapporti o delle interazioni tra le élites, vale a dire della possibilità che le singole frazioni dell'élite politica hanno di scendere nell'arena elettorale e della possibilità che gli occupanti del ruolo di opposizione e del ruolo di governo si scambino, prima o poi, le posizioni; in secondo luogo, dobbiamo interrogarci sul rapporto tra élite e classe diretta, e cioè sulla possibilità che quote di elettori siano disposti a mutare il proprio comportamento di voto e sul grado di differenziazione dell'offerta politica rispetto alla quale la classe diretta compie le proprie scelte di voto.

La vulnerabilità elettorale è un aspetto basilare di un sistema competitivo efficiente, perché consente il ricambio della classe di governo, ovvero l'alternanza al governo delle frazioni della classe politica. Seguendo Bartolini [1996], possiamo ammettere che la vulnerabilità elettorale indica il timore e, allo stesso tempo, l'aspettativa della classe politica di governo di non essere rieletti, o di perdere il potere, quando non vengono soddisfatte le domande sociali. In altre parole, la vulnerabilità elettorale, così come la rispondenza politica, è direttamente connessa al principio della responsabilità politica. In democrazia la competizione politica determina dei vincitori e dei vinti, ma i vincitori devono rendere conto dei propri atti, sono cioè responsabili, e se non hanno fornito risposte soddisfacenti alle domande sociali possono essere cacciati, sono cioè vulnerabili.

L'istituzionalizzazione della responsabilità comporta, inoltre, una distribuzione ineguale di autorità politica. Alcuni, i vincenti, comandano mentre altri, i perdenti, obbediscono – in entrambi i casi temporaneamente, quanto meno nelle aspettative delle parti. Coloro che sono risultati vincenti, proprio in virtù dell'autorità politica che gli è stata conferita, dispongono della capacità di esercitare il potere e, attraverso le loro decisioni politiche, possono favorire alcuni interessi a scapito di altri. A questa posizione di vantaggio, come abbiamo visto, corrisponde una posizione di svantaggio, che è occupata da coloro che sono esclusi dall'esercizio del potere.

Può essere utile, quindi, riflettere sul sistema di vincoli che fissa le posizioni dei vincenti, inclusi nel potere di governo, e dei perdenti, esclusi dal potere di governo. Chiamo questi due tipi di vincoli, rispettivamente, *costi di inclusione* e *costi di esclusione*. Per costi di inclusione intendo quei costi che derivano dal soddisfacimento degli interessi della coalizione vincente e degli attori che occuperanno le cariche di governo. Qualsiasi situazione di potere suscita questo tipo di costi, perché gli interessi che possono essere soddisfatti tramite l'esercizio del potere non sono infiniti e sovente entrano in conflitto o divergono. Quanto più sono numerosi gli interessi inclusi nella situazione di potere e dunque nella coalizione vincente, tanto più conflittuale può risultare il suo esercizio e, dunque, tanto

più elevati sono i relativi costi di inclusione. Da qui la tendenza anche delle classi politiche democratiche, secondo la logica tipica della ricerca del potere per sé, di occupare tutte le posizioni che consentono l'esercizio del potere, escludendo quanto più possibile gli "altri". Il modo più semplice per spiegare questa logica è offerto dalla teoria delle coalizioni [Ieraci 1994a]. In politica, la gestione del potere comporta l'associazione di più individui o attori in *coalizioni*⁹, che se da un lato sono tanto più vantaggiose quanto più sono limitate o minime (meno si è, più ci si guadagna), dall'altro lato devono però risultare vincenti (più si è, più è probabile vincere). Una volta raggiunto un punto di equilibrio tra le ricerca di una soluzione minima e vincente, nella coalizione così formata si determineranno delle tensioni, ovverosia dei veri e propri *conflitti d'interesse*, tra i suoi membri, giacché ciascuno di essi vorrà ottenere un proprio vantaggio o un insieme limitato di valori. Ne discende che la stabilità (capacità di sopravvivenza) e la funzionalità di una coalizione (capacità di perseguire determinati scopi politici) sono messe a repentaglio dall'intensità di queste tensioni interne. Esse costituiscono, appunto, un *costo* dovuto all'inclusione degli *n* membri, che è tanto più elevato quanto più sono numerosi i membri stessi.

Una volta che gli interessi che s'intendono servire e ai quali s'intende rispondere sono stati limitati quanto più possibile, cioè limitati per quanto possibile i costi d'inclusione, i vincenti dovranno prepararsi a fronteggiare la reazione degli esclusi. Per costi di esclusione s'intendono quindi i costi procurati ai governanti da coloro che non hanno accesso immediato alle posizioni dalle quali si esercita il potere. In precedenza, discutendo del significato della nozione di istituzionalizzazione della responsabilità politica, abbiamo visto implicitamente che questi costi di esclusione dipendono sicuramente dalla efficacia dell'opposizione al governo¹⁰, cioè dalla sua capacità di condizionarne e anche limitarne l'azione, vale a dire che sono in prima istanza il risvolto negativo del grado di autorità politica concesso in quell'assetto democratico ai detentori del potere di governo. Quanto più efficace è questo potere, tanto più sopportabili per il governo sono i costi di esclusione. I costi di esclusione, quindi, sono procurati ai detentori del potere dagli opposenti, inoltre, essi segnalano la capacità di questi ultimi di condizionare l'azione dei detentori del potere, e quanto più rilevanti sono gli interessi che gli opposenti promuovono tanto più elevati essi possono risultare.

Tuttavia, come si è visto, i costi di esclusione sono in democrazia stemperati proprio dall'istituzionalizzazione della responsabilità politica, cioè dalla peculiarità di un metodo politico che alimenta negli esclusi la speranza di potere presto o tardi "sbarazzarsi" dei governanti attuali e che pone a questi secondi limiti ben

9 Qui non importa sapere di che tipo di *attore* si tratti, se il singolo individuo o se un partito politico. Trattiamo evidentemente quest'ultimo come un attore unitario, per quanto la questione risulti controversa.

10 Strøm [1990, 42] fa ricorso alla variabile del potenziale di opposizione per spiegare i governi di minoranza.

precisi di esercizio del potere. In altre parole, e nei termini precedentemente usati, se l'istituzionalizzazione della responsabilità politica è elevata e, pertanto, segnala un grado anch'esso elevato di ricambio dell'autorità politica, i costi di esclusione, potenzialmente alimentati dagli oppositori, tenderanno anch'essi a calare. L'istituzionalizzazione della responsabilità politica limita cioè, da un lato, la rabbia degli esclusi, perché lascia aperta la possibilità di soddisfare in futuro i loro interessi ora trascurati, mentre dall'altro lato limita l'azione di coloro che esercitano il potere, perché su questi agisce la preoccupazione futura di essere confinati nelle posizioni dell'obbedienza. In questo modo, gli esclusi sono disposti a far temporaneamente tacere i propri interessi e gli esecutori attuali del potere si astengono dall'intaccare quanto meno gli interessi minimi degli esclusi, talvolta meramente riducibili alla loro tolleranza, confidando in un analogo trattamento quando le posizioni del comando e dell'obbedienza saranno ribaltate¹¹.

Da questa sommaria descrizione dovrebbe risultare che suggerisco di considerare i costi di inclusione ed esclusione, generati dalle condizioni di esercizio del potere in ambito democratico, come funzioni dell'istituzionalizzazione della responsabilità politica. Ma mentre i costi di inclusione crescono direttamente con l'istituzionalizzazione, i costi di esclusione hanno con questa ultima una relazione inversa (vedi Fig. 1.1).

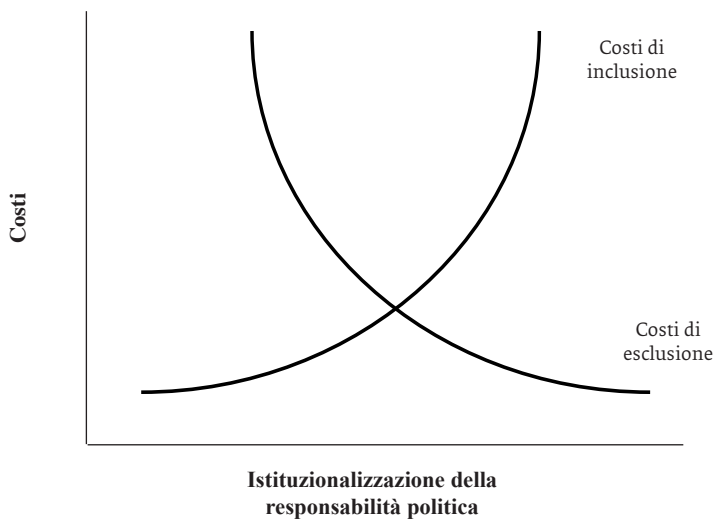


Fig. 1.1 Istituzionalizzazione della responsabilità politica e costi della democrazia

¹¹ La interazione tra “costi della repressione” e “costi della tolleranza” [Dahl 1971] sembra peraltro obbedire a una logica analoga. Faccio però notare che, mentre per Dahl l'equilibrio tra i costi della repressione e i costi della tolleranza dipende essenzialmente dalla distribuzione delle risorse socio-economiche, l'andamento dei costi di esclusione e dei costi di inclusione è qui agganciato al funzionamento dei meccanismi istituzionali di conferimento del potere di governo.

Nelle situazioni ad elevata istituzionalizzazione della responsabilità politica i costi di esclusione si abbassano sensibilmente. Infatti, questa situazione indica, come prima chiarito, che il comando e quindi l'esercizio del potere sono effettivi, capaci cioè di soverchiare gli oppositori e di ottenere l'ottemperanza. I detentori attuali del potere possono pertanto avvantaggiarsi di questi livelli considerevoli di effettività per escludere gli interessi che più apertamente entrano in conflitto con i loro; né è rilevante per gli stessi detentori del potere l'intensità dell'opposizione che i loro comandi suscitano, fatta salva la capacità di garantirsi un minimo di sostegno politico per il mantenimento delle loro stesse posizioni di comando. L'effettività del potere implica, infatti, la sua relativa autonomia e invulnerabilità temporanea.

Dall'altro lato, gli esclusi sono indotti a moderare i loro atteggiamenti, sia perché su di essi agisce l'aspettativa di scambiare in futuro la loro posizione con quella dei detentori attuali del potere; sia perché i loro interessi minimi – si tratti soltanto della semplice tolleranza della loro presenza – sono garantiti dal timore di perdere presto o tardi il potere, che agisce invece in senso moderatore sui detentori attuali del potere. In altre parole, se sono relativamente protette le posizioni dalle quali si esercita autorità politica e il rapporto autorità/obbedienza non è irreversibile, vale a dire che è elevata la probabilità del ricambio dell'autorità politica, l'esclusione da i ruoli d'autorità non è avvertita come una minaccia ultimativa, mentre l'inclusione nei "luoghi" del potere non è considerato un privilegio indiscutibile.

All'opposto, la condizione di spiccata istituzionalizzazione della responsabilità spinge verso l'alto i costi di inclusione. Abbiamo visto che in questa situazione, da un lato, coloro che hanno guadagnato l'accesso all'esercizio del potere possono contare su un potere effettivo e difficilmente contrastabile, per cui sono inclini a perseguire gli interessi per loro vitali in modo tendenzialmente egoistico. Questo egoismo è accresciuto dalla consapevolezza che presto o tardi essi potranno essere scalzati nell'esercizio del potere dai perdenti di oggi. Dall'altro lato, gli interessi di questi ultimi – o quanto meno la loro stessa esistenza – non sono minacciati dai detentori attuali del potere e la relativa accessibilità dei luoghi del comando – per quanto, nel loro caso, essa sia scontata nel futuro – rende superflua la ricerca attuale di negoziazioni e compromessi sugli interessi in gioco. In altre parole, l'istituzionalizzazione della responsabilità politica rende a un tempo compatibili, *ma non negoziabili*, gli interessi in gioco e, pertanto, chi occupa i ruoli dell'autorità politica tenterà di escludere gli interessi non essenziali al mantenimento della sua posizione di potere.

L'istituzionalizzazione della responsabilità provoca un risultato paradossale. Le posizioni dalle quali si esercita il potere di governo, quanto più sono istituzionalizzate, tanto meno sono vulnerabili. Questa relativa invulnerabilità è, come sappiamo, legata alla responsabilità politica che agisce in due direzioni (si veda la Fig. 1.2).

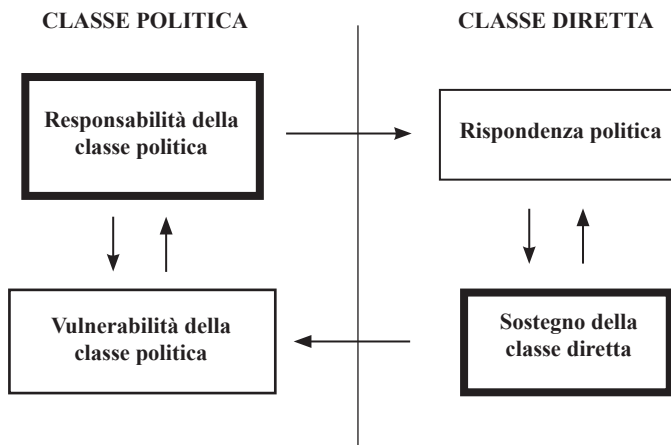


Fig. 1.2: Il processo politico nella democrazia

Nei confronti della classe diretta, cioè di coloro che non partecipano alla lotta per il potere, la responsabilità politica genera comportamenti rispondenti da parte delle élites politiche, perché questa rispondenza è finalizzata alla conquista del sostegno politico e al mantenimento delle posizioni di potere. All'interno della stessa classe politica, invece, alimenta la percezione della vulnerabilità e della precarietà delle proprie posizioni, cioè il fatto che l'occupazione dei ruoli di autorità politica è solo *pro tempore*. A sua volta, l'erogazione di sostegno da parte della classe diretta presenta anch'essa una duplice implicazione. Per un verso, sollecita la classe politica alla rispondenza, segnalando la disponibilità degli elettori a variare ciclicamente il loro comportamento di voto se le offerte politiche sono congrue. Per l'altro verso, l'aleatorietà del sostegno politico accentua la vulnerabilità del governo in sede di competizione elettorale.

L'istituzionalizzazione della responsabilità politica, pertanto, pone le premesse di un comportamento di voto razionale e quindi non identificato. Facilita, infatti, l'individuazione dei due attori, i detentori del potere di governo e i loro sfidanti, li contrappone e rende possibile l'attribuzione degli atti politici attuali o promessi in futuro. La disponibilità degli elettori a modificare ciclicamente il loro comportamento di voto poggia, allora, sulla chiara identificazione dei ruoli dell'autorità politica e degli attori che occupano le posizioni relative, e sul conferimento non equivoco di responsabilità. Il ricambio delle frazioni della classe politica non è che un mero sottoprodotto del circuito di relazioni segnalate dalla Fig. 1.2 e testé descritte. L'istituzionalizzazione della responsabilità obbliga i titolari del potere a condotte di governo rispondenti e li rende vulnerabili. A loro volta, livelli di sostegno garantiti dalla classe diretta, che si manifestano nei comportamenti elettorali e prima ancora negli orientamenti palesi dell'opinione pubblica, agiscono sulla rispondenza. Infine, conferendo o ritirando il sostegno, la classe diretta rende

vulnerabile in sede elettorale la classe politica, perché l'aspettativa di un ricambio della classe politica rende ora disponibili a mutare il loro comportamento di voto coloro che sono delusi dalle risposte dei titolari attuali del potere.

4. CONCLUSIONE

Questa lettura realista del metodo democratico, che ricaviamo dalla “teoria della leadership concorrenziale” di Schumpeter, è sovente ritenuta una interpretazione *minima* della democrazia, nel senso che accentua la dimensione della responsabilità politica, quindi della competizione aperta per il potere democratico, a scapito di quella della rispondenza, sia essa declinata come partecipazione politica o come rappresentanza degli interessi. Si è detto in che misura entrambe le dimensioni sono in definitiva contemperate in una concezione della democrazia come regime che istituzionalizza la responsabilità politica. Resta da vedere se sia possibile fondare diversamente la teoria democratica, partendo dalla dimensione della rispondenza anziché da quella della responsabilità. Questo compito è svolto egregiamente dalla teoria di Dahl [1971], alla quale occorre ora volgere brevemente l'attenzione, per mostrare come anche per Dahl il momento della competizione politica, ovverosia dell'attribuzione di responsabilità politica, stia alla base della *poliarchia*.

Dahl prende le mosse dall'assunzione che «una delle caratteristiche chiave di una democrazia è la continua rispondenza [*responsiveness*] del governo alle preferenze dei suoi cittadini, considerati come politicamente uguali» [Dahl 1971, 1]. Pertanto, il termine “democrazia” dovrebbe essere riservato a quei sistemi politici tra le cui caratteristiche c'è «la qualità di essere completamente o quasi completamente rispondente a tutti i suoi cittadini» [*ibidem*, 2]. Questa definizione è molto esigente e sappiamo che presta il fianco alla critica che Schumpeter [1977] muove alla “dottrina classica della democrazia”, quando egli rimarca che la storia è zeppa di regimi politici che si sono legittimati e sono stati sostenuti perché “rispondevano” alle domande dei loro cittadini, ma che non per questo si sarebbe disposti a proclamare democrazie. In qualche misura, la novità della posizione espressa da Dahl rispetto alla dottrina democratica classica sta nell'estensione massima della platea potenziale dei referenti del governo democratico a *tutti i suoi cittadini*, considerati come politicamente *uguali*. Affinché un governo possa svolgere questo compito, occorrerebbe che tutti i cittadini avessero delle opportunità incondizionate di:

- formulare le loro preferenze;
- segnalare le loro preferenze agli altri cittadini e al governo, mediante l'azione individuale e collettiva;
- vedere trattate queste preferenze nell'azione del governo senza discriminazioni, che possano dipendere dal contenuto o dalla fonte della preferenza stessa; in altre parole, le preferenze devono essere trattate come uguali [Dahl 1971, 2].

Successivamente, Dahl chiarisce che le «tre condizioni necessarie per la democrazia» possono sussistere in società molto estese, come gli stati-nazione della contemporaneità, se le istituzioni di queste stesse forniscono “almeno otto garanzie”, così distribuite in relazione alle tre condizioni di partenza I, II e III:

Condizioni	Garanzie istituzionali
I. Formulare le preferenze	1. Libertà di formare e di aderire ad organizzazioni 2. Libertà di espressione 3. Diritto di voto 4. Diritto per i leaders politici di competere per il sostegno 5. Fonti alternative di informazione
II. Segnalare le preferenze mediante l'azione	6. Eleggibilità delle cariche pubbliche 7. Elezioni libere e regolari
III. Trattamento ugualitario delle preferenze	8. Istituzioni che facciano dipendere le politiche del governo dai voti e dalle altre espressioni di preferenza

Tab. 1.1: Condizioni e garanzie istituzionali della democrazia

Fonte: adattamento da Dahl [1971, 3]

Appare evidente che le otto garanzie istituzionali previste da Dahl sono indispensabili affinché si diano le condizioni della democrazia. Da un punto di vista teorico e dell'argomentazione, dunque le garanzie istituzionali sono il prerequisito della democrazia e vengono logicamente *prima* delle condizioni I, II e III: se si danno le otto garanzie istituzionali, allora sono possibili le condizioni della democrazia. Tutto ciò rafforza la prospettiva delineata nei paragrafi precedenti. Ciò che chiamiamo democrazia è, in prima istanza, un insieme originale di “meccanismi istituzionali” – per dirla con Schumpeter – che rendono possibile la formulazione di decisioni politiche o, se si preferisce, di risposte politiche.

Possiamo, in secondo luogo, riflettere su che tipo funzionamenti siano resi possibili da tali meccanismi o garanzie istituzionali. La libertà di formare e di aderire ad organizzazioni (1) è una garanzia di base della *competizione politica aperta*, in quanto consente a più individui di associarsi e di dare corso ad azioni volte a contestare o a sostenere il governo. Questa libertà è un complemento indispensabile della libertà di espressione (2): esprimere le proprie posizioni non è, in politica, un'attività salottiera con un impatto sociale modesto, ma al contrario essa alimenta i flussi del sostegno politico ricercato dalle organizzazioni. Se più individui possono liberamente esprimere opinioni e organizzarsi, ne discende che queste organizzazioni entreranno in qualche misura in *competizione* per i flussi di sostegno sociale e politico. Così s'intende il significato del diritto di voto in

democrazia (3), che è uno strumento molto efficace per misurare periodicamente il livello di sostegno delle varie organizzazioni politiche o dei leaders politici in competizione (4). Qui davvero Dahl aderisce alla definizione di Schumpeter, per il quale la democrazia è proprio conferimento a qualcuno del potere di decidere. Le altre garanzie appaiono, a questo punto, ancillari rispetto alle prime quattro. Le fonti alternative di informazione (5) servono lo scopo minimo di fornire un veicolo di diffusione delle opinioni dei gruppi e dei leaders. Le cariche sono eleggibili (6), in elezioni libere e regolari (7), e determinate istituzioni fanno dipendere le politiche del governo dai voti e dalle altre espressioni di preferenza (8), così che il sostegno possa circolare e rigenerarsi. Ma eleggibilità delle cariche e politiche governative che dipendano dal voto e dalle preferenze sono proprio, a loro volta, gli elementi minimi del meccanismo istituzionale democratico fondato sulla competizione per il potere di decidere. La teoria della democrazia di Dahl arricchisce di dettagli importanti la prospettiva tracciata da Schumpeter, ma non la modifica. Qualsiasi definizione massima della democrazia è sempre riconducibile al suo nucleo minimo: competizione aperta per il potere di governo.

Il punto di vista che si è inteso avanzare e difendere in questo capitolo può essere riassunto nel seguente modo. I contesti democratici a elevata istituzionalizzazione della responsabilità politica consentono agli attori politici di occupare certe posizioni e di utilizzare le risorse potestative associate al ruolo occupato. Ai ruoli dell'esercizio del potere potestativo sono assegnate determinate opportunità di avviare corsi d'azione. Tuttavia, questa possibilità non è priva di vincoli e le limitazioni poste alla capacità di azione dei detentori del potere costituiscono la principale garanzia offerta a coloro che sono esclusi dall'esercizio di potere. Il più formidabile tra i vincoli che subiscono i detentori del potere sta nella precarietà stessa di questo esercizio, che è solo temporaneo. Altre opportunità e altri vincoli sono disegnati, in modo molto vario come vedremo nel Capitolo 2, dai sistemi istituzionali delle democrazie, vale a dire dalle forme del governo democratico.

Supponiamo che in Utopia esista una massima carica elettiva alla quale concorrono Caio e Sempronio. Caio appartiene a una ricca casata, già da molti decenni tra le più potenti in Utopia, mentre Sempronio non possiede ricchezze materiali, né in passato ha occupato posizioni politiche e sociali di rilievo. Eppure, del tutto inaspettatamente, Sempronio sconfigge Caio e diviene un uomo potentissimo. Controlla un esercito capace di assicurare la protezione di Utopia e di condizionare la politica internazionale, nella misura relativa che gli consente il peso internazionale di Utopia. Tutta la capacità di «fare» di Sempronio, che non dispone di ricchezze personali né è in grado di mobilitare risorse socio-economiche in virtù di legami con settori influenti di Utopia, dipende esclusivamente dal suo ruolo di autorità politica, in quella configurazione istituzionale, e dalle risorse potestative associate a quel ruolo. Così, egli è in grado di esigere condotte conformi alle sue decisioni. Se in Utopia l'istituzionalizzazione della responsabi-

lità politica è compiuta¹², è probabile che Caio sia indotto ad accettare la sconfitta e ad aspettare che gli sia offerta una nuova possibilità di sfidare Sempronio, limitandosi adesso a ostacolare l'azione di quest'ultimo servendosi delle risorse che discendono dalla distribuzione dei ruoli d'autorità politica valevole nella forma del governo democratico di Utopia.

Questo apologo può suscitare lo scetticismo di un osservatore cinico, perché dobbiamo ammettere che disporre di certe risorse può essere un vantaggio. Caio è sicuramente un gentiluomo, ma non è escluso che egli possa essere tentato di limitare l'azione di Sempronio ricorrendo anche alle sue risorse «private», oltretutto a quelle messe a sua disposizione dalla distribuzione dei ruoli di autorità politica previste dalla democrazia di Utopia, oppure che egli sia spinto a «barare» o a non rispettare le regole del gioco. Questa obiezione è seria, ma non ci resta che prendere atto che la pratica della democrazia è invariabilmente soggetta a questo rischio. Tuttavia, una teoria democratica che ambisca coerentemente a una fondazione istituzionale, o comunque a ricollocare le istituzioni al centro del suo discorso, si trova a questo punto a un bivio. Una direzione conduce ad ammettere che le risorse potestative legate alla distribuzione dei ruoli dell'autorità politica siano più effettive quando possono essere associate ad altre risorse che gli attori possiedono, in modo da alimentare le aspettative reciproche di rispetto delle regole del gioco. Questo equivale a dire che, certo, Sempronio ha vinto le elezioni e occupa ora la più alta carica di Utopia, però egli non può ingenuamente attendersi di governare secondo la sua aspirazione, ché dovrà fare continuamente i conti con Caio e con gli *interessi* che quest'ultimo rappresenta. Quindi in democrazia vincere conta, ed è al tempo stesso rilevante occupare certe posizioni, ma la pratica politica dipende invariabilmente anche – talvolta esclusivamente – dagli interessi che sono influenti in ogni dato contesto. Sempronio non controlla questi interessi, pertanto non sia così ingenuo da attendersi di veder riconosciuto il principio dell'effettività del comando.

Questo percorso riporta però tutto al punto di partenza del comportamentismo, come ha mostrato M.J.C. Vile contestandolo [Vile 1967, 323-345]¹³. Nell'ac-

12 Ricordo che si sono poste due condizioni elementari di detta istituzionalizzazione: l'effettività dell'autorità politica, che deriva dall'occupazione dei ruoli potestativi; l'aspettativa credibile di ricambio degli occupanti dei ruoli potestativi.

13 Nella sua critica a Dahl [1956], Vile [1967, 332-345] contesta la dicotomia tra costituzioni e forze sociali e ritiene "ideologica" la posizione di Dahl, secondo il quale la separazione costituzionale dei poteri, vigente negli Stati Uniti, sarebbe chiaramente non connessa alla questione della tirannide, per cui la separazione dei poteri non sarebbe a sua volta una variabile rilevante per comprendere il funzionamento della democrazia americana. Il carattere ideologico di questa asserzione di Dahl consiste nel fatto, secondo Vile, che essa in principio non si può sottoporre ad alcun test empirico. «Affinché i suoi stessi criteri rigorosi siano applicabili alla sua asserzione», scrive Vile [1967, 341], «[Dahl] dovrebbe comparare gli Stati Uniti con un sistema sociale che sia stato negli ultimi due secoli simile in tutto e per tutto agli Stati Uniti, tranne che per una caratteristica: il sistema sociale con cui comparare gli Stati Uniti dovrebbe esibire una concentrazione di tutto il potere nelle mani di qualcuno. In questo modo, si potrebbe mostrare che, rispetto alla questione della tirannide o dell'abuso del potere, non si registrano differenze significative tra i due sistemi sociali». Per una critica del trattamento delle regole costituzionali offerto da Dahl, cfr. Battagazzorre [1995].

costamento comportamentista alle norme costituzionali, le regole e i vincoli/opportunità sono solo nominali, perché ciò che conta sono le risorse o le forze sociali che stanno dietro alla distribuzione formale delle posizioni. Scrive Robert A. Dahl: «Se la democrazia si dà su varie scale, anche le costituzioni democratiche assumono una grande varietà di stili e di forme. Ma, potreste chiedere, le differenze tra le costituzioni dei paesi democratici contano veramente? La risposta, a quanto pare, è no, sì, forse» [Dahl 2000, 127]. Infatti, «se le condizioni strutturali sono decisamente favorevoli, la stabilità è probabile praticamente sotto qualsiasi costituzione che il paese voglia adottare; se le condizioni strutturali sono decisamente sfavorevoli, nessuna costituzione salverà la democrazia» [Dahl 2000, 136]. Pertanto, tornando al nostro apologo, l'equilibrio democratico in Utopia è comunque destinato a rompersi presto, date quelle «condizioni strutturali» sfavorevoli, che avvantaggiano Caio rispetto a Sempronio qualunque sia il risultato della competizione democratica.

Possiamo però prendere un'altra direzione, che è quella qui avanzata, provando innanzitutto a riflettere sulla *funzione* specifica che svolgono le istituzioni politiche democratiche. Questa funzione consiste nel responsabilizzare l'esercizio del potere di governo, attraverso il conferimento temporaneo del potere stesso e l'aspettativa del ricambio della sua titolarità. Questa funzione può essere esercitata attraverso forme del governo mutevoli, ma la sua sostanza resta invariata. Infatti, in un'arena istituzionalizzata le risorse potestative, che dipendono dal conferimento del potere, sono autonome e rilevanti in sé, senza alcuna aggiunta. Ciò non significa che anche qui non possano essere al pari rilevanti altre risorse, che i titolari delle risorse potestative abbiano sempre la meglio, ma esse costituiscono sicuramente una riserva di potere formidabile per coloro che ne dispongono. L'istituzionalizzazione della responsabilità politica, se qualcosa significa, comporta innanzitutto rilievo autonomo delle risorse potestative associate ai ruoli istituzionali.

Capitolo 2

Le istituzioni di vertice in democrazia

Abbiamo sostenuto, nel Capitolo 1, che il metodo democratico fornisce una soluzione peculiare al problema centrale della politica, cioè l'esercizio del comando, perché rende responsabili dei propri atti i titolari del potere, subordinando questa titolarità agli esiti della competizione politica. In altre parole e detto molto più prosaicamente, in democrazia il potere di governo si può perdere. L'istituzionalizzazione della responsabilità politica costituisce pertanto la proprietà distintiva della democrazia rispetto ad altri regimi politici. L'esercizio del potere di governo è svolto attraverso ruoli d'autorità riconosciuti e grazie alle risorse potestative ad essi associate. Sulla base di tali risorse, i ruoli interagiscono e si limitano vicendevolmente. Ruoli e risorse d'autorità sono agganciate in democrazia a istituzioni di vertice e nella loro interazione si esplica una parte cruciale del processo democratico. In questo capitolo, verranno evidenziati alcuni dei problemi insiti nel trattamento di questi aspetti e verrà avanzata una tipologia articolata delle relazioni tra le principali istituzioni democratiche di vertice: il Capo dello Stato, il governo e il parlamento.

1. TENTATIVI DI CLASSIFICARE LE RELAZIONI ISTITUZIONALI

Vi sono svariati tentativi di classificare le relazioni tra governo, parlamento e presidente o Capo dello Stato. Il tema è stato affrontato nell'analisi delle forme del governo democratico, generalmente improntate alla tripartizione del giurista tra parla-

mentarismo, presidenzialismo e semipresidenzialismo¹. Queste classificazioni si concentrano su aspetti attinenti al grado relativo di autonomia reciproca delle tre istituzioni di vertice considerate (parlamento, governo, presidenza)². Per esempio, la separazione del potere esecutivo e del potere legislativo è il tratto dominante del presidenzialismo puro, nel quale si registra una notevole autonomia reciproca di parlamento e governo. A contrario, si ricava che nel parlamentarismo puro questo grado di autonomia è molto ridotto. Così un tratto altrettanto saliente dei vari presidenzialismi, vale a dire l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, è riguardato in queste classificazioni come un elemento che rafforza la separazione dei poteri.

Tuttavia questo modo di affrontare il problema della classificazione delle forme del governo, risolvendolo nella separazione dei poteri e nella modalità di elezione del Capo dello Stato, lascia aperti alcuni problemi. In primo luogo, vi sono democrazie parlamentari di cancellierato o premierato «dove però il rapporto del primo ministro col governo assomiglia a quello fra un presidente e il suo governo» [Lijphart 1995, 163].

In secondo luogo, abbiamo modelli misti semipresidenziali, dove coesistono un presidente elettivo e un governo parlamentare, e in questi casi osserviamo che i “*notevoli poteri*” [Duverger 1980] dei quali il presidente dispone variano grandemente e configurano assetti distinti. Il semipresidenzialismo può apparire un tipo univoco e omogeneo solo lasciando inesplorati quali poteri eserciti il presidente elettivo e rispetto a quali altre istituzioni politiche³.

Infine, vi sono dei presidenzialismi con formule di elezione quasi-diretta del presidente, laddove è previsto l'interposizione effettiva di Grandi Elettori⁴, oppure nei quali è fissato un quorum nelle elezioni dirette, in mancanza del quale

1 Vedi, ad esempio, Linz [1995, 19-155], Lijphart [1995], Stepan e Skach [1995], Sartori [1995a], Shugart e Carey [1995]. Il primo impiego del concetto di semipresidenzialismo si deve a Duverger [1980].

2 Per una trattazione critica delle classificazioni e un approfondimento, rinvio a Ieraci [2003]. Va rimarcato che l'interesse della scienza politica verso le forme del governo è diversa da quella delle scienze giuridiche. Infatti, lo scienziato politico si interroga prevalentemente su quali siano gli effetti dei diversi assetti istituzionali, in particolare il *presidenzialismo* e il *parlamentarismo*, sul funzionamento della competizione democratica. Questo specifico problema, è stato sovente studiato in rapporto al processo di transizione democratica, oppure al processo di consolidamento democratico [Morlino 1998; 2000].

3 Contro questo punto di vista, si veda Elgie [1999a], che sostiene la definizione univoca di Duverger. Cfr. anche Elgie [1997]. Elgie definisce il semipresidenzialismo come un regime «where a popularly elected fixed-term president exists alongside a prime-minister and cabinet who are responsible to parliament» [Elgie 1999a, 13] e suggerisce di considerare tre variabili, che modificano gli assetti semipresidenziali: i poteri costituzionali assegnati agli attori politici principali; il contesto storico, politico e culturale nel quale il regime sorge; infine, il tipo di maggioranza parlamentare e la relazione tra questa e il presidente [Elgie 1999a, 16-20]. Mi pare che soprattutto la prima di queste tre variabili susciti la necessità di un'analisi ravvicinata dei poteri potestativi *effettivamente* distribuiti tra i ruoli d'autorità.

4 L'elezione del presidente statunitense è stata condizionata in modo effettivo nel corso del XIX secolo dai Grandi Elettori; in Finlandia, fino alla recente riforma dei primi anni novanta del XX secolo, il sistema dei partiti si interponeva tra l'elettorato e la presidenza, agendo sul collegio dei Grandi Elettori.

l'elezione del presidente passa attraverso il parlamento⁵.

Tutto ciò dovrebbe mettere in guardia rispetto a un impiego troppo formalistico del criterio della modalità di elezione ed evidenziare l'importanza delle risorse del potere istituzionale, diverse da quelle direttamente connesse con l'elezione, per l'individuazione dei tratti definitivi di un dato assetto istituzionale⁶. Limitarsi all'analisi del grado di separazione tra i poteri entro un impianto istituzionale non basta. Che cosa rende diversi i vari presidenzialismi e i vari parlamentarismi, oltre al fatto che in un caso vi è indipendenza reciproca e nell'altro dipendenza reciproca tra esecutivo e legislativo? Quali sono le varie declinazioni dell'assetto cosiddetto semipresidenziale? Le possibili risposte stanno nell'evidenza che i poteri, cioè la capacità di fare e quindi le risorse/opportunità, a disposizione degli attori istituzionali, l'esecutivo, il legislativo, la presidenza, possono variare grandemente nei vari casi e connotare modelli distinti. In altri termini, queste distribuzioni disomogenee di poteri introducono la dimensione delle relazioni tra gli attori istituzionali, vale a dire l'analisi delle risorse potestative detenute da ciascun attore istituzionale e della loro capacità di farle valere nelle relazioni istituzionali⁷. Ampliando la prospettiva, quali sono nel complesso le risorse o i

5 Come nel caso cileno in base alla costituzione del 1925. Dagli anni trenta al 1970, anno dell'elezione di Allende, solo tre presidenti su otto ottengono una piena investitura popolare [Ieraci 1999a, 112-118]. Queste osservazioni suggeriscono, inoltre, che la personalizzazione del potere e l'investitura diretta dell'esecutivo non costituiscono criteri sufficienti per l'individuazione del tipo presidenziale. Sartori [1995a; 1995b] giustamente sottolinea come simili fenomeni si ritrovino anche nei parlamentarismi, dei quali egli enumera tre varietà: il modello di premierato all'inglese o il cancellierato alla tedesca, dove il capo di governo è un "primo sopra eguali"; i modelli semipresidenziali quali la Francia o la Finlandia, dove il capo di governo è "un primo tra eguali"; infine, i modelli assembleari nei quali il capo di governo è "un primo tra eguali" destinato a cadere con il suo gabinetto [Sartori 1995a, 188-189; 1995b, 116-118]. Questa tripartizione trova un'eco nella dicotomia tra esecutivi collegiali ed esecutivi monopersonali posta da Lijphart [1995, 161-163], il quale così colloca nell'unica classe del parlamentarismo puro «la maggior parte delle democrazie dell'Europa occidentale, Gran Bretagna e Germania incluse».

6 Sui difetti di questa soluzione ho richiamato l'attenzione altrove. Cfr. Ieraci [2002].

7 La tipologia dei regimi democratici elaborata da Shugart e Carey [1995, 44-48] va in questa direzione. Shugart e Carey individuano nel grado di separazione della sopravvivenza dell'assemblea da quella del gabinetto e nel grado di autorità del presidente sul gabinetto i due criteri tipologici delle forme di governo democratiche; la loro combinazione consente di individuare tre modelli presidenziali e due parlamentari. Tra i modelli presidenziali abbiamo: il "presidenzialismo", caratterizzato da massima separazione della sopravvivenza dell'assemblea e del gabinetto e massima autorità del presidente sul gabinetto; il "parlamentare con presidente", caratterizzato da nessuna separazione della sopravvivenza dell'assemblea e del gabinetto e massima autorità del presidente sul gabinetto; e il "presidenziale con premier", caratterizzato da nessuna separazione della sopravvivenza dell'assemblea e del gabinetto e da nessuna autorità del presidente sul gabinetto. Tra i parlamentarismi troviamo, oltre al tipo "parlamentare" più classico, dove vige una relativa separazione della sopravvivenza dell'assemblea e del gabinetto e nessuna autorità del presidente sul gabinetto, il tipo "parlamentare indipendente dall'assemblea", esemplificato dal caso svizzero che combina massima separazione della sopravvivenza dell'assemblea e del gabinetto (l'assemblea non può censurare il governo, che resta in carica per un periodo fisso di un anno) e assenza di autorità del presidente sul gabinetto. Cfr. anche Mainwaring e Shugart [1997].

poteri che governo, presidenza e parlamento possono far valere nei loro rapporti reciproci? A quali combinazioni o formule istituzionali esse danno vita?

2. LE ISTITUZIONI DI VERTICE IN DEMOCRAZIA

Nella democrazia, intesa come regime che istituzionalizza la responsabilità politica, le istituzioni politiche e le configurazioni istituzionali, nelle quali esse si articolano, svolgono la funzione di separare i vincenti e i perdenti, consentendo ai primi l'esercizio del potere e alimentando nei secondi l'aspettativa credibile del ricambio (Capitolo 1).

Posto ciò, sembrerebbe opportuno passare dal trattamento formalistico delle proprietà del governo allo studio ravvicinato e multidimensionale delle effettive distribuzioni delle potestà⁸. La *formalizzazione del governo democratico* è quindi un fenomeno complesso, che possiamo ricondurre a tre cose diverse:

- 1. *ruoli di autorità*;
- 2. *risorse potestative*;
- 3. *arene del confronto interistituzionale*.

2.1 RUOLI DI AUTORITÀ

Le forme del governo consistono in determinate distribuzioni di ruoli di autorità e di poteri. Questi ruoli sono attribuiti ad attori specifici, quali emergono dalla competizione politica. Già la classica distinzione tra presidenzialismo e parlamentarismo richiama evidentemente la contrapposizione tra quelle forme di governo che poggiano sull'antagonismo tra potestà (nel presidenzialismo: un presidente *opposto* al parlamento) e quelle forme di governo che non ammettono potestà indipendenti dal parlamento (nel parlamentarismo: il governo *in parlamento*). Per esempio, nella sua classificazione Loewenstein [1957, 73] individua due modelli dominanti, a seconda che l'equilibrio tra i detentori del potere democratico, cioè il parlamento e il governo, sia raggiunto mediante l'integrazione di quest'ultimo nel primo; oppure, che parlamento e governo siano separati e "forzati costituzionalmente" a cooperare. Nel primo caso (parlamentarismo), l'interdipendenza tra i detentori del potere genera integrazione, ovvero sia un grado limitato di indipendenza tra di essi; nel secondo caso (presidenzialismo), l'autonomia tra i detentori del potere genera cooperazione, ovvero sia un grado elevato di indipendenza tra di essi⁹. Elgie [1998] classifica i regimi democratici

⁸ Segnalo la riserva di Elgie [1998], secondo il quale l'analisi delle "proprietà relazionali" all'interno di una configurazione istituzionale, cioè l'analisi dell'effettiva distribuzione di risorse potestative tra i ruoli e gli attori che li occupano, rischia di generale ambiguità concettuali.

⁹ Analogamente, Steffani [1979; 1983] distingue le forme del governo parlamentari da quelle presidenziali, osservando il grado di integrazione o di cooperazione tra parlamento e governo. Nelle forme parlamentari si registra una relazione stretta tra governo e parlamento, che si trovano in uno stato di integrazione; nelle forme presidenziali il parlamento e il governo

utilizzando due soli criteri, l'elezione diretta o meno del Capo di Stato e del capo del governo, e la loro permanenza in carica per un periodo di mandato prefissato o meno, pervenendo alla classica tripartizione parlamentarismo, semipresidenzialismo e presidenzialismo, con l'aggiunta dei due casi unici del regime assembleare svizzero e del regime a elezione diretta del premier inaugurato in Israele a partire dal 1996, in base alla riforma della Legge fondamentale varata nel 1992.

Queste giuste osservazioni rinviano, in definitiva, a due diversi aspetti della morfologia istituzionale, cioè all'effettiva distribuzione dei ruoli istituzionali (quali ruoli?) e all'effettiva riserva di poteri associati a quei ruoli (quali poteri?). Rinviano al proseguo il trattamento di questo seconda dimensione d'analisi (par. 2.2), possiamo qui accogliere il punto di vista che una sicura base di partenza per discriminare tra le forme di governo consista nell'osservare la distribuzione dei ruoli d'autorità istituzionale¹⁰. Inoltre, possiamo notare che le varie classificazioni si fondano tanto sulla distribuzione dei ruoli che possiamo chiamare "collegiali", come Parlamento (P) e Governo (G), che sulla distribuzione dei ruoli invece "individuali", come quelli del Capo di Stato (CS) e del Capo del Governo (CG). Ne ricaviamo la ovvia conclusione che le forme del governo democratico, quanto alla distribuzione dei ruoli d'autorità, poggiano su diverse combinazioni tra i ruoli collegiali e i ruoli individuali.

	Ruoli individuali		
	Capo del Governo	Capo dello Stato	
1.	SÌ	SÌ	<i>Esecutivi duali</i>
2.	NO	SÌ	<i>Esecutivi monocratici</i>
3.	SÌ	NO	
4.	NO	NO	<i>Esecutivi collegiali-acefali</i>

Tab. 2.1: Tipologia degli esecutivi democratici sulla base della disposizione dei ruoli individuali

(qui l'esecutivo presidenziale) sono indipendenti e la relazione tra di essi è di tipo cooperativo. Steffani difende questa classificazione dicotomica delle forme di governo in presidenziali e parlamentari, anche rispetto al tentativo di introdurre il tipo misto del semipresidenzialismo. Le forme di governo restano per Steffani le due citate (al loro interno ulteriormente suddivise nella versione monarchica e repubblicana) e il semipresidenzialismo non sarebbe nient'altro che una forma di governo parlamentare e repubblicana, nella quale si registra una dominanza del presidente. Cfr. Steffani [1995, 638-639].

10 Kaltefleiter [1970] si muove in questa direzione, distinguendo tra il sistema classico governo-parlamento (Gran Bretagna); il sistema quasi-parlamentare, a sua volta suddiviso nella sottospecie repubblicana (Italia, III e IV Repubblica Francese) e in quella monarchica (Svezia, Norvegia, Danimarca e Belgio); e il sistema ad esecutivo bipolare (Repubblica di Weimar, Finlandia e Austria). Fabbrini e Vassallo [1999, 12-16] classificano i sistemi di governo in presidenziali, semipresidenziali, parlamentari e di "direttorio" (quello svizzero), utilizzando il criterio della elettività (chi è l'esecutivo), accanto ai criteri dell'operatività (come agisce l'esecutivo) e del rendiconto (chi è responsabile dell'azione dell'esecutivo). Il primo e il terzo di questi criteri rinviano alla distribuzione dei ruoli d'autorità, sottolineano cioè un *chi*.

I ruoli del CS e del CG sono immediatamente riconducibili all'assetto dell'esecutivo, perché la loro disposizione ne caratterizza in chiave tipica ideale la morfologia e, in qualche misura, rivela gli stili della leadership. A questo riguardo, possiamo qui notare, come esemplificato dalla Tab. 2.1, che nelle forme di governo sono logicamente possibili quattro diverse combinazioni nella disposizione di questi ruoli. Gli *esecutivi duali* presuppongono la presenza sia di un CG che di un CS (combinazione 1); gli *esecutivi monocratici* poggiano sull'uno o sull'altro, ma necessariamente mai su entrambi (combinazioni 2 e 3); infine, possiamo individuare gli *esecutivi collegiali-acefali* (combinazione 4), laddove né un CG né un CS siano presenti. Se gli esecutivi monocratici non sollevano ambiguità interpretative, gli esecutivi collegiali-acefali costituiscono, al più, una possibilità logica, per quanto si riscontrino storicamente i casi del *colegiado* uruguayano, agli inizi degli anni '50 del XX secolo, e la breve esperienza dell'esecutivo collegiale di Cipro, in base alla costituzione del 1960 [Shugart e Carey 1995, 153-158]. Diverso è, invece, il caso degli esecutivi duali.

In primo luogo, va detto che la disposizione di risorse potestative da parte di questi due ruoli prescinde completamente dal tipo d'investitura degli stessi, cioè dalla loro proprietà di essere eletti direttamente o meno. Infatti, abbiamo già sostenuto che l'elezione diretta del CG o del CS di per sé non è una proprietà capace di indicare la capacità relativa di esercitare influenza o potere entro l'assetto istituzionale da parte di questi ruoli, come ci è segnalato da quei casi nei quali compare un CS eletto direttamente, ancorché privo di risorse effettive utilizzabili nelle relazioni con gli altri ruoli istituzionali, vuoi perché questo conferimento non è previsto formalmente, vuoi perché il conferimento formale di risorse potestative non si traduce in relative pratiche di esercizio (per esempio, come nei casi austriaco e irlandese). Semmai, l'investitura popolare o diretta potrà svelare un collegamento potenziale tra questi ruoli elettivi e la costellazione degli interessi sociali presenti in quel contesto (elettorato e gruppi di pressione), suscitando in definitiva una dimensione ulteriore dell'analisi, quella dei rapporti tra i ruoli istituzionali e dette costellazioni. In altre parole, l'elezione diretta del CG o del CS, in quanto tale, non ci dice ancora nulla circa la loro effettiva salienza nel circuito istituzionale e delle decisioni politiche. Le tipologie avanzate che definiscono il semipresidenzialismo, cioè la forma di governo a esecutivo duale per eccellenza, sulla base della elezione diretta del CS, collocano in una identica classe forme di governo nelle quali questo ruolo ha un impatto affatto diverso nei vari casi¹¹.

In secondo luogo, e come conseguenza di ciò, non tutte le forme di governo che si presentano come duali meritano di essere trattate alla stessa stregua. Seguendo Blondel [1984, 75], definiamo duale una leadership quando due, e solo due, sogget-

11 Tanto per Elgie [1998, 228] che Fabbrini e Vassallo [1999, 13] la Quinta repubblica francese e la Finlandia, da un lato, e casi come l'Austria, Irlanda e il Portogallo, nei quali il peso istituzionale del CS appare realmente modesto, dall'altro, sono forme di governo semipresidenziali. Nel Capitolo 5 si avanzerà un tentativo di valutare empiricamente le differenze tra le forme genericamente definite "miste".

ti «condividono formalmente, effettivamente e continuativamente gli affari correnti del governo. Uno di questi soggetti solitamente è un monarca o un presidente. Sono esclusi i casi nei quali il Capo dello Stato svolge solo un ruolo simbolico, così come sono esclusi i casi nei quali siamo in presenza di un consiglio o di una giunta nella quale più di due persone costituiscono una leadership collettiva». Su queste basi, Blondel indica due tipi di esecutivo diviso: le monarchie duali, quali la Gran Bretagna o la Svezia in tempi passati; e le repubbliche semipresidenziali. Alcune forme di governo, dunque, presentano un dualismo *apparente*, in quanto talvolta la distribuzione diseguale delle risorse potestative tra il CG e il CS relega uno dei due ruoli ai margini del circuito istituzionale e delle decisioni politiche¹². Occorre, allora, volgere la nostra attenzione a tale distribuzione.

2.2 RISORSE POTESTATIVE

Si è osservato, più sopra, che nel trattamento delle forme di governo raramente viene assunta la prospettiva dell'analisi delle proprietà effettive dei ruoli istituzionali, quali ci sono suggerire dalla distribuzione delle "risorse potestative". Del resto, anche Loewenstein [1957] e Steffani [1979; 1983; 1995] incorrono in questo difetto, giacché il contrasto tra forme di governo basate sull'integrazione dei poteri o sulla cooperazione tra i poteri implica non solo una valutazione della distribuzione dei ruoli d'autorità istituzionale (un CS e un P; oppure, un CG e un P), ma anche una valutazione dell'effettivo conferimento di risorse potestative. Pertanto, nel presidenzialismo, CS e P cooperano perché a questi ruoli non sono attribuite risorse potestative utilizzabili per intercettare l'azione reciproca, e dunque la logica della loro azione è la non interferenza; all'opposto, nel parlamentarismo, CG e P dispongono di risorse potestative per contrastarsi vicendevolmente o per interferire negli ambiti di azione rispettivi, e dunque le loro azioni risulteranno integrate. Ai ruoli d'autorità, pertanto, corrispondono attribuzioni di risorse potestative, ovverosia di potere istituzionale, variabili nelle diverse forme di governo.

12 Questo mi pare essere il caso del CS elettivo in Austria e Irlanda. Ma si veda, più oltre, il par. 3 conclusivo e la mappa classificatori presentata nella Tab. 2.5. Nelle forme di governo con un dualismo apparente della struttura dell'esecutivo, il CS risulta relegato a funzioni di non immediato impatto sul circuito istituzionale preposto alla formazione delle decisioni politiche. Questa peculiarità può essere anche attribuita ai monarchi nelle monarchie costituzionali contemporanee (per esempio, la Gran Bretagna), come suggerisce Meny [1990, 197-205]. Meny indica tre distinte funzioni svolte dal CS, si tratti di un presidente o di un monarca costituzionale: la funzione simbolica, che trasforma il CS in un rappresentante dell'unità nazionale, la funzione di garanzia costituzionale, che ne fa un "custode della costituzione", e la funzione di arbitrato, in base alla quale il CS è titolare del potere di nomina del CG e talvolta dei giudici delle corti supreme, nonché del potere di scioglimento delle camere.

Distribuzione delle risorse potestative rispetto al:			
Capo del Governo		Capo dello Stato	
1.	Elevata	Elevata	<i>Esecutivi duali</i>
2.	Bassa	Elevata	<i>Esecutivi duali apparenti (di fatto monocratici)</i>
3.	Elevata	Bassa	
4.	Bassa	Bassa	<i>Esecutivi duali apparenti (di fatto collegiali-acefali)</i>

Tab. 2.2: Distribuzione delle risorse potestative tra i ruoli individuali nelle forme del governo democratico con esecutivi duali

In prima battuta, dobbiamo risolvere il problema della struttura degli esecutivi duali, per capire se la presenza simultanea di un CG e di un CS davvero configuri una situazione di dualismo. Nella Tab. 2.2 sono presentate quattro combinazioni tipiche ideali della distribuzione delle risorse tra i due ruoli individuali. La combinazione 1, in base alla quale tanto il CG che il CS dispongono di risorse considerevoli da far valere nel circuito istituzionale, è la sola che individua l'effettiva *struttura duale* degli esecutivi, secondo l'indicazione di Blondel [1984] più sopra richiamata. Nelle combinazioni 2 e 3 uno dei due ruoli non possiede risorse salienti, e pertanto possiamo liquidare queste situazioni come esemplificazioni della *struttura duale apparente* degli esecutivi, ovverosia di quegli esecutivi che di fatto sono a struttura monocratica¹³. Infine, la combinazione 4 è anch'essa una struttura duale apparente, in quanto CG e CS non dispongono di risorse salienti e siamo in definitiva in presenza di una struttura di governo acefala.

¹³ Così in alcune forme di governo, come quelle dei casi dell'Italia e della Germania, dove ci sono sia un CG che un CS, ma nelle quali quest'ultimo riveste un ruolo marginale nel circuito istituzionale; o, ancora, come nei casi delle forme di governo con monarca costituzionale (per esempio, Gran Bretagna, Belgio, Olanda, Danimarca, Spagna, Svezia, Norvegia) relegato a un mero ruolo simbolico.

Distribuzione delle risorse potestative rispetto al:			
Governo		Parlamento	
1.	Elevata	Elevata	Bilanciata
2.	Bassa	Bassa	
3.	Elevata	Bassa	<i>Sbilanciata a favore del governo</i>
4.	Bassa	Elevata	<i>Sbilanciata a favore del parlamento</i>

Tab. 2.3: Distribuzione delle risorse potestative tra i ruoli collettivi nelle forme del governo democratico

Sottoponiamo allo stesso trattamento la distribuzione delle risorse tra il G e il P, come mostrato dalla Tab. 2.3. Già Blondel [1973] ha sottolineato che la tradizionale distinzione tra sistemi parlamentari e presidenziali tende a oscurare le relazioni tra esecutivo e legislativo, perché presuppone una condizione statica di equilibrio tra questi due ruoli. Al contrario, occorre sforzarsi di «escogitare una misurazione applicabile non soltanto ai modelli che generano un “equilibrio” tra i poteri – vale a dire, il modello presidenziale e quello parlamentare –, ma anche ai modelli “sbilanciati”, che preservano la supremazia dell’esecutivo, oppure che conferiscono ai parlamenti poteri di revoca di tale supremazia, ponendo l’esecutivo alla mercé del legislativo e privandolo di armi di difesa» [Blondel 1973, 39]. Seguiremo questa direzione di ricerca e, pertanto, distingueremo:

- *distribuzioni bilanciate delle risorse potestative tra G e P* (combinazioni 1 e 2 della Fig. 2.3), nelle quali questi due ruoli collettivi interagiscono da posizioni di forza relativa sostanzialmente equivalenti;
- *distribuzioni sbilanciate delle risorse potestative a favore del G*, nelle quali questo ruolo gode di una posizione di vantaggio rispetto a P (combinazione 3 della Fig. 2.3);
- infine, *distribuzioni sbilanciate delle risorse potestative a favore del P*, nelle quali è questo ruolo, all’opposto, a godere di una posizione di vantaggio rispetto a G (combinazione 4 della Fig. 2.3).

Naturalmente, la valutazione della condizione di bilancio o di sbilancio tra le risorse potestative non può che essere condotta a seguito di uno studio della loro effettiva distribuzione. Questa dimensione relazionale è del resto cruciale, perché ci consente, come vedremo nei prossimi capitoli, di distinguere configurazioni istituzionali che tradizionalmente sono invece trattate come omogenee. Inoltre, siamo così

in grado di pervenire a una definizione empirica dell'equilibrio istituzionale, che in senso tipico ideale individua quelle situazioni nelle quali i ruoli di autorità «si confrontano reciprocamente sulla base di una disposizione simmetrica di poteri, cosicché non ve n'è alcuno in grado di dominare l'altro» [Loewenstein 1957, 74]¹⁴. Si tratta di un punto che merita di essere approfondito, in quanto solleva la questione molto controversa della misurazione delle risorse potestative e, quindi, della valutazione della “forza” relativa di ciascun ruolo d'autorità istituzionale.

2.2.1 MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLE RISORSE POTESTATIVE

Per superare questo scoglio, possiamo concepire i ruoli d'autorità P, G, CG e CS, che compaiono in varie combinazioni nelle forme del governo democratico, come le componenti di un circuito istituzionale che concorre alla formulazione di decisioni collettive. L'istituzionalizzazione della responsabilità politica, che è la proprietà distintiva dei regimi democratici, comporta che i ruoli istituzionali incidano nella formazione di tali decisioni in misura variabile. Questa capacità dipende dal peso o dalla forza di ciascun ruolo d'autorità e quindi – in ultima istanza – dai gradi effettivi di risorse potestative detenuti da ciascuno di essi. Quanto più risorse potestative si concentrano in un ruolo d'autorità, tanto più esso influenzerà le decisioni prese nel circuito istituzionale del quale fa parte, e tanto più risulterà capace di incidere sul processo di formazione delle decisioni collettive.

Se dunque guardiamo alle interazioni tra i ruoli istituzionali, risulterà che alcuni di questi dispongono di pacchetti considerevoli di risorse potestative da far valere nel processo decisionale, mentre altri ruoli possono esserne sprovvisti o detenerne in quote minori. In questo senso, si è visto più sopra, all'interno di una forma di governo i rapporti tra i ruoli d'autorità dati possono essere più o meno bilanciati. Chiameremo *forti* i ruoli che concentrano quote elevate di risorse potestative da spendere nel circuito istituzionale, mentre saranno definiti *deboli* quei ruoli dai quali è possibile controllare risorse potestative limitate. Una peculiarità del funzionamento della democrazia consiste nella capacità dei ruoli forti di catturare l'attenzione degli attori politici che competono per il potere, rendendo lo scontro per il loro controllo acceso. In altre parole, i ruoli d'autorità mettono i loro occupanti in condizione di concorrere alla formazione delle decisioni collettive, ed è per questa ragione che i ruoli forti sono anche quelli più appetiti.

¹⁴ Rendo qui con “equilibrio istituzionale”, forzando un po' il testo, quello che Loewenstein [1957, 74] chiama in effetti “configurazione di potere bilanciata”. In virtù dell'accezione del termine equilibrio che ho privilegiato, le due espressioni risultano in definitiva sinonime. Va da sé che un equilibrio istituzionale perfetto, in base alla definizione datane, presuppone una distribuzione simmetrica delle risorse potestative tra i ruoli istituzionali. Come abbiamo visto, in definitiva nei casi concreti le distribuzioni effettive sono spesso sbilanciate a favore di questo o di quel ruolo istituzionale. Un certo grado di disequilibrio o di sbilancio istituzionale è, del resto, necessario a rendere l'esercizio del potere effettivo. Una configurazione istituzionale perfettamente equilibrata rischierebbe di generare poteri che si neutralizzano a vicenda, rendendo impossibile o inefficiente l'azione politica.

Le risorse potestative, dunque, determinano la forza relativa di ciascun ruolo d'autorità istituzionale, ma come possiamo misurarle? In primo luogo, possiamo assumere che le risorse potestative accrescano la *capacità di intervento decisionale* di ciascun ruolo, intesa come capacità di prendere direttamente decisioni politiche, di orientarle, di influire su di esse, oppure ancora di bloccarle mediante poteri diretti o indiretti di veto e di controllo. In secondo luogo, le risorse potestative possono porre, in misura variabile, ciascun ruolo e la sua azione al riparo dall'interferenza di altri ruoli istituzionali. Infatti, la capacità di condizionare effettivamente il processo decisionale è minima, o molto ridotta, se il ruolo d'autorità considerato non possiede un margine piuttosto ampio di *autonomia*, vale a dire se il suo intervento può essere contestato con successo da altri ruoli d'autorità¹⁵. La dimensione dell'autonomia di un ruolo d'autorità istituzionale indica la sua specificità all'interno del circuito istituzionale, ci dice cioè quanto esso è distinguibile e differenziato dagli altri ruoli, e segnala «la capacità di controllare direttamente i processi di scambio con l'ambiente» [Panebianco 1982, 114], laddove l'ambiente è quello che circoscrive le relazioni tra i vari ruoli d'autorità istituzionale. Pertanto, capacità d'intervento decisionale e autonomia possono essere assunte come le due scale di misurazione delle risorse potestative a disposizione di ciascun ruolo d'autorità nelle forme di governo date e, come esemplificato dalla Fig. 2.1, la forza di ciascun ruolo all'interno del circuito istituzionale è direttamente proporzionale alle risorse potestative che gli sono associate, sia lungo la dimensione della capacità di intervento decisionale, che lungo la dimensione dell'autonomia.

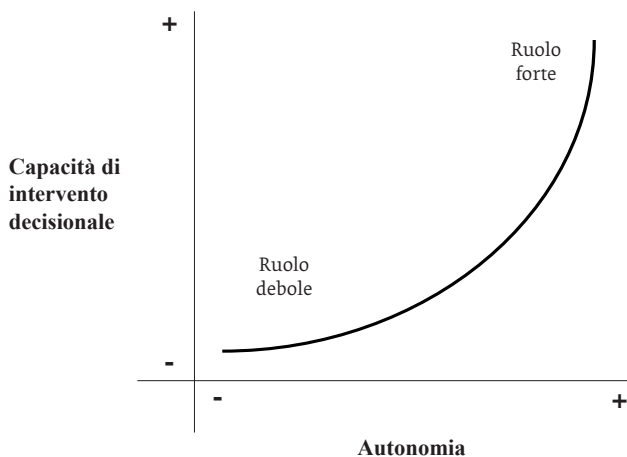


Fig. 2.1: Dimensioni della forza/debolezza dei ruoli d'autorità istituzionale

¹⁵ Il rilievo dell'autonomia nel processo di istituzionalizzazione politica è stato sottolineato da Huntington [1975, 32-34], sia pure in un'accezione diversa da quella qui avanzata.

La forza (o la debolezza) di un ruolo istituzionale dipende pertanto dal possesso (o dall'assenza) di risorse potestative utilizzabili entro il circuito istituzionale (dimensione della capacità d'intervento decisionale)¹⁶ e dalla presenza (o dall'assenza) di risorse potestative da parte di altri ruoli presenti nello stesso circuito istituzionale (dimensione dell'autonomia). Queste risorse, in definitiva, corrispondono a *formalizzazioni (norme) e/o regolarizzazioni (prassi)*¹⁷, e sono impiegate nelle relazioni con le altre istituzioni. Possiamo escogitare, su queste basi, un semplice metodo di misurazione della forza/debolezza dei ruoli istituzionali¹⁸: partendo dall'assunzione che risorse potestative formalizzate e/o regolarizzate siano utilizzabili nelle relazioni tra i ruoli all'interno del circuito istituzionale, conteggiamo queste risorse a seconda che esse siano pertinenti alla dimensione della capacità d'intervento decisionale o di quella dell'autonomia; quindi compariamo i pacchetti di risorse disponibili per ciascun ruolo in ciascuna forma di governo, costruendo delle scale di misurazione; infine, consideriamo forti quei ruoli istituzionali che totalizzano i punteggi più elevati lungo le varie scale. Ci serviremo di questo metodo e di suoi adattamenti nei capitoli seguenti¹⁹.

2.3 ARENE DEL CONFRONTO INTERISTITUZIONALE

Una volta individuati i ruoli di autorità istituzionale; distinti a seconda che si tratti di ruoli collegiali o individuali; accertato se si tratti di forme di governo con esecutivi duali, monocratici o addirittura acefali; vista la distribuzione di risorse potestative tra i ruoli istituzionali, sia collettivi che individuali; infine, accennato ai problemi (e alle loro possibili soluzioni) inerenti alla valutazione della forza dei vari ruoli d'autorità istituzionale, va esplorata la loro disposizione all'interno delle varie configurazioni. Questa disposizione genera delle arene del confronto interistituzionale, entro le quali i ruoli d'autorità interagiscono, utilizzando le risorse potestative che hanno a disposizione nel processo di formazione delle decisioni politiche. Se, come posto in precedenza, assumiamo dal lato dei ruoli collegiali essenzialmente il G e il P, mentre, dal lato dei ruoli individuali, il CG e il CS, osserviamo che la disposizione relativa di queste due coppie di ruoli nelle forme del governo democratico genera quattro distinte arene del confronto interistituzionale.

¹⁶ Un'analisi comparativa delle istituzioni politiche che tenga conto delle effettive risorse a disposizione di queste ultime è stata suggerita da Fried [1966].

¹⁷ Desumo questa prospettiva da Friedrich [1951], come chiarisco altrove. Cfr. Ieraci [2000b].

¹⁸ Per uno sviluppo, cfr. Ieraci [1994b] e, qui, i Capitoli 3, 4 e 5. Questa soluzione corrisponde a una tradizione di ricerca ormai abbastanza consolidata. Cfr. Duverger [1980], McGregor [1994], Shugart e Carey [1995].

¹⁹ Per una critica a questo accostamento, cfr. Elster [1997] e la relativa discussione in Ieraci [2003, 69-72]. Lanzalaco ha sottolineato, analogamente, alcune insidie insite nel trattamento delle regole formali, proponendo una distinzione tra "forma" e "forza" delle istituzioni. Cfr. Lanzalaco [1996; 1998]. Nell'accostamento che qui si è delineato, la forza delle istituzioni politiche consiste proprio nel possesso di risorse formali effettive.

		Attori collegiali	
		<i>integrati</i>	<i>separati</i>
Esecutivo	<i>monocratico</i>	DIADICA INTEGRATA	DIADICA SEPARATA
	<i>duale</i>	TRIADICA INTEGRATA	TRIADICA SEPARATA

Tab. 2.4: Arene del confronto nelle forme di governo democratico

Da un lato, G e P possono disporsi secondo una modalità *integrata*, oppure *separata*. Sono integrati quando il primo è selezionato dal secondo e/o dipende da questi, nel senso che il sostegno del P è condizione della sopravvivenza del G. Viceversa, G e P sono separati quando il primo non è selezionato dal secondo e/o la sua sopravvivenza non dipende dal suo sostegno. Passando ai ruoli individuali, abbiamo notato come la diversa disposizione di risorse da parte del CG e del CS può condurre essenzialmente ad esecutivi monocratici oppure duali²⁰. La Tab. 2.4 presenta la combinazione delle due modalità in rapporto alle due classi di ruoli d'autorità istituzionale. Risultano quattro arene del confronto tra i ruoli d'autorità istituzionale tipiche nelle forme del governo democratico, due dette diadiche, in quanto articolate essenzialmente su due ruoli (G e P, oppure P e CS) e basate su relazioni bilaterali tra queste, e due dette triadiche, perché poggiano invece su tre o più ruoli (G, P, CG e/o CS) posti in relazioni multiple tra loro:

- *distribuzione diadica integrata*, nella quale il G è selezionato dal P e/o sopravvive in virtù del sostegno del P (G e P sono integrati), mentre è assente un ruolo tra quelli del CG e del CS, oppure uno di questi due occupa una posizione marginale nel circuito istituzionale (l'esecutivo è monocratico o il dualismo è apparente);
- *distribuzione diadica separata*, nella quale è ancora assente un ruolo tra quelli del CG e del CS, oppure uno di questi due occupa una posizione marginale nel circuito istituzionale (l'esecutivo è monocratico o il dualismo è apparente), ma il G non è selezionato dal P, né la sua sopravvivenza dipende dal P (G e P sono dunque separati);
- *distribuzione triadica integrata*, nella quale il G è selezionato dal P e/o sopravvive in virtù del sostegno del P (G e P sono integrati), ma sono presenti e rilevanti entrambi i ruoli del CG e del CS (l'esecutivo è effettivamente duale);
- *distribuzione triadica separata*, nella quale il G non è selezionato dal P né sopravvive in virtù del sostegno del P (G e P sono dunque separati), ma sono presenti entrambi i ruoli del CG e del CS (esecutivo duale), oppure uno solo tra i due (esecutivo monocratico o duale apparente).

²⁰ Si è detto che gli esecutivi *duali apparenti* sono riducibili ad esecutivi monocratici o ad esecutivi collegiali-acefali.

Sulla mappa sono presenti sette diverse forme del governo democratico, alle quali corrispondono alcuni casi empirici²²:

- **Forme diadiche integrate:**
 - parlamentarismo;
 - premierato.

- **Forme diadiche separate:**
 - presidenzialismo;
 - parlamentarismo con presidente.

- **Forme triadiche integrate:**
 - semiparlamentarismo;
 - semipresidenzialismo.

- **Forme triadiche separate:**
 - direttorio.

Nelle forme diadiche integrate la relazione principale che si afferma è quella bilaterale P-G. Il *parlamentarismo* presenta uno sbilanciamento di risorse potestative favorevole al P; all'opposto, il *premierato* favorisce il G. A queste forme di governo sarà dedicato il Capitolo 3. Nelle forme diadiche separate la relazione principale che riscontriamo è quella tra P e CS, in quanto il G tende a diventare una "riserva" pressoché esclusiva di quest'ultimo. Qui incontriamo il *presidenzialismo* e il *parlamentarismo con presidente*, che analizzeremo nel Capitolo 4. Nelle forme triadiche le relazioni tra i ruoli istituzionali sono multiple, in quanto coinvolgono P, G, CG e CS. Nella versione integrata di questa forma di governo la sopravvivenza del G dipende anche dal P, come riscontriamo nelle due versioni del *semiparlamentarismo* e del *semipresidenzialismo*. Nella forma triadica separata, invece, i quattro ruoli sono reciprocamente indipendenti, come accade nella rara forma del *direttorio*. A queste forme del governo sarà dedicato il Capitolo 5.

²² Va da sé che la mappa classificatoria consente anche l'individuazione di tipi ideali che non corrispondono a casi empirici. In questo senso, e per quanto ciò non rappresenti uno degli intenti qui prefissati, la mappa può essere letta in chiave prescrittiva, oltre che descrittiva.

Parte seconda
Presidenti, governi
e parlamenti

Capitolo 3

Le forme diadiche integrate: parlamentarismo e premierato

Le forme di governo diadiche integrate corrispondono alle tipologie che convenzionalmente vengono definite di democrazia parlamentare. In esse troviamo due ruoli d'autorità istituzionale preminenti, il parlamento e il governo. Il governo è "reclutato" dal parlamento, che ne determina anche la sopravvivenza, ma al tempo stesso la sopravvivenza del parlamento è fortemente condizionata da quella del governo. La questione centrale che dobbiamo pertanto dirimere, in questo capitolo, riguarda il grado di questa integrazione, per capire fino a che punto l'azione di questi due ruoli è davvero connessa. Val la pena di chiarire subito, e in via preliminare, che l'integrazione di parlamento e governo genera come conseguenza la fusione del ruolo del capo del governo e del ruolo del governo stesso. Questa proprietà si registra analogamente nelle forme diadiche separate, che studieremo nel prossimo capitolo, ma con una fondamentale differenza: se nelle forme diadiche integrate la fusione dei ruoli del governo e del capo del governo avviene *entro l'arena del confronto denominata parlamentare*, nelle forme diadiche separate essa si registra *fuori* da questa stessa arena¹.

¹ Mi pare, pertanto, un errore di prospettiva quella che porta alcuni studiosi a interrogarsi sulla «presidenzializzazione» dei sistemi parlamentari [Jones 1991b]. Infatti, così si confondono gli attributi della leadership esecutiva con le proprietà morfologiche di base dei sistemi.

Per valutare il grado d'integrazione tra parlamento e governo, dovremo indirizzare la nostra attenzione alle risorse potestative che vincolano reciprocamente queste due istituzioni. Secondo la mappa classificatoria delle forme del governo democratico che abbiamo elaborato nel Capitolo 2 (Tab. 2.5), quando le risorse potestative avvantaggiano il parlamento, avremo casi effettivi di *parlamentarismo*, nei quali il governo è sottoposto a un controllo rigido da parte di questo stesso e può stentare a produrre un'azione politica univoca; all'opposto, quando il vantaggio nella distribuzione delle risorse potestative è ascrivibile al governo, avremo casi di *premierato*, nei quali l'esecutivo diviene, per così dire, uno strumento d'azione del parlamento, vale a dire che l'integrazione tra i due ruoli è massima ed essi agiscono all'unisono.

Per affinare la distinzione tra i due tipi, dovremo inoltre occuparci in modo dettagliato della morfologia dell'arena del confronto tra il parlamento e il governo, cioè del luogo istituzionale dove i due ruoli interagiscono e sono integrati. Lo studio delle arene parlamentari delle forme diadiche integrate costituisce, pertanto, il secondo obiettivo di questo capitolo.

1. KING IN PARLIAMENT E LA FORMAZIONE DELL'ARENA PARLAMENTARE IN INGHILTERRA

Quando si affronta il tema dello sviluppo delle forme di governo diadiche integrate e delle arene parlamentari è scontato rinviare all'analisi dell'evoluzione del caso britannico e sintetizzarle ricorrendo solitamente all'espressione "*King in parliament*". Il primo passaggio del complesso sviluppo del parlamentarismo inglese risale al XII e XIII secolo, quando la convocazione dei parlamenti medievali diviene meno episodica ed è, soprattutto, legata alla tassazione². Nel 1215 la Magna Charta, oltre a elencare l'insieme delle libertà consuetudinarie che il sovrano si impegnava a rispettare, stabilisce al punto 14 il principio fondamentale, per l'evoluzione della funzione rappresentativa del parlamento, che le decisioni prese dal Magnum Concilium saranno valide anche in assenza di alcuni tra i convocati³.

Nel XIII secolo e nella prima metà del XIV secolo si verificano alcune importanti trasformazioni istituzionali, che conferiscono alle assemblee rappresentative allora esistenti le sembianze del parlamento inglese e la sua struttura bicamerale, così come la conosciamo oggi. Il Magnum Concilium diviene *House of Lords* e in essa sono raccolti i grandi magnati feudali del regno; al suo fianco viene

2 Per una buona ricostruzione di queste dinamiche, cfr. Sturlese [1963]. È noto che nel caso francese lo sviluppo politico segue un percorso molto diverso, attraverso il quale la monarchia assoluta si rafforza a scapito del parlamento. Una eccellente sintesi della peculiare istituzionalizzazione politica francese è offerta da Richet [1973].

3 Cfr. il testo della Magna Charta riportato da Sturlese [1963, 127]: «[...] et sic facta summonitione negotium ad diem assignatum procedat secundum consilium illorum qui praesentes fuerint, quamvis non omnes summoniti venerint». Il Magnum Concilium era un'antica istituzione medievale, sorta dopo la conquista normanna in sostituzione del consiglio dei saggi (*Witan*) di origine sassone; era interamente composto di grandi feudatari, laici ed ecclesiastici, che avevano ottenuto terra e diritti su di essa per concessione del re [Barker 1945, 62].

istituita, con il favore del re che intende limitare l'influenza dei grandi nobili, una nuova camera elettiva, denominata *House of Commons*.

Nel periodo pre-Tudor si affermano, dunque, le principali istituzioni politiche dell'Inghilterra: un parlamento, nel quale una delle camere è elettiva, che esige ed ottiene il controllo sui funzionari ministeriali della corona; un Consiglio Regio che è reclutato congiuntamente dal parlamento e dalla corona; infine, un monarca che esercita ancora abbastanza saldamente la funzione esecutiva, ma deve ora agire attraverso il Consiglio per ottenere il consenso dei due rami del parlamento. Tutto è pronto affinché, dall'avvento dei Tudor al 1688, si scateni lo scontro tra il parlamento e il monarca per il controllo della funzione esecutiva.

Il primo aspetto cruciale da sottolineare in questa evoluzione istituzionale, considerata nel suo punto d'arrivo alla fine del XVII secolo, è che il ruolo del parlamento sostanzialmente non cambia. Esso resta il luogo dove inizialmente solo i baroni e i grandi magnati feudatari, poi anche i cavalieri e i borghesi, esprimono il consenso alle decisioni del monarca e del Consiglio Regio. Il parlamento, come ha sottolineato Sartori [1987b], non decide dunque mai, semmai fornisce il sostegno che queste decisioni richiedono. Il potere esecutivo resta, pertanto, un potere indiviso e univoco⁴.

Tuttavia, vi è un secondo aspetto non meno cruciale. L'emancipazione del parlamento inglese, legata alla crescita dei ceti borghesi [Bagehot 1995, 256], ha comportato l'estensione dell'influenza parlamentare sul Consiglio Regio e un graduale trasferimento del potere esecutivo dal monarca a questa istituzione. In altre parole, se il ruolo del parlamento non è granché cambiato, nuovo è invece il soggetto titolare del potere esecutivo, ora non più il monarca ma il Consiglio Regio, e quindi il *cabinet*. Questa dinamica e i legami originari del Consiglio Regio con il parlamento, all'indomani della Gloriosa Rivoluzione, comportano un progressivo declino dell'istituto monarchico e la fusione dell'esecutivo nel legislativo, che sono i tratti salienti delle forme diadiche integrate. L'espressione *King in parliament*, a ben vedere, significa che il Consiglio Regio è gradualmente "catturato" dal parlamento e, di fatto, sottratto all'influenza del re. Nel punto di arrivo di questo sviluppo, troviamo il monarca emarginato dal circuito decisionale e quello che un tempo era il suo esecutivo, ed ora è «una commissione del corpo legislativo scelta per diventare l'organo di governo» [Bagehot 1995, 52], è così integrato e fuso con il parlamento da aver perso qualsiasi legame originario con il monarca. L'esecutivo è diventata una componente essenziale dell'*arena parlamentare*, tanto che non è improprio usare l'espressione "Stato parlamentare" in riferimento alla democrazia inglese [Judge 1993]. Questa evoluzione, in tempi

⁴ In base a questa prospettiva, e che qui si è accolta, appare realmente forzato sostenere che l'evoluzione del rapporto governo-parlamento nelle democrazie parlamentari contemporanee possa configurarsi come una delega di poteri dal parlamento al partito di maggioranza [Strøm 2000; Müller 2000]. Il parlamento, quanto meno se si osserva il modello tipico ideale inglese verso la metà del XIX secolo [Strøm 2000, 263], difficilmente poteva delegare ciò che in definitiva non ha mai posseduto.

diversi ma con modalità affatto simili, è stata seguita da tutte le monarchie costituzionali dell'Europa settentrionale.

2. LA RELAZIONE GOVERNO-PARLAMENTO NELLE FORME DIADICHE INTEGRATE. UNA VALUTAZIONE DEL GRADO DI INTEGRAZIONE TRA GOVERNO E PARLAMENTO

Tuttavia, è fin troppo ovvio che il modello britannico è realmente unico, nel senso che il suo sviluppo è stato molto più tempestivo e – probabilmente – si è spinto molto più avanti di quanto non sia accaduto altrove. Per questa ragione possiamo assumerlo come un caso paradigmatico o tipico ideale, rispetto al quale valutare l'evoluzione delle maggiori democrazie parlamentari europee. Abbiamo sostenuto che nel modello inglese si assiste alla sostanziale emarginazione del monarca a vantaggio dell'arena parlamentare, che fagocita l'esecutivo e lo vincola a sé. Il soggetto titolare del potere esecutivo cambia, divenendo in ultimo il *cabinet* selezionato dall'arena parlamentare, ma la concezione del potere esecutivo resta invariata. Il potere di governo continua, infatti, ad essere univoco, molto esteso e per nulla condiviso con il parlamento. Ora, però, ad esercitarlo non è più il monarca, bensì il *cabinet* responsabile di fronte al parlamento.

Di questo schema generale di sviluppo dei sistemi di governo parlamentare si trovano diverse applicazioni, dove resta un elemento costante ma si presentano anche alcune differenze specifiche. L'elemento costante, che ci ha spinto a etichettare queste forme come diadiche integrate, consiste nella riduzione dei ruoli d'autorità a solo due ruoli collettivi, il governo e il parlamento, e nel legame funzionale e di *integrazione* tra di essi. Questa semplificazione e la relativa estromissione degli altri ruoli dal circuito decisionale primario ha riguardato, attraverso un processo secolare, il sovrano nelle monarchie costituzionali europee, in Inghilterra, come abbiamo visto, ma anche in Belgio, Olanda, Spagna e nelle democrazie scandinave. In altri casi, in forme apparentemente triadiche, come i parlamentarismi dell'Austria e dell'Irlanda con presidente eletto a suffragio popolare⁵, oppure dell'Italia e della Quarta repubblica francese con un presidente eletto dal parlamento [Ieraci 1994b], il terzo ruolo d'autorità, cioè il presidente o CS, ha da sempre ricoperto una posizione marginale, vuoi per effetto del disegno istituzionale stesso che della prassi politica⁶.

Le differenze specifiche delle forme di governo diadiche integrate riguardano, invece, proprio lo svolgimento del legame tra governo e parlamento e le sue proprietà, in quanto talvolta le relazioni tra questi due ruoli d'autorità si dipanano a vantaggio dell'uno piuttosto che dell'altro, a seconda della distribuzione relativa delle risorse potestative. In altre parole, talvolta prevale il governo e ta-

⁵ Su questo punto, cfr. più avanti il Capitolo 5.

⁶ Il ruolo del Capo di Stato nel parlamentarismo assume un qualche rilievo nella fase di formazione del governo, quando viene designato formalmente il Primo Ministro. Cfr. De Winter [1995, 122-136].

l'altra il parlamento [Blondel 1973]. Qual è la distribuzione delle risorse potestative che trasforma il governo in un "dominatore" dell'arena parlamentare, e quale invece quella che lo riduce alla sua mercé? In effetti sappiamo già dove cercare. La presenza del vincolo di responsabilità tra governo e parlamento non fa discendere rapporti così uniformi come si è portati a credere generalmente⁷. Infatti, la natura di questo vincolo varia in modo molto notevole, dalla presenza di regole e procedure di formazione dei governi, alla presenza di clausole di esclusione implicite nei confronti di alcuni partiti; dall'esistenza di particolari procedure legislative, alla presenza di attori esterni o interni capaci di imporre veti sulla composizione dei governi [Strøm, Budge e Laver 1994, 320-321]. Tuttavia, la stesura di una lista molto eterogenea di vincoli e la loro manipolazione in modelli statistici molto sofisticati [Warwick 1994] non sempre conduce a interpretazioni persuasive delle relazioni governo-parlamento e al più produce generalizzazioni troppo vaghe per essere considerate altro che un semplice punto di partenza⁸. Le questioni cruciali sono dunque quali vincoli selezionare e come selezionarli.

Nel capitolo precedente abbiamo posto che nelle forme diadiche integrate parlamento e governo non solo sono i due ruoli prominenti, ma si trovano in una condizione di dipendenza reciproca, nel senso che il governo è selezionato dal parlamento e la sopravvivenza di questi due ruoli d'autorità è reciprocamente connessa. Nella saldezza di questo legame di dipendenza reciproca sta proprio la misura del grado di integrazione tra parlamento e governo. Tutto ciò ci suggerisce di guardare, da un lato, al contesto della *formazione del governo*, in quanto esso riguarda in modo molto ravvicinato uno dei due criteri definitivi dell'integrazione tra i due ruoli, vale a dire quello della selezione per via parlamentare del governo. Dall'altro lato, emerge come saliente il contesto della *terminazione del rapporto governo-parlamento*, in quanto esso coincide con i limiti temporali della sopravvivenza di entrambi i ruoli. Entro questi due contesti si presentano tre risorse/opportunità capaci di incidere sul bilancio dei rapporti tra governo e parlamento e, pertanto, sul grado di integrazione tra di essi.

1. *Modalità di investitura del governo: voto di investitura collegiale del governo o ad personam del primo ministro.* Alcune democrazie parlamentari basate sul cosiddetto modello Westminster [Lijphart 1988] attribuiscono ampi poteri al primo ministro nella formazione del governo e nella revoca dei mandati ai

7 Steffani [1979, 43-44] individua quattro forme del governo parlamentare: quella in cui si ha equilibrio di potere tra il capo di stato e il capo di governo (modello della "cooperazione esecutiva": Terza e Quarta repubblica francese); quella in cui si registra uno spostamento dell'equilibrio del potere a vantaggio del capo di governo (modello fondato sulla "egemonia del primo ministro" o del cancelliere: Germania e Gran Bretagna); quello in cui lo spostamento dell'equilibrio dei poteri avvantaggia invece il capo di stato (modello ad "egemonia presidenziale": Repubblica di Weimar, Quinta repubblica francese, Finlandia); infine, la forma in cui vi è un indebolimento tanto del capo di stato che del primo ministro e si verifica un accumulo di competenze e di potere nel parlamento (modello della "egemonia dell'assemblea").

8 Per una critica, in questo senso, cfr. Ieraci [1996a].

singoli ministri (Gran Bretagna, Germania, Spagna, per esempio). In genere, in questi casi il parlamento procede ad una votazione sul primo ministro designato e non sottopone il governo da questi formato a successiva verifica⁹. In altri casi, per esempio quello austriaco, nonostante i poteri rilevanti associati al ruolo del primo ministro, il carattere collegiale dell'investitura del governo è mantenuto [Gerlich e Müller 1988; Müller 1993].

2. *Esercizio del voto di sfiducia*. Il più efficace strumento di controllo dell'esecutivo da parte del parlamento è la verifica costante dell'estensione del sostegno parlamentare, mediante l'espressione di un voto di fiducia. In alcune forme diadiche integrate questa possibilità del parlamento è sensibilmente limitata. L'esempio più conosciuto è la cosiddetta "sfiducia costruttiva" (*konstruktive Misstrauensvotum*) espressamente richiesta dalla Legge fondamentale tedesca: «Il Bundestag può esprimere al Cancelliere federale la sfiducia soltanto quando elegge a maggioranza dei suoi membri un successore e chiede al Presidente federale di revocare il Cancelliere federale. Il Presidente federale deve aderire alla richiesta e nominare l'eletto» (art. 67)¹⁰. Analogo è il caso della Spagna, dove è previsto che una mozione di censura presentata da almeno un decimo dei deputati sia accompagnata dalla proposta di una candidatura alla presidenza del governo e che il candidato proposto nel testo della mozione, qualora approvata a maggioranza assoluta, divenga il nuovo presidente del governo (artt. 113 e 114)¹¹. Poco citato è l'art. 65 della costituzione belga [Biscaretti di Ruffia 1994, 58], che impone al parlamento di esprimere una mozione di sfiducia proponendo allo stesso tempo un successore del primo ministro¹². Ma in altre situazioni, può essere richiesta una maggioranza qualificata per l'approvazione di una mozione di sfiducia, come nel caso greco (art. 84, comma 6)¹³.
3. *Scioglimento del parlamento e convocazione delle elezioni*. In talune forme diadiche integrate, il governo può indire elezioni politiche, anche quando è privato della fiducia o del sostegno parlamentare. La possibilità che il governo indichi elezioni nel momento a lui più favorevole e, soprattutto, quando avverte che il sostegno del parlamento viene a mancare, sembra il più importante tra i meccanismi di bilanciamento del controllo del parlamento sugli esecutivi. Il modo in cui la capacità del parlamento di condizionare il governo viene limitata è palese.

9 Per un approfondimento, cfr. Jones (G.W.) [1991a].

10 Cfr. Legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca, in Biscaretti di Ruffia [1994, 217-218].

11 Cfr. Costituzione del Regno di Spagna, in Biscaretti di Ruffia [1994, 396-397].

12 In alcune forme triadiche esistono dispositivi simili. Nel caso della Svizzera, la sfiducia non è ammessa, mentre in quello della Quinta repubblica francese, per quanto non esista una disposizione analoga alla sfiducia costruttiva tedesca e spagnola, la costituzione prevede una serie di limitazioni al controllo del parlamento sull'attività di governo, quali il dispositivo cosiddetto del "voto di blocco" sulle proposte governative [Bartolini 1981, 207-224].

13 Cfr. Costituzione greca, in Biscaretti di Ruffia [1994, 354].

Quest'ultimo può infatti minacciare lo scioglimento del parlamento ogni qual volta il suo rapporto fiduciario con il parlamento stesso è messo a repentaglio. La perdita di sostegno all'interno dell'arena parlamentare è compensata dal ricorso alle elezioni politiche e, quindi, mediante la ricerca di nuovo sostegno all'esterno dell'arena parlamentare¹⁴. Nella Tab. 3.1 è presentato il quadro della distribuzione di queste tre proprietà nelle forme di governo diadiche integrate.

14 Questo meccanismo istituzionale è ciò al quale probabilmente fanno implicitamente riferimento i teorici del *party government*, laddove sostengono che il governo di partito implica che «tutte le principali decisioni di governo devono essere prese da individui scelti in elezioni [...]» [Katz 1986, 43]. Questa prospettiva ha condotto alcuni autori a considerare la “decisività elettorale” e la “competitività elettorale” come proprietà dell'arena elettorale [Strøm 1990]. Tuttavia, il punto qui sostenuto è sostanzialmente diverso: sono semmai certe proprietà dell'arena istituzionale (la relativa autonomia del governo rispetto al parlamento) a proiettare i loro effetti sull'arena elettorale. Generalmente, nelle forme diadiche integrate il potere di scioglimento del parlamento è solo un'attribuzione formale del capo di stato, in quanto il primo ministro decide lo scioglimento imponendo la ratifica dello stesso, come “atto dovuto”, al capo dello stato. Ma vi sono anche casi molto singolari, che spaziano dall'Italia, dove il ruolo del capo di stato è più attivo, alla Quarta repubblica francese e al Belgio, che ammettono modalità che potremmo definire semi automatiche di ricorso allo scioglimento del parlamento. L'art. 71 della Costituzione del Belgio recita chiaramente che «il Re non ha il diritto di sciogliere la Camera dei rappresentanti» e stabilisce una condizione rigida per ammettere lo scioglimento: la mancata nomina di un successore del primo ministro, in caso di sfiducia al governo in carica. Lo stesso art. 71 stabilisce che: «Inoltre, il Re può nel caso di dimissioni del Governo, sciogliere la Camera dei rappresentanti dopo aver ricevuto il suo assenso, espresso dalla maggioranza assoluta dei suoi membri». Cfr. Costituzione del Belgio, in Biscaretti Di Ruffia [1994, 59-60]. La costituzione della Quarta repubblica francese (art. 51) non riconosceva al presidente, né al governo, alcun potere di scioglimento delle camere; tuttavia, era ammessa la possibilità di un ricorso anticipato allo scioglimento se in un arco di tempo compreso in diciotto mesi si verificavano due crisi di governo. Questi dispositivi delle costituzioni belga e della Quarta repubblica francese mirano a proteggere l'autonomia del legislativo dagli interventi dell'esecutivo o di terzi attori istituzionali.

	Tipo di vincolo/risorsa e contesto di applicazione		
	FORMAZIONE DEL GOVERNO	TERMINAZIONE DEL RAPPORTO GOVERNO-PARLAMENTO	
Casi	1. Investitura <i>ad personam</i> del primo ministro	2. Limitazioni al voto di sfiducia o similari	3. Scioglimento del parlamento e convocazione delle elezioni
Germania	+	+	+
Spagna	+	+	+
Gran Bretagna	+	-	+
Svezia^a	+	-	+
Norvegia	+	-	+
Danimarca	+	-	+
Grecia^b	-	+	+
Austria	-	-	+
Olanda	-	-	+
Irlanda	-	-	+
Ungheria	+	+	- ^c
Slovenia	+	+	- ^c
Belgio	-	+	-
Rep. Ceca	-	+	- ^c
Slovacchia	-	-	-
Italia	-	-	-
IV Rep. francese	-	-	-

Tab. 3.1: Risorse/vincoli nella relazione parlamento-governo delle forme diadiche integrate

^a In base alla riforma costituzionale del 1970-1975.

^b In base alla riforma costituzionale del 1985.

^c Possibile in base a procedure automatiche: in Ungheria, se il Parlamento non elegge entro 40 giorni il candidato Primo Ministro indicato dal Presidente e si registrano quattro votazioni di fiducia al governo corrente nell'arco di dodici mesi; in Slovenia e in Repubblica Ceca, se il Parlamento non elegge un Capo di Governo.

Legenda: + = presenza della risorsa per il governo (vincolo per il parlamento, vantaggio per il governo); - = assenza della risorsa per il governo (vantaggio per il parlamento, vincolo per il governo).

Fonte: adattamento da Ieraci [1996b, 70]

Possiamo notare quanto meno una netta spaccatura in due distribuzioni significative delle risorse potestative, che qualificano la relazione governo-parlamento nel nostro campione di casi.

PRIMO GRUPPO: FORME DIADICHE A INTEGRAZIONE ELEVATA O MEDIA – Germania, Spagna, Gran Bretagna, Svezia, Norvegia, Danimarca, Grecia, Austria, Olanda, Irlanda. Sono qui compresi tutti quei casi accomunati dall'opportunità da parte del governo di sciogliere il parlamento e conseguentemente di indire elezioni politiche. Inoltre, in alcuni di questi casi (Germania, Spagna, Gran Bretagna, Svezia, Norvegia, Danimarca) la procedura di investitura del governo riguarda solo primo ministro, cosicché il carattere monocratico del governo risulta molto accentuato. All'interno di questo gruppo, infine, si staccano nettamente la Germania e la Spagna, i cui governi possono contare su tutte e tre le risorse considerate, compreso il decisivo voto di sfiducia costruttivo. I casi compresi in questo gruppo esibiscono livelli elevati di integrazione tra governo e parlamento, perché le risorse a disposizione del primo consentono di bilanciare il controllo parlamentare. L'investitura *ad personam* del primo ministro e le limitazioni poste al voto di sfiducia aumentano l'autonomia del governo, mentre la possibilità cruciale di revocare unilateralmente il mandato parlamentare, convocando nuove elezioni, attribuisce al governo una risorsa di bilanciamento dei poteri parlamentari di controllo sull'esecutivo. Qui, dunque, non solo è il governo a dipendere dal parlamento, ma vale anche l'opposto, giacché la sopravvivenza del parlamento dipende a sua volta da quella del governo. Se quest'ultimo non è in grado di mantenersi in vita, può determinare lo scioglimento del parlamento e ricorrere a nuove elezioni, cosicché parlamento e governo risultano integrati in misura molto spiccata.

SECONDO GRUPPO: FORME DIADICHE A INTEGRAZIONE BASSA – Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Slovacchia, Belgio, Italia, Quarta repubblica francese. I paesi inclusi in questo secondo gruppo presentano una situazione di limitate risorse a disposizione del governo nei confronti della controparte parlamento. Qui è saliente la circostanza che il potere di scioglimento del parlamento, e quindi il principale strumento di difesa del governo nei confronti di questi, non sia riconosciuto al governo. Si tratta, in definitiva, di situazioni nelle quali il parlamento esercita un controllo molto esteso sul governo, in tutte le fasi della sua esistenza. Nel caso della Quarta repubblica francese questo tratto è addirittura accentuato dal fatto che il potere di scioglimento del parlamento, che non spetta al governo, né a un qualche attore terzo con funzioni arbitrali, come il CS nel caso italiano, è regolato internamente dall'assemblea parlamentare stessa. Siamo qui in presenza di un governo totalmente in balia dell'assemblea.

Il caso del Belgio, a sua volta, è davvero singolare, in quanto la composizione del governo è regolata da criteri di rappresentatività etnico linguistica. L'art. 86 bis della Costituzione belga impone che nel Consiglio dei ministri vi siano, in uguale numero, «ministri di espressione francese e ministri d'espressione olandese»¹⁵. Questo vincolo riduce l'autonomia del primo ministro belga nella formazione del governo e aumenta il grado di controllo del parlamento su quest'ultimo, che

¹⁵ Cfr. Costituzione del Belgio, in Biscaretti di Ruffia [1994, 61].

deve essere composto in modo da fotografare fedelmente le linee di divisione presenti in parlamento. I partiti esclusi dalle coalizioni di governo in forza di divisioni partitiche possono condizionare il governo agendo sulle divisioni culturali presenti al suo interno, secondo modalità tipiche nelle società plurali e consensuali. In altre parole, si può essere esclusi in quanto socialisti o democristiani ma non in quanto valloni o fiamminghi. Questa peculiarità del processo di formazione delle coalizioni di governo ha accentuato nel caso belga il ruolo dei partiti e ridotto di molto l'influenza della corona [De Meyer 1983]. Inoltre, nel caso belga lo scioglimento anticipato del parlamento è subordinato all'assenso dello stesso¹⁶. In questo modo, i vincoli posti dal parlamento sul governo (composizione e rapporto fiduciario) ne riducono l'autonomia. Diciamo, dunque, che nelle forme diadiche italiana, belga e francese della Quarta repubblica l'integrazione tra governo e parlamento risulta bassa o modesta, perché ai poteri considerevoli di controllo del parlamento sugli esecutivi (investitura collegiale del governo ed esercizio illimitato della sfiducia) non si contrappone una identica capacità degli esecutivi di condizionare il parlamento, per esempio vincolando la sopravvivenza del parlamento stesso alla propria durata in carica. Se il governo dipende dal parlamento, quest'ultimo non dipende pressoché in alcun modo dal governo e, pertanto, questi due ruoli risultano debolmente integrati.

Repubblica Ceca e Ungheria hanno adottato morfologie che richiamano molto evidentemente il parlamentarismo classico. Il Capo di Stato (CS) è eletto per via parlamentare e dispone di poteri molto limitati, sia rispetto al parlamento che al governo. La struttura dell'esecutivo in questi paesi non è, dunque, di tipo duale. L'arena parlamentare – e questo è l'aspetto decisivo – mantiene un grado considerevole di autonomia. Nella morfologia ungherese, il CS e il Parlamento (P) restano in carica per quattro anni e il primo è eletto all'indomani del rinnovo del Parlamento (artt. 20 e 29A della costituzione ungherese), quindi la sopravvivenza del CS dipende dal P; lo scioglimento del P è rigidamente regolato, e il CS può disporlo solo se si verificano quattro voti di sfiducia al governo (G) in dodici mesi e se il P non procede all'elezione del Capo di Governo (CG) entro quaranta dalla proposta di nomina avanzata dal CS; i ministri sono nominati dal CS, ma solo seguendo le indicazioni del CG investito dalla nomina parlamentare (art. 33 della costituzione ungherese); infine, l'iniziativa legislativa del CS, il suo veto sospensivo (il CS può chiedere al P il riesame di una legge, ma deve promulgarla se il P la riapprova senza modifiche) e l'eventuale ricorso al referendum, per i quali non è richiesta la controfirma ministeriale, sono gli ambiti più rilevanti dell'intervento del CS ungherese sul P. Va notato, comunque, che in pratica le decisioni del CS ungherese, anche in questi ambiti, restano chiaramente vincolate alle posizioni del governo [Bartole 1993, 97-98]

16 Vedi, *supra*, nota 14. Nel caso belga le limitazioni poste al voto di sfiducia parlamentare dall'art. 65 della costituzione, in precedenza richiamato, vanno comunque segnalate come risorsa che stempera il controllo parlamentare sugli esecutivi.

Tuttavia, questi tratti di parlamentarismo puro si combinano nella forma di governo ungherese anche con elementi di rafforzamento del G, che la fanno propendere verso la soluzione di premierato. Abbiamo già detto che il CG riceve un'investitura *ad personam* dal P e successivamente il G non necessita di un voto di fiducia. Questa disposizione concede al CG un margine di manovra molto ampio nella formazione del G e nella sua conduzione, che è ulteriormente accresciuto dal voto di sfiducia costruttivo e dalla possibilità di sciogliere il P se questo vota quattro volte in dodici mesi la sfiducia al G (art. 28.3 della costituzione ungherese).

La forma diadica integrata introdotta nella Repubblica Ceca non mostra, invece, un inerente sbilanciamento a favore dei ruoli del CG e del G ed essa sembra inclinare verso il parlamentarismo, piuttosto che verso il tipo del premierato. I poteri del CS sono qui più limitati che nel caso ungherese: il CS ceco è eletto dal P e può disporre lo scioglimento del P, ma in situazioni ben circostanziate dalla Costituzione (si veda l'art. 35 della Costituzione ceca): nel caso che il P neghi il voto di fiducia a un Governo appena nominato dal CS, su proposta congiunta con la Presidenza della Camera dei Deputati; se il P rifiuta d'approvare un provvedimento governativo sul quale il G ha posto la questione di fiducia; se in P per oltre tre mesi manca il quorum per la regolarità dei lavori, oppure le sessioni di lavoro non si svolgono regolarmente. Il suo potere di iniziativa legislativa, pur accompagnato dal veto sospensivo (art. 50), resta meramente fittizio, giacché – come si è già verificato – i parlamentari possono lasciar cadere le sue proposte se non condivise; infine, il suo ruolo nella formazione del governo è limitato alla sola nomina del candidato premier [Bartole 1993, 98-99; Adam 1998, 474-480]. Non è prevista l'investitura *ad personam* del CG e il G riceve un voto di fiducia collegiale a seguito di una dichiarazione programmatica (art. 69 della costituzione ceca), né il G può proteggersi dall'interferenza del P in virtù di qualche dispositivo che ne minacci lo scioglimento. Soltanto l'esercizio della sfiducia è parzialmente limitato, prevedendo che la relativa mozione sia presentata da almeno un quinto dei membri di entrambe le camere (art. 43 della costituzione ceca).

I casi della Slovacchia e della Slovenia sono singolari, ma non per questo meno interessanti. Essi ci confortano nell'opinione, che abbiamo già più volte ribadito, che non basta eleggere direttamente tramite voto popolare un CS per farne un ruolo istituzionale "pesante". Nei casi sloveno e slovacco, l'esecutivo solo apparentemente ha un assetto duale. L'evoluzione istituzionale della Slovacchia mostra ciò in modo più lampante. Dopo lo smembramento della Repubblica cecoslovacca, la Slovacchia si dà una forma di governo molto simile a quella della Repubblica ceca, che già abbiamo discusso, se si fa eccezione per l'opzione per una struttura unicamerale anziché bicamerale del legislativo. Nel 1998 viene introdotta una riforma che, da un lato, affievolisce ulteriormente i poteri già limitati del CS slovacco, ma, allo stesso tempo, ne modifica il metodo di elezione rendendolo da parlamentare ora diretto e popolare [East European Constitutional Review 1999]. Il CS slovacco non svolge un ruolo attivo nella formazione e nella conduzione dell'esecutivo, limitandosi a registrare le soluzioni emerse nell'arena parlamentare. Nomina, quin-

di, formalmente il CG e raccoglie le sue dimissioni e quelle del suo G quando questi è sfiduciato dal P. Tanto il veto sospensivo che il potere di indire referendum sono, perciò, seriamente limitati dall'incapacità del CS slovacco di interferire attivamente nella relazione G-P. La forma di governo slovacca funziona dunque come un parlamentarismo, analogamente ad altre forme triadiche integrate apparenti.

Il CS sloveno è eletto con procedura diretta e popolare, ma i suoi poteri sono molto ridotti [Cerar 1999]. Nella formazione del G, il suo ruolo riguarda solo la nomina formale del CG, il quale riceve un'investitura *ad personam* da parte del P che ha la conseguenza di rafforzare molto la sua posizione. Inoltre, G e CG sono protetti dal voto di sfiducia costruttivo, una procedura che deve essere attuata anche per votare la sfiducia a singoli ministri. Il CS non detiene risorse salienti da spendere nei confronti del P o del G. La stessa procedura di scioglimento del P è, per così dire, semi-automatica: il CS può sciogliere il P solo se questo non ha eletto a CG alcuno dei candidati proposti sia dal CS stesso che, successivamente, dal P [Cerar 1999, 243].

3. L'ARENA DEL CONFRONTO PARLAMENTARE NELLE FORME DIADICHE INTEGRATE

3.1 EVOLUZIONE E ISTITUZIONALIZZAZIONE NEL CASO BRITANNICO

I tratti della relazione parlamento-governo, in precedenza descritti, connotano già sufficientemente bene le forme diadiche integrate e una principale linea di fattura tipologica al loro interno, fra quei casi che riservano al governo risorse potestative per bilanciare il controllo parlamentare e, all'opposto, i casi dove il governo è soggiogato dal parlamento. Occorre, però, affinare questa raffigurazione ancora molto schematica e dicotomica. Nelle forme diadiche integrate le relazioni governo-parlamento sono circoscritte entro una singola arena del confronto, che abbiamo già provveduto a denominare *arena parlamentare*. Di questa dovremo ora occuparci, per approfondire la conoscenza delle forme di governo che sono l'oggetto di questo capitolo.

Anche in questo passaggio argomentativo può risultare proficuo gettare lo sguardo sul modello ideale del parlamento di Westminster, così come avevamo fatto nel paragrafo di apertura per rintracciare le origini storiche delle forme diadiche. In linea generale, possiamo dire che l'arena parlamentare inglese mantiene caratteristiche immutate all'indomani della Gloriosa Rivoluzione, per tutto il corso del XVIII secolo e fino alla seconda metà degli anni trenta del XIX secolo. Ma l'estensione del suffragio a partire dal 1832 allarga la rappresentanza a ceti e classi sociali nuove, spezzando il dominio dei partiti notabiliari. L'azione parlamentare delle opposizioni diverrà ancor più efficace quando comincerà ad acquisire consistenza il gruppo parlamentare dei Nazionalisti irlandesi e successivamente con l'apparire del Partito Laburista. A partire dalla seconda metà del XIX secolo, l'ostruzionismo dei nazionalisti irlandesi rischia di bloccare l'attività di Westminster.

Ciò brevemente detto, e tralasciando i dettagli¹⁷, le opposizioni potevano sfruttare le opportunità offerte dai vecchi regolamenti parlamentari di Westminster essenzialmente seguendo due tattiche distinguibili a fini analitici: *sovraccaricando il processo legislativo*, oppure *occupando o consumando il tempo legislativo*. Le due tattiche erano ovviamente fittamente intrecciate, vale a dire che sovraccaricando il processo legislativo si otteneva l'effetto di consumare il tempo necessario al governo per affrontare le sue questioni e, a sua volta, questa seconda tattica poteva essere perseguita, oltre che con pratiche ostruzionistiche vere e proprie, anche con il sovraccarico del processo legislativo mediante interrogazioni.

Queste sfide non lasciano certo indifferenti i governi britannici, che perseguono con notevole coerenza e con successo l'obiettivo di sgombrare, per quanto possibile, il cammino delle loro iniziative legislative dagli ostacoli che venivano posti dalle opposizioni, in una fase nella quale il volume degli affari governativi tendeva a crescere a dismisura. A partire dal 1837 (quindi appena cinque anni dopo il primo allargamento del suffragio) vengono compiuti svariati tentativi – molti andati a buon fine¹⁸ – di riformare le vecchie procedure legislative della Camera dei Comuni, intervenendo sui suoi *Standing Orders* e sostanzialmente riducendo la portata garantista dei diritti del singolo rappresentante, da un lato, e rafforzando enormemente la posizione degli esecutivi, dall'altro lato. La Tab. 3.2 sintetizza i risultati del rimodellamento imposto alla Camera dei Comuni britannica, evidenziando dieci risorse/opportunità procedurali, escogitate per contrastare le tattiche dell'opposizione, che consentiranno agli esecutivi di controllare saldamente l'arena parlamentare già a partire dalla fine del XIX secolo.

17 Per i quali rinvio a Ieraci [2000a, 172-191].

18 Dagli anni immediatamente successivi alla prima legge di riforma elettorale fino al secondo dopoguerra vengono istituite tredici commissioni per la riforma della procedura parlamentare, nei seguenti anni: 1837, 1848, 1854, 1861, 1869, 1871, 1878, 1886, 1890, 1906, 1913, 1932, 1945-46. Cfr. Campion [1947, 39].

	TATTICHE DELL'OPPOSIZIONE	RISORSE DEL GOVERNO
Sovraccarico del processo legislativo:	a) Attraverso l'iniziativa legislativa (Proposte legislative di deputati indipendenti e petizioni)	1) Istituzione di aree di politica riservate al governo (spesa) 2) Riduzione dei tempi concessi alle proposte di legge indipendenti (<i>Private Members business</i>) 3) Priorità ai provvedimenti del governo
	b) Attraverso l'introduzione di emendamenti	4) Chiusura del dibattito 5) Selezione degli emendamenti
Consumo dei tempi legislativi:	c) Attraverso le interrogazioni (<i>questions</i>) rivolte al governo	6) Riduzione dei tempi concessi alle interrogazioni 7) Restrizioni imposte alle mozioni di rinvio dei lavori
	d) Attraverso l'ostruzionismo (<i>filibustering</i>)	8) Ghigliottina 9) Riduzione di tempi concessi agli oratori 10) Controllo dell'organizzazione e dei tempi delle sedute

Tab. 3.2: Confronto tra le tattiche dell'opposizione per ostacolare l'azione del governo e le risorse del governo per contrastare l'opposizione nella Camera dei Comuni britannica

Fonte: Ieraci [2000a, 180]

Il lungo processo di riforma, iniziato nei primi decenni del XIX secolo e protrattosi per gran parte del XX secolo, ha dunque alterato in maniera drastica l'ambiente istituzionale nel quale i partiti politici parlamentari britannici erano originariamente calati ed ha determinato la progressiva «erosione dei diritti parlamentari individuali» [Cox 1987, 46]¹⁹. Questa dinamica ha, in definitiva, stabilito inequivocabilmente il primato del governo sul parlamento.

Già all'inizio del XX secolo, dunque, gli esecutivi britannici avevano conseguito un livello elevatissimo di *capacità di protezione delle proprie politiche* – con ciò intendendo la probabilità che i progetti del governo passino attraverso gli stadi del processo legislativo senza emendamenti, o comunque emendati solo in modo relativamente marginale o secondo il gradimento del governo stesso. Le risorse procedurali messe a disposizione del governo per limitare l'intrusione dell'opposizione nei suoi affari (si veda la Tab. 3.2) sono così estese da contrastare efficacemente qualunque tattica dell'opposizione, cosicché la probabilità di successo dei progetti legislativi di origine governativa è stata accresciuta enormemente.

Tuttavia vi è un altro punto distintivo del caso britannico che è essenziale richiamare. Le riforme procedurali alla Camera dei Comuni nel corso del XIX secolo

¹⁹ Cfr. anche Richards [1979, 300].

da sole non avrebbero prodotto le trasformazioni dell'arena parlamentare che abbiamo descritto se contestualmente la Camera dei Comuni non avesse acquisito all'interno della configurazione istituzionale britannica una posizione di centralità indiscussa [Bagehot 1995]. A partire dall'"Atto di Riforma" del 1832, infatti, il sistema legislativo britannico stava rapidamente trasformandosi in senso sostanzialmente unicamerale, a seguito del declino dei poteri della Camera dei Lords²⁰. La trasformazione del legislativo britannico in senso unicamerale – o, se si preferisce, verso un bicameralismo fortemente asimmetrico – ha favorito l'esercizio del controllo delle organizzazioni partitiche parlamentari sul processo legislativo, spostandolo in un unico "luogo" e circoscrivendolo. Ma la centralità della Camera dei Comuni significa – come vedremo – anche un'altra cosa: in essa vi opera, infatti, un sistema di commissioni relativamente debole e fortemente penetrato dalle organizzazioni partitiche parlamentari. Possiamo riferirci a questo insieme di dinamiche istituzionali come a un processo di *centralizzazione del processo legislativo*.

3.2 IL QUADRO COMPARATIVO

Se passiamo alla comparazione del caso britannico con le maggiori democrazie europee basate su forme diadiche integrate, il quadro però si complica sensibilmente (si veda la Tab. 3.3). In che misura le dieci risorse/opportunità, sulle quali può contare l'esecutivo britannico per contrastare l'opposizione e dominare l'arena parlamentare, si rintracciano altrove?

²⁰ Il punto di arrivo di questo processo è il *Parliamentary Act* del 1911, che revoca la competenza in materia finanziaria alla Camera dei Lords e annulla il suo potere di veto sulla legislazione.

RISORSE DEL GOVERNO	GB	IRL	SPA	GRE	DAN	SLV	AUS	ITA ^b	NOR	SVE	GER	UNG	BEL	OLA	RCE	SLO	IVF	ITA ^c
1.	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0
3.	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
4.	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
5.	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1
7.	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8.	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0
10.	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PUNTEGGI	10	10	10	8	5	5	4	4	4	4	4	4	4	2	2	1	1	1

Elevata

Capacità del governo di protezione delle politiche

Bassa

Legenda: GB = Gran Bretagna; IRL = Irlanda; SPA = Spagna; GRE = Grecia; DAN = Danimarca; SLV = Slovacchia; AUS = Austria; ITA = Italia; NOR = Norvegia; SVE = Svezia; GER = Germania; UNG = Ungheria; BEL = Belgio; OLA = Olanda; RCE = Repubblica Ceca; SLO = Slovenia; IVF = Quarta Repubblica Francese; 1 = presenza della risorsa; 0 = assenza della risorsa.

^a Vedi Tab. 3-2 per la nomenclatura.

^b In base alla riforma dei Regolamenti parlamentari del 1998.

^c In base ai Regolamenti parlamentari del 1971.

Tab. 3-3: Risorse del governo contro l'opposizione nelle arene parlamentari delle forme diadiche integrate
 Fonti: adattamento da Ieraci [2000a, 197-198]; Döring [1995]; Interparliamentary Union

Innanzitutto, che i casi si dispongono in tre raggruppamenti. Nel primo, che comprende la Gran Bretagna, l'Irlanda, Spagna e la Grecia, troviamo i governi che controllano saldamente l'arena parlamentare e sono in grado di contrastare efficacemente l'opposizione. Questi governi possono contare su aree di politica riservate, in particolare quelle connesse alle spese in bilancio; si avvantaggiano della priorità concessa ai loro provvedimenti legislativi, mentre è in pari tempo ridotto lo spazio concesso ai provvedimenti non governativi; possono, inoltre, dettare i tempi dell'agenda legislativa e imporre all'assemblea (fatta eccezione per la Grecia) la deliberazione sugli atti sottoposti a esame. Questi governi evidenziano, dunque una capacità elevata di proteggere le proprie politiche e sono, parafrasando Walter Bagehot, davvero la commissione esecutiva scelta dall'organo parlamentare.

Un secondo gruppo di casi (Danimarca, Austria, Slovacchia, Ungheria, Italia – quest'ultima in base alla riforma delle procedure parlamentari introdotta nel 1998 –, Norvegia, Svezia e Germania) si colloca attorno alla mediana del continuo ed esibisce una varietà di proprietà al suo interno. In generale, possiamo osservare che questi governi che evidenziano una modesta capacità di protezione delle politiche non sono realmente omogenei. Infatti, mentre nei casi dei governi scandinavi, di quello austriaco e di quello tedesco la capacità di protezione delle politiche del governo è conseguita soprattutto grazie alla risorse 3 e 4, che attribuiscono priorità ai provvedimenti del governo e gli consentono di imporre i tempi legislativi con la chiusura del dibattito, nel caso italiano la capacità di protezione delle politiche da parte del governo, resa possibile dalla riforma della procedura parlamentare entrata in vigore nel 1998, è meno diretta e si basa essenzialmente sulla razionalizzazione dei tempi legislativi (risorse 5, 6, 7 e 9).

Infine, il terzo gruppo comprende i governi che mostrano una bassa capacità di protezione delle politiche (Belgio, Olanda, Slovenia, Repubblica Ceca, Quarta repubblica francese e Italia, in base alla vecchia procedura parlamentare risalente ai regolamenti del 1971). Questi governi sono chiaramente "pilotati" dall'assemblea, subendone chiaramente i veti e i condizionamenti, cosa che del resto non ci stupisce dato il carattere consensuale, spesso richiamato [Lijphart 1988], di queste democrazie. Il caso sloveno è interessante perché, in base ai regolamenti parlamentari, l'Assemblea Nazionale è guidata dal Presidente della stessa e dal Consiglio della Presidenza, composta oltre che dal Presidente e dal Vice-presidente, dai leaders dei gruppi parlamentari e dai rappresentanti delle comunità nazionali. Si tratta di un organo collegiale che stabilisce l'agenda dell'Assemblea e dal quale dipendono la massima parte delle decisioni di tipo organizzativo dei lavori e l'aggiudicazione delle vertenze procedurali. Analogamente nel caso dell'Ungheria, la cui Assemblea Nazionale è retta da una Commissione composta anche in questo caso dal Presidente e dal Vice-presidente dell'Assemblea, nonché dai leaders dei gruppi parlamentari, che decide in modo consensuale l'organizzazione dei lavori assembleari. In entrambi i casi della Slovenia e dell'Ungheria, dunque, il G non ha una capacità effettiva e diretta di dirigere il P.

I casi tedesco e spagnolo possono essere assunti come paradigmatici, in quanto evidenziano gradi diversi di convergenza verso il modello ideal-tipico britannico. In Germania la riduzione dell'autonomia dei parlamentari è stata effettuata attraverso disposizioni sia della Legge Fondamentale che dei regolamenti del *Bundestag*, che pongono al centro delle procedure parlamentari il Gruppo (*Fraktion*) anziché i singoli Deputati (*Abgeordneten*). Alterazione dell'ordine del giorno, mozioni di rinvio, richieste di votazione nominale, mozioni procedurali, verifica del numero legale, convocazione di un membro del governo, presentazione d'interpellanze al governo, emendamenti nel corso della terza lettura: tutti questi passaggi procedurali necessitano dell'appoggio di un gruppo parlamentare o del suo equivalente in termini numerici (attualmente ventisei deputati). Ciò ha favorito l'emergere del gruppo parlamentare come agente di regolazione esclusiva delle condotte dei deputati, attraverso le sue varie articolazioni organizzative (Presidente, Comitato direttivo, Assemblea del gruppo, Gruppi di lavoro) e l'imposizione di una disciplina di partito molto rigida.

Nel caso spagnolo osserviamo lo stesso grado marcato di istituzionalizzazione dei gruppi parlamentari. I deputati eletti in un determinato partito hanno obbligo di confluire nel gruppo parlamentare omologo; i gruppi parlamentari devono essere costituiti entro in quinto giorno dall'inizio della legislazione e successivamente non è possibile costituirne di nuovi; i deputati che decidessero di abbandonare il loro gruppo originario (comunque non oltre il quinto giorno dall'inaugurazione della legislatura) non possono confluire in altri gruppi e sono costretti ad aderire al gruppo misto: in definitiva, il deputato è vincolato in modo estremamente rigido al suo partito/gruppo di appartenenza. Anche i gruppi parlamentari spagnoli poggiano su un'articolazione organizzativa che vede al vertice (con varie denominazioni) un Presidente esecutivo e un Consiglio direttivo, quindi un'Assemblea dei parlamentari, una Commissione Permanente (commissione dei capogruppo e portavoce), che funge da collegamento tra l'esecutivo e il direttivo, e talvolta (come nel caso dei socialisti) un Comitato di Disciplina. Il gruppo esercita un controllo ferreo sulla disciplina di voto e sulla coerenza del comportamento dei deputati, in alcuni casi prevedendo anche l'espulsione. Ne discende che anche in questo caso i vari momenti della procedura parlamentare spagnola sono scanditi dai gruppi parlamentari, mentre l'iniziativa individuale dei deputati è di fatto sconosciuta, il che avvantaggia tanto il governo e la sua maggioranza, da un lato, che l'opposizione dall'altro. "Ghigliottina", "mozione di chiusura" e "pratica del canguro" (selezione degli emendamenti) sono strumenti saldamenti detenuti dal governo per limitare l'ostruzionismo e in generale l'azione delle opposizioni. Per quanto riguarda la presenza di aree di *policy* riservate al governo, si noti che gli interventi sulla legge di bilancio dello Stato (che gode di priorità), sia in aumento di crediti che in uscita, necessitano dell'accettazione preventiva del governo.

4. LE ARENE DEL CONFRONTO PARLAMENTARE. UNA TIPOLOGIA

Queste osservazioni ci suggeriscono di approfondire la descrizione delle arene del confronto parlamentare. Le due dimensioni salienti che l'analisi del caso britannico sembrano rivelare sono: la *capacità di protezione delle politiche* da parte degli esecutivi e la *centralizzazione del processo legislativo*. Ora, è intuitivo che una struttura parlamentare unicamerale, quindi con un grado relativamente elevato di centralizzazione del processo legislativo, facilita molto il compito delle organizzazioni partitiche parlamentari, che devono controllare le condotte dei deputati iscritti nelle loro file. All'opposto, una struttura legislativa bicamerale e/o considerevolmente decentrata favorisce il moltiplicarsi delle occasioni di negoziazione e di esercizio di veto nel processo legislativo. Inoltre, si aggiunga che nel monocameralismo britannico il processo legislativo è ulteriormente centralizzato a causa della debolezza del sistema delle commissioni, cosicché tutte le fasi salienti del processo legislativo si svolgono in aula²¹.

Possiamo dunque ammettere che la capacità del governo di proteggere le proprie politiche può risultare generalmente ridotta in quelle arene parlamentari che si caratterizzano per un grado elevato di decentralizzazione del processo legislativo, come avviene laddove l'arena parlamentare è effettivamente divisa, e quindi si ha un assetto bicamerale, e/o laddove si ha un sistema delle commissioni forte, in grado di incidere sul processo legislativo. Il modello parlamentare di Westminster esibisce, pertanto, un grado molto elevato di centralizzazione del processo legislativo, in quanto l'unicameralismo, o il bicameralismo fortemente asimmetrico, è associato a un sistema di commissioni debole²². Nell'arena parlamentare di Westminster il centro dell'attività e del processo legislativo si trova nella camera stessa; il numero delle commissioni è limitato; esse non hanno potere deliberante; il loro grado di specializzazione è basso e il ricambio dei membri è molto elevato; la procedura di assegnazione di un progetto di legge alle commissioni è molto variabile; per alcuni importanti aspetti procedurali – come abbiamo visto – i vincoli posti alle condotte individuali nelle commissioni sono analoghi a quelli presenti nella camera; sono, infine, dominate come la camera dalle organizzazioni partitiche, che sottopongono a controllo l'attività dei commissari attraverso i *whips*.

Quelle implicitamente identificate sono, pertanto, le cinque dimensioni lungo le quali costruire una misura del grado di centralizzazione del processo legislativo. Quattro di esse riguardano l'impatto relativo del sistema delle commis-

21 Sotto questo profilo, va ricordata l'importanza della cosiddetta Commissione dell'Intera Camera (*Committee of the Whole House*), che non ha corrispondenti in altre arene parlamentari e che non è altro che la stessa Camera dei Comuni funzionante secondo le procedure e le norme delle commissioni (per esempio, è ammesso prendere la parola più volte sulla stessa questione). La Commissione dell'Intera Camera prende soprattutto in considerazione le questioni finanziarie e di spesa.

22 Per l'aspetto relativo alle commissioni, cfr. Shaw e Lees [1975], Mattson e Strøm [1995] e Damgaard [1995].

sioni [Di Palma 1978; 1979], e sono: il grado di *specializzazione* delle commissioni, il loro grado di *continuità*, il loro grado di *autonomia* e il loro grado di *decisività*. La prima dimensione concerne il livello di specializzazione di ciascuna commissione parlamentare. Qui il sistema delle commissioni parlamentari italiane permanenti e altamente specializzate, nelle quali il reclutamento avviene tendenzialmente sulla base delle competenze professionali dei deputati, contrasta con il sistema delle commissioni britannico, caratterizzato da un numero elevato di commissioni *ad hoc* e, conseguentemente, da un livello più basso di professionalizzazione. La seconda dimensione si riferisce alla stabilità o persistenza della composizione della commissione, o per converso all'estensione del ricambio dei suoi membri. Nel parlamento italiano, per esempio, le commissioni si distinguono per una relativa continuità della loro composizione nel corso delle legislature, mentre la composizione delle commissioni britanniche è comparativamente più instabile. La terza dimensione rinvia al grado di penetrazione delle organizzazioni partitiche nel sistema delle commissioni, alla simmetria dei regolamenti e delle procedure in aula e in commissione, infine, alla capacità delle commissioni di emendare le proposte del governo o comunque provenienti dall'aula. Diversamente dal caso britannico, le commissioni del parlamento italiano, per esempio, sono debolmente penetrate dalle organizzazioni partitiche e i commissari godono di un grado di autonomia relativamente grande. Non sorprende, quindi, che la relazione governo-opposizione nel sistema delle commissioni parlamentari italiane sia divenuta molto flessibile e tendente all'accomodamento, più che al conflitto, e che il processo di formazione della legislazione possa essere ricondotto a un "modello partigiano", nel quale ciascun partito coinvolto è disposto a sottoscrivere un compromesso legislativo in cambio di alcune concessioni che soddisfino in qualche misura i suoi obiettivi originari di politica. Infine, la quarta dimensione sottolinea una peculiarità del sistema delle commissioni italiano e spagnolo, vale a dire la possibilità di attribuire o delegare il potere deliberante alle commissioni stesse, cosicché – sulla base di certe procedure – il processo legislativo di un dato progetto di legge iniziato in aula può essere concluso nella commissione alla quale era stato destinato. All'opposto, come abbiamo detto, il processo legislativo nel parlamento britannico si svolge essenzialmente nell'assemblea.

La quinta dimensione di analisi è costituita dal carattere *unicamerale* o *bicamerale* del legislativo. Val la pena di notare che un bicameralismo puramente simmetrico si ritrova solo nel sistema legislativo italiano. In genere, le strutture bicamerali sono caratterizzate da una diversificazione delle funzioni della camera alta e della camera bassa e da una distribuzione asimmetrica del potere legislativo tra le due. Per esempio, il potere di veto sulla legislazione esercitato dalla camera alta, laddove previsto, è normalmente neutralizzabile dalla camera bassa, sia pure con procedure aggravate. Ciò detto, è plausibile attendersi che una struttura effettivamente bicamerale del legislativo possa favorire l'emergere di poteri di veto [Tsebelis e Rasch 1995; Tsebelis e Money 1997] e generare un processo legislativo incoerente. La Tab. 3.4 sintetizza i risultati di questo schema comparativo.

	GB	GRE	IRL	DAN	SLO	SLV	UNG	RCE	AUS	NOR	OLA	BEL	GER	SPA	SVE	IV F	ITA
Specializzazione commissioni	bassa 1	bassa 1	bassa 1	alta 0	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	alta 0	alta 0	alta 0	alta 0	alta 0	alta 0	alta 0	alta 0	alta 0
Continuità delle commissioni	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	alta 0	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	alta 0	alta 0	alta 0
Autonomia commissioni	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	alta 0	alta 0	alta 0	alta 0	alta 0	bassa 1	bassa 1	alta 0	alta 0	alta 0	alta 0	alta 0	alta 0
Decisività delle commissioni	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	bassa 1	alta 0	bassa 1	bassa 1	alta 0
Bicameralismo	asimmetrico	assente	asimmetrico	assente	assente	assente	assente	simmetrico	simmetrico	asimmetrico	simmetrico	simmetrico	asimmetrico	asimmetrico	assente	asimmetrico	asimmetrico
PUNTEGGIO	5	5	5	4	4	4	4	3	3	3	3	2	2	2	2	2	0

Elevata Centralizzazione del processo legislativo Bassa

Legenda: GB = Gran Bretagna; IRL = Irlanda; SPA = Spagna; GRE = Grecia; DAN = Danimarca; SLO = Slovenia; SLV = Slovacchia; UNG = Ungheria; RCE = Repubblica Ceca; AUS = Austria; ITA = Italia; NOR = Norvegia; SVE = Svezia; GER = Germania; BEL = Belgio; OLA = Olanda; IV F = Quarta repubblica Francese.

Punteggio: bassa = 1; alta = 0; asimmetrico, assente = 1; simmetrico = 0.

Tab. 3-4: Centralizzazione del processo legislativo nelle arene parlamentari delle forme diadiche integrate

Fonti: adattamento da Ieraci [2000a, 197-198]; Damgaard [1995]; Döring [2001]; Interparliamentary Union; Lijphart [2001, 224-232]; Mattson e Strøm [1995]; Tsebelis e Money [1997].

Su queste basi è possibile identificare due modelli estremi e idealtipici del processo legislativo. Nel primo modello, il processo legislativo è fortemente centralizzato, in quanto ha luogo essenzialmente in aula e la seconda camera – se presente – non esercita potere di veto o di interferenza. La capacità del governo di proteggere le proprie politiche risulta molto elevata. Il sistema delle commissioni gioca qui semplicemente un ruolo secondario, limitandosi a svolgere funzione referente, e la sua influenza sulla decisione legislativa finale è marginale. Inoltre, il sistema delle commissioni è penetrato dalle organizzazioni partitiche, cosicché il fenomeno del comportamento “incoerente” dei commissari rispetto alla linea ufficiale di politica dei loro partiti di appartenenza è molto raro. La probabilità di un compromesso tra il governo e l’opposizione è bassa e le posizioni di politica assunte dai partiti nel processo legislativo si dispongono molto fedelmente lungo la linea di divisione “ufficiale” tra chi sta al potere e chi all’opposizione²³. Il processo legislativo è *rigido*, facilita l’identificazione dei partiti con il governo o con l’opposizione e contribuisce all’emergere del fenomeno dell’istituzionalizzazione della relazione governo-opposizione.

Se questo primo modello rinvia chiaramente al caso britannico, il secondo possiamo ricondurlo a quello italiano. Vi riscontriamo un processo legislativo marcatamente decentralizzato e una capacità del governo di proteggere le proprie politiche molto bassa. Le commissioni svolgono sia funzioni deliberative sia referenti e pertanto alcune decisioni legislative rilevanti sono prese al loro interno. Inoltre, la seconda camera può esercitare un potere di veto e, comunque, interviene in modo diretto nel processo legislativo. La spiccata decentralizzazione del processo legislativo ostacola la penetrazione delle organizzazioni partitiche nelle sedi decidenti e, in questo modo, le commissioni preservano la loro autonomia. A sua volta, l’autonomia delle commissioni alimenta il comportamento indipendente dei commissari rispetto alla linea politica ufficiale del partito di appartenenza e incentiva, per questa via, le loro scelte “incoerenti”. Queste proprietà del processo legislativo riducono la centralità delle attività svolte in aula e in definitiva intaccano la rilevanza dell’aula stessa nel processo legislativo. Quest’ultimo si configura come un processo *flessibile* nel quale le posizioni politiche ufficiali del governo e dell’opposizione possono variare secondo la contingenza tattica e anche dell’ambito decisionale (per esempio, l’aula o la commissione). In altre parole, quella che è la posizione politica espressa nell’aula può essere ribaltata in commissione e viceversa. Ne consegue che i partiti non si identificano pienamente con i ruoli istituzionali dell’opposizione e del governo, ma oscillano piuttosto tra una duplicità di ruoli, talvolta accettando la veste istituzionale (sia come governo sia come opposizione) e talaltra cedendo alle tentazioni partigiane. Pertanto, in termini molto generali, governo e opposizione ricercano il compromesso più che il confronto aperto²⁴.

23 In altre parole, non abbiamo la divisione tra “politica visibile” e “politica invisibile” che Sartori individuava nel caso italiano [Sartori 1982].

24 Per quanto attiene al caso italiano, questa impressionistica ricostruzione può essere arricchita nei dettagli grazie a Capano e Giuliani [2001].

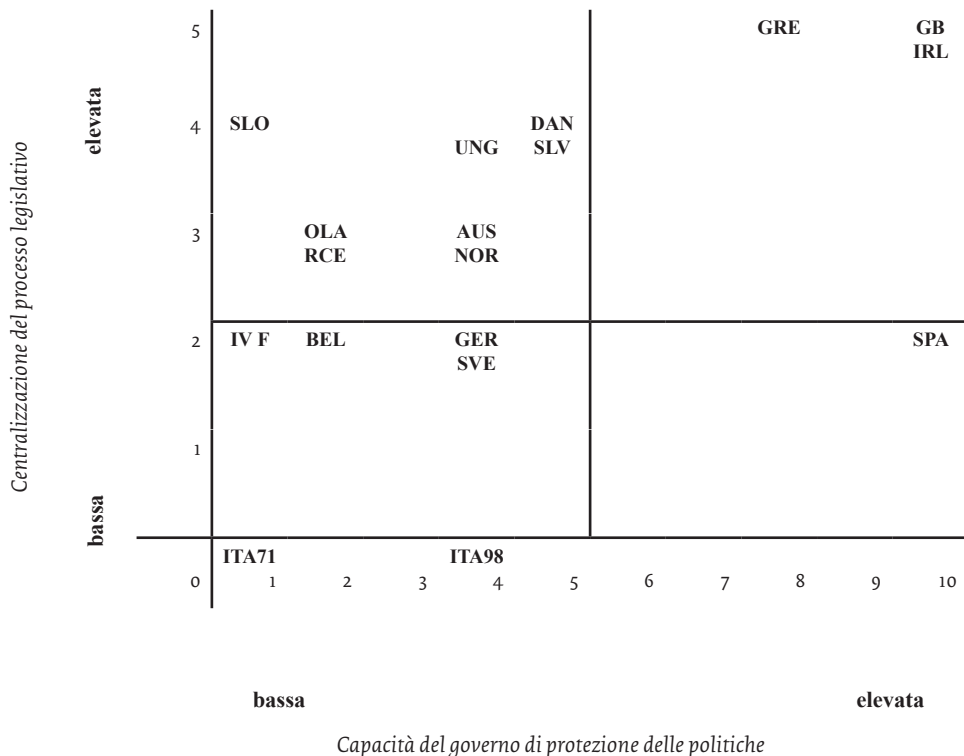
Questi due modelli idealtipici del processo legislativo sono stati costruiti combinando due variabili dicotomiche principali, vale a dire la capacità del governo di proteggere le proprie politiche e la centralizzazione del processo legislativo. Il loro incrocio determina due ulteriori situazioni. Nella prima, una limitata capacità del governo di proteggere le politiche è associata con un grado elevato di centralizzazione dell'arena parlamentare (Austria, Danimarca, Norvegia, Olanda, Slovenia, Slovacchia, Ungheria e Repubblica Ceca). Qui governo e opposizione propendono verso atteggiamenti di cooperazione [Maor 1998]. A sua volta, il caso spagnolo ricade nell'ultima casella rimasta, quella che combina un'elevata capacità del governo di proteggere le politiche con una modesto grado di centralizzazione del processo legislativo. Le commissioni delle Cortes spagnole, al pari di quelle del parlamento italiano, hanno potere di deliberazione e quindi la loro posizione nel processo legislativo è estremamente influente. Tuttavia, la capacità del governo di protezione delle politiche è talmente elevata che le deliberazioni delle commissioni sono saldamente controllate e raramente generano decisioni incoerenti²⁵, quindi l'opposizione ha rare opportunità di manifestarsi e tende all'acquiescenza. La Tab. 3.5 e la relativa Fig. 3.1 presentano la tipologia delle arene parlamentari e delle relazioni governo-opposizione fin qua discussa, applicata ai casi delle forme diadiche integrate.

		CAPACITÀ DEL GOVERNO DI PROTEGGERE LE POLITICHE	
		BASSA	ALTA
CENTRALIZZAZIONE DEL PROCESSO LEGISLATIVO	ALTA	<i>Arene centralizzate</i> Opposizione cooperativa	<i>Arene avversariali</i> Opposizione istituzionalizzata
	BASSA	<i>Arene consensuali</i> Opposizione partigiana	<i>Arene decentralizzate</i> Opposizione acquiescente

Tab. 3.5: Tipologia delle arene parlamentari e delle relazioni governo-opposizione

Fonte: Ieraci [2000a, 204]

²⁵ Come già rimarcato, i gruppi parlamentari spagnoli garantiscono la disciplina di partito e la coesione del voto. Cfr. Sánchez de Dios [1999].



Legenda: GB = Gran Bretagna; IRL = Irlanda; SPA = Spagna; GRE = Grecia; DAN = Danimarca; AUS = Austria; ITA71 = Italia (in base ai regolamenti parlamentari del 1971); ITA98 = Italia (in base ai regolamenti parlamentari riformati nel 1998); NOR = Norvegia; SVE = Svezia; SLO = Slovenia; SLV = Slovacchia; UNG = Ungheria; RCE = Repubblica Ceca; GER = Germania; BEL = Belgio; OLA = Olanda; IV F = Quarta repubblica Francese.

Fig. 3.1: Le arene parlamentari nelle forme del governo diadiche integrate

5. CONCLUSIONI. PARLAMENTARISMO E PREMIERATO COME FORME DIADICHE INTEGRATE

Lo scopo di questo capitolo era di revocare in dubbio l'omogeneità della classe delle forme di governo comunemente denominate "parlamentari". Quello che abbiamo definito il governo diadico integrato è una classe che presenta al suo interno alcuni tipi distinti, ma, se è così, possiamo almeno rinvenire qualche grappolo significativo di casi? La risposta è positiva ed è giunto il momento di renderla ancora più esplicita. Prima vorrei però riepilogare brevemente il percorso svolto.

Dopo aver osservato le origini storiche della forma di governo diadica integrata, e assunto il modello di sviluppo britannico come tipo ideale, ho ristretto la mia attenzione alle variabili genuinamente istituzionali, quali regole e procedure che agiscono all'interno di questa determinata forma. In essa, come sappiamo, la distribuzione dei ruoli d'autorità privilegia il governo e il parlamento, che stanno

in un rapporto di reciproca dipendenza. Su queste basi è stato compiuto un passo preliminare, chiarendo il grado di integrazione o dipendenza tra i due ruoli esplicitati (Tab. 3.1). Successivamente, si è passati a un'indagine più accurata dell'arena del confronto tra governo e parlamento, che abbiamo denominato arena parlamentare. Questo esame è stato condotto tenendo conto della capacità del governo di proteggere le proprie politiche (Tabb. 3.2 e 3.3) e del grado di centralizzazione del processo legislativo (Tab. 3.4). Combinando queste due dimensioni di analisi, abbiamo ottenuto una tipologia delle arene parlamentari (Tab. 3.5 e Fig. 3.1).

Questa lettura non sposa affatto la nota tesi del declino del parlamento, ma semmai riconosce le trasformazioni profonde delle sue funzioni originarie, che si sono determinate in alcuni contesti e che hanno profondamente trasfigurato quelle comunemente chiamate democrazie parlamentari. L'accostamento qui privilegiato non è incompatibile con quelli che sottolineano soprattutto l'impatto delle dinamiche partitiche sul funzionamento delle arene parlamentari [King 1976; Cotta 1987], ma si concentra sulle condizioni strutturali o contestuali che interferiscono su tali dinamiche. Così, questo tentativo segue una strada diversa da quella indicata anni or sono da Polsby [1975], che poneva la nota distinzione parlamento arena (*parliamentary arena*) e parlamento di trasformazione (*transformative legislature*), pur senza costituire necessariamente un'alternativa inconciliabile ad essa²⁶. Infatti, il nostro percorso mira ad approfondire la conoscenza delle arene parlamentare, sotto il profilo delle loro caratteristiche formali e morfologiche. Il che, da un lato, comporta – certo – il superamento della dicotomia di Polsby ma, dall'altro lato, ne accoglie l'indicazione di fondo, secondo la quale i parlamenti sono i contesti influenti e condizionanti dove si dipana l'intergioco delle relazioni tra gli attori politici.

26 Ricordo, brevemente, che Polsby chiama "trasformativi" quei parlamenti «che possiedono la capacità autonoma, frequentemente utilizzata, di modellare e trasformare in leggi le proposte provenienti dalle fonti più disparate», mentre i parlamenti "arena" sono contesti formalizzati nei quali si svolge «l'intergioco delle forze politiche rilevanti per la vita del sistema e, quanto più aperto questo risulta, tanto più vari, più rappresentativi e responsabili sono le forze che trovano ospitalità nell'arena» [Polsby 1975, 277].

	Grado di integrazione tra Governo e Parlamento	Capacità del Governo di protezione delle politiche	Centralizzazione del processo legislativo	Tipologia dell'arena parlamentare
Premierato (Gran Bretagna, Irlanda, Spagna, Germania, Austria, Danimarca, Svezia, Norvegia)	ELEVATO-MEDIO	ELEVATA-MEDIA	ELEVATA-MEDIA	Avversariale-centralizzata, controllata dal Governo
Parlamentarismo (Italia, Belgio, Quarta repubblica francese)	BASSO	BASSA	BASSA	Consensuale-decentralizzata, non controllata dal Governo

Tab. 3.6: Forme del governo diadiche integrate. Sintesi delle proprietà definitorie del premierato e del parlamentarismo

La Tab. 3.6 riepiloga in forma sintetica le proprietà che distinguono la forma di premierato da quella parlamentare. Nel premierato, governo e parlamento stanno in una situazione di integrazione media-elevata, in quanto la reciproca sopravvivenza di questi due ruoli è assicurata, da un lato, dall'investitura del governo da parte del parlamento e, dall'altro lato, dal potere di scioglimento di quest'ultimo saldamente detenuto dal governo stesso. In questa configurazione, la sopravvivenza dei due ruoli non può che essere reciprocamente vincolata. Al contrario, nel parlamentarismo i governi sono sì integrati nell'arena parlamentare, ma solo parzialmente o in grado modesto, in quanto essi non dispongono del potere di condizionare a loro volta la sopravvivenza del parlamento. In questi casi possono emergere sia ulteriori ruoli istituzionali (come il Capo dello Stato) capaci di intercettare in talune situazioni le relazioni governo-parlamento, oppure può manifestarsi in modo parossistico il condizionamento del sistema dei partiti, per cui la sopravvivenza del parlamento e del governo dipendono in massimo grado dalle dinamiche interne ad esso. Nella forma di premierato, in secondo luogo, il governo gode di una capacità elevata di protezione delle proprie politiche e l'accentramento del processo legislativo accentua il controllo esecutivo sulle attività all'interno dell'arena parlamentare. Al contrario, nella forma parlamentare una ridotta capacità del governo di proteggere le proprie politiche fa da complemento a un processo legislativo molto decentrato. Il governo diviene preda del parlamento, non lo guida ma ne è guidato, e la sua azione politica è pesantemente condizionata dalla costante ricerca di un compromesso parlamentare. Infine, e in terzo luogo, se guardiamo alla tipologia dell'arena parlamentare, osserviamo che nel premierato elevata capacità di protezione delle politiche da parte del governo e centralizzazione del processo legislativo generano un'arena *avversariale*, controllata dal governo, che favorisce l'istituzionalizzazione dell'opposizione. Mentre nel parlamentarismo la modesta capacità di protezione delle politiche da parte del governo e decentralizzazione del processo legislativo favoriscono l'emergere di un'arena *consensuale*, poco controllata dagli esecutivi e con opposizioni partigiane.

Capitolo 4

Le forme diadiche separate: presidenzialismo e parlamentarismo con presidente

Nelle forme di governo diadiche separate il governo non dipende dal parlamento, nel senso che né il suo funzionamento né la sua sopravvivenza sono influenzate da quest'ultimo. Inoltre, la struttura dell'esecutivo è chiaramente monocratica, in quanto non è prevista la figura del capo del governo o del primo ministro, cosicché il capo dello stato, al quale comunemente si fa riferimento come Presidente, è al tempo stesso il leader dell'esecutivo. Una peculiarità di queste forme di governo, verso la quale ci accingiamo a dirigere la nostra attenzione, la si rintraccia nella elezione diretta e popolare del Presidente. Tuttavia, come abbiamo argomentato a sostegno della mappa classificatoria introdotta nel Capitolo 2, questa proprietà in se stessa non è in grado di esaurire la nostra conoscenza delle forme di governo diadiche separate, e pertanto dovremo osservare parimenti le distribuzioni delle risorse potestative e le configurazioni delle arene del confronto che connotano i tipi all'interno di questa classe.

Questi tipi sono sostanzialmente due, il *presidenzialismo* esemplificato dagli Stati Uniti d'America e il *parlamentarismo con presidente* esemplificato, a sua volta, da Israele, in base alle modifiche della forma di governo introdotte nel 1992 che prevedevano l'elezione diretta del Capo del governo, successivamente abolita nel 2001. Nel corso del capitolo ci occuperemo anche di alcune varianti della forma presidenziale, che si rintracciano in America Latina, soffermandoci sul presidenzialismo argentino e cileno. I presidenzialismi latino americani costituiscono

uno degli oggetti di studio più controversi nell'ambito della politica comparata, perché la loro investigazione si connette direttamente al tema del rendimento politico e dell'esito del processo di democratizzazione. Inoltre, questi presidenzialismi fortemente sbilanciati a favore dell'esecutivo alimentano dinamiche di funzionamento affatto diverse da quelle del prototipo nord americano.

1. CENNI SULLA DOTTRINA DELLA SEPARAZIONE DEI POTERI E SUI PRESUPPOSTI DELLA COSTITUZIONE AMERICANA

La dottrina della separazione dei poteri o dei pesi e contrappesi (*checks and balances*), come è noto, è tutt'altro che una invenzione "americana" e, al contrario, ha dei precedenti nella storia della Repubblica romana e delle Città-stato italiane [Finer 1999, 1507]. Ma se tralasciamo questi remoti antecedenti storici, si deve attendere l'autunno del Medioevo affinché si affermi una concezione simile. Infatti, le dottrine politiche medioevali concepiscono la legge secolare come una semplice espressione della legge divina, e i costumi della comunità sono ritenuti, pertanto, le manifestazioni immediate di quest'ultima. I provvedimenti formali del sovrano e, quindi, la sua azione legislativa erano estremamente limitati e si qualificavano come mere specificazioni di quella legislazione naturale e superiore. La funzione esercitata dal governo doveva essere necessariamente unica e di natura giudiziale, in quanto «tutti gli atti del governo erano in qualche modo giustificati come aspetti interpretativi o di applicazione della legge divina» [Vile 1967, 27]. I poteri del sovrano sono dunque confinati entro la sola *juridictio*, l'azione giudiziale, rispetto alla quale egli è tenuto al rispetto della legge divina e naturale. Soltanto nel corso del XVI secolo comincerà ad affermarsi una seconda funzione dell'esercizio del potere, che nella sua natura è molto più libera e arbitraria: si tratta della funzione di governo vera e propria (*gubernaculum*) [McIlwain 1939; 1956].

Una volta originate due funzioni politiche distinte, come quella giudiziale e quella di governo, appaiono evidenti alcuni problemi. In primo luogo, la distinzione tra l'ambito della giurisdizione e l'ambito del governo non è molto agevole, mentre, in secondo luogo, la concentrazione di entrambi i poteri nelle mani del sovrano solleva il tema della sua obbligazione alla legislazione. Come può il sovrano essere vincolato alle sue stesse leggi? Si fa allora largo l'idea di un potere legislativo indipendente dal sovrano, che come corollario concepisce un potere esecutivo separato e sottoposto invece al suo controllo, il cui compito è la messa in atto della legislazione. Già allo scoppio della Guerra Civile inglese (1642-1649) l'elemento costitutivo della dottrina della separazione dei poteri, e cioè la distinzione tra la funzione legislativa e la funzione esecutiva, era pienamente sviluppato e si apprestava ad esercitare tutta la sua influenza nella lotta che in Inghilterra opponeva il Re al Parlamento e che, attraverso la Guerra Civile, sfocerà nella Gloriosa Rivoluzione del 1688. Nonostante non sia del tutto estranea alla tradizione filosofica del XVII secolo, la nozione moderna di un potere e di una funzione giudiziale separata dal potere esecutivo è, dunque, ancora lungi dall'essersi affermata.

Pertanto, la concezione dominante della divisione delle funzioni del governo resta per lungo tempo quella tra legislativo e esecutivo, cosicché l'ambito del potere esecutivo comprendeva tanto la funzione di amministrazione della giustizia (funzione giudiziale) che la sua messa in atto (funzione esecutiva) [Vile 1967, 31-32].

Siamo ancora in presenza, quindi, di una "teoria del governo misto" [Vile 1967, 36], non certo della dottrina della separazione dei poteri quale la conosciamo noi moderni¹. Questa concezione, basata sulla separazione *parziale* delle funzioni, che attribuiva al sovrano la funzione giudiziale e quella esecutiva, contrapponendogli un parlamento titolare della funzione legislativa, è espressa chiaramente dalla teoria del governo di Locke: «Il Re non può legiferare, ma può soltanto accedere alla legislazione. Il Parlamento controlla l'esecuzione della legge, ma non può esso stesso metterla in esecuzione» [Vile 1967, 72]. Locke può quindi essere considerato, a ragione, uno dei Padri della Costituzione degli Stati Uniti d'America, più di quanto non lo sia Montesquieu²: «Sostanzialmente, questa separazione parziale delle funzioni è la concezione sulla quale fu fondata la relazione tra il Presidente e il Congresso. La funzione legislativa fu attribuita al Congresso e la funzione esecutiva al Presidente, ma quest'ultimo può disporre un veto sulla legislazione. Se si esclude il fatto che questo veto può essere comunque superato, la principale differenza tra la visione degli Americani e quella di Locke a questo riguardo è che la Costituzione forniva al Presidente una quota della funzione legislativa senza perciò stesso richiedergli di essere in parlamento, mentre in Inghilterra la posizione del Re come membro del ramo legislativo sembra far assumere a questa relazione una coloritura molto differente» [Vile 1967, 72]. Ma noi già sappiamo che proprio in questa sfumatura di colore sta la differenza tra le forme di governo diadiche separate e integrate.

1 Cioè la dottrina della separazione delle *tre* funzioni politiche, diffusa da Montesquieu, in funzione legislativa, funzione giudiziale e funzione esecutiva. McIlwain [1956] e, implicitamente, Vile [1967], pur ammettendo che Montesquieu derivi la sua concezione dall'osservazione diretta della disposizione dei poteri nell'Inghilterra del suo tempo e dalla teoria del governo di Locke, sostengono che la dottrina della separazione pura dei poteri introduce elementi di astrattezza rispetto alla semplice dicotomia seicentesca tra funzione legislativa e funzione esecutiva.

2 Finer [1999, 1508] sottolinea come il dibattito tra i delegati alla Convenzione di Filadelfia fosse poco incline alle sottigliezze dottrinarie e come il debito verso la formulazione di Montesquieu dovrà attendere la pubblicazione de *The Federalist* per essere riconosciuto: «La loro preoccupazione [dei delegati alla Convenzione] era come impedire che l'assemblea nazionale che essi stavano istituendo finisse per fagocitare le altre due branche del governo, come già stavano facendo i parlamenti degli stati». La proclamazione del 29 giugno 1776 dello Stato della Virginia, i cui delegati erano riuniti nella Convenzione di Williamsburg per stabilire la forma di governo del loro stato, è riconosciuta come una delle prime e più esplicite formulazioni della dottrina montesquieiana: «Le branche del legislativo, dell'esecutivo e del giudiziario saranno separate e distinte, così che nessuna di esse eserciti i poteri che di fatto appartengono all'altro, e neppure sarà concesso a chiunque di esercitare contemporaneamente poteri in più di una di queste, ad eccezione dei giudici dei tribunali di contea che saranno eleggibili in uno dei due rami dell'Assemblea». La bibliografia sulle origini della costituzione e del federalismo americano è sterminata, mi limito, pertanto, a segnalare Grofman e Wittman [1989] e Tushnet [1990]. Sul pensiero politico americano, si veda il classico Merriam [1920].

2. UN UNICUM: IL PARLAMENTARISMO CON PRESIDENTE IN ISRAELE (1992-2001)

Il caso della forma di governo di Israele, in base alla riforma adottata nel 1992³ e applicata in occasione delle elezioni politiche del 1996, del 1999 e del 2001, è davvero singolare. Alcuni autori [Elgie 1998] suggeriscono di collocarla in una casella tipologica a sé; altri [Fabbrini e Vassallo 1999] la trattano alla stregua di una forma parlamentare; altri ancora [Lijphart 2001, 144] ammettono che si tratti di una «una forma speciale di presidenzialismo, eccettuato il fatto che il presidente è chiamato “primo ministro”». Per Sartori si tratta di un sistema parlamentare, giacché «il primo ministro “del popolo” è pur sempre soggetto a voti parlamentari di fiducia o sfiducia; [...] la sua principale risorsa di potere è quella tipica dei sistemi parlamentari, ossia lo scioglimento della legislatura; e [...] mentre i presidenti dispongono di regola di un potere di veto e anche di poteri straordinari e di emergenza, tutto questo arsenale fa difetto al primo ministro “diretto”» [Sartori 1995b, 130].

Le difficoltà sono accresciute dal funzionamento limitato nel tempo di questa forma di governo. Prescindendo da questo, è stato sottolineato come l'intento dei riformatori fosse quello di porre un freno all'instabilità dei governi parlamentari israeliani, rafforzando la figura del primo ministro [Ottolenghi 1994, 2005; Pasquetti 1998]. I tratti salienti di questa nuova forma di governo sono:

- a) l'elezione del primo ministro e del parlamento (*Knesset*) tenute simultaneamente;
- b) l'elezione diretta del primo ministro;
- c) la identica durata in carica per entrambi (4 anni);
- d) la scelta e la nomina da parte del primo ministro dei ministri del governo;
- e) la possibilità di revoca della fiducia sia al primo ministro che a singoli ministri da parte del parlamento;
- f) le dimissioni del governo e lo scioglimento del parlamento che voti, con maggioranza assoluta dei suoi membri, la sfiducia al primo ministro;
- g) il potere del primo ministro di sciogliere il parlamento e, così facendo, di dimettersi per indire nuove elezioni, qualora il parlamento si dimostri ostile al punto da rendere impossibile l'azione politica del governo;
- h) il potere del parlamento di autosciogliersi, con una decisione espressa a maggioranza assoluta dei suoi membri⁴.

3 «Legge Fondamentale di Israele - Il Governo», adottata il 14 aprile 1992. Come già ricordato, l'elezione diretta del Capo del governo è stata abolita dalla «Legge Fondamentale di Israele - Il Governo», adottata nel marzo del 2001, che conserva il potere del primo ministro di indire elezioni politiche e introduce la sfiducia costruttiva, facendo rientrare così il caso israeliano nel novero delle forme diadiche integrate di premierato.

4 Per alcuni approfondimenti, cfr. Hazan [1996; 1997] e Ottolenghi e Hazan [1997]. Hazan impiega la dizione “*presidential parliamentarism*” per etichettare il caso israeliano. Per le ripercussioni nel dibattito italiano del modello israeliano, cfr. Clementi [2000].

Queste caratteristiche rendono molto ambigua la sistemazione tipologica del caso israeliano, perché in esse troviamo chiaramente combinate proprietà della forma parlamentare (la fiducia al primo ministro e il potere di scioglimento del parlamento da parte di questi) e della forma presidenziale (l'elezione diretta del capo dell'esecutivo e, quanto meno, una forte partecipazione di questi all'esercizio dei poteri di emergenza)⁵. Tuttavia, seguendo la nostra mappa classificatoria e i criteri al suo interno, risulta abbastanza chiaro che:

- a) la forma di governo israeliana non presenta un esecutivo duale, in quanto il capo dello stato è eletto dal parlamento, può essere da questo rimosso per indegnità, esercita funzioni essenzialmente simboliche e deve sottoporre i suoi atti alla controfirma del primo ministro⁶;
- b) è, pertanto, una configurazione di tipo diadico, in quanto basata sull'opposizione di un parlamento, da un lato, e di un esecutivo monocratico, dall'altro lato;
- c) questi due ruoli sono integrati/separati: integrati perché la sopravvivenza dell'uno è legata a quella dell'altro, separati perché lo svolgimento dell'azione dell'uno è completamente indipendente dall'azione dell'altro. Dunque, la forma di governo israeliana è né un parlamentarismo né un presidenzialismo, e per questa ragione scelgo di denominarla *parlamentarismo con presidente*.

3. IL DIBATTITO SULLE CONDIZIONI DI EQUILIBRIO GENERALE DEI MODELLI A PRESIDENZA ELETTIVA

Il fortissimo interesse che hanno suscitato le forme di governo diadiche separate, e nella fattispecie il presidenzialismo, specialmente tra gli studiosi europei, è riconducibile tanto all'unicità del caso americano che allo studio delle condizioni del suo funzionamento e del suo equilibrio. Da quest'ultimo punto di vista, queste forme di governo sono state costantemente comparate con le forme diadiche integrate, cioè con il parlamentarismo e il premierato, con un intento talvolta apertamente prescrittivo o di "ingegneria costituzionale". Vediamo con quali risultati.

Lijphart [1995, 166; 2001] distingue due dimensioni principali nell'analisi delle democrazie contemporanee, la dimensione governo-partiti e la dimensione federale-unitario, sostenendo che il presidenzialismo è tendenzialmente associato alla democrazia maggioritaria. Rispetto alla prima dimensione, il presidenzialismo è una democrazia bipartitica, caratterizzata da governi monopartitici, dal predominio dell'esecutivo, da elezioni a formula maggioritaria e da competizione entro uno spazio unidimensionale, mentre, rispetto alla seconda dimensione, dal governo unitario e centralizzato, da parlamenti monocamerale e da costitu-

⁵ Gli artt. 49 e 50 della «Legge fondamentale – Il Governo» riformata nel 1992 attribuiscono all'esecutivo un potere molto esteso di definizione dello stato di emergenza e di attivazione dello stesso.

⁶ Cfr., rispettivamente, artt. 3, 11 e 12 della «Legge fondamentale – Il Presidente dello Stato». Il Capo dello Stato non detiene, quindi, poteri in quote rilevanti.

zioni non scritte. La separazione del potere esecutivo dal potere legislativo produce un effetto equilibratore tra i due poteri stessi. Al contrario, la dipendenza del governo dalla fiducia parlamentare, richiesta dai modelli parlamentari, genera secondo Lijphart un paradosso: in ogni votazione importante, i parlamentari devono esprimersi non solo in base al merito della questione di volta in volta sul tappeto, ma anche in base alla opportunità di mantenere in carica o meno il governo. Il fatto che la maggior parte dei parlamentari non sia disposta a rovesciare troppo spesso il governo fornisce a quest'ultimo una opportunità di esercitare costantemente pressione sul processo legislativo. Ne consegue che nel modello presidenziale i parlamentari godono di una indipendenza d'azione più ampia e il rapporto tra governo e parlamento risulta più equilibrato [Lijphart 1995, 167].

Linz [1995], invece, avanza una tesi, almeno in prima battuta, diametralmente opposta a quella di Lijphart, ritenendo che nei modelli presidenziali la separazione dei poteri e la doppia legittimità democratica creino un situazione di forte disequilibrio tra i poteri istituzionali e alimentino conflitti istituzionali molto aspri. Linz sostiene che le ragioni di questo disequilibrio nel modello presidenziale vadano ricercate nella concentrazione del potere esecutivo nelle mani di un capo riconosciuto plebiscitariamente e nel fatto che frequentemente la maggioranza elettorale che ha sostenuto il presidente e la maggioranza parlamentare non coincidono. In definitiva, la versione equilibrata del presidenzialismo è una peculiarità tutta statunitense, che si spiega in buona parte con la modesta entità dei conflitti politico-sociali e con le irripetibili caratteristiche dei partiti politici americani [Linz 1995, 28-29]. Il disequilibrio dei modelli presidenziali dipende quindi dall'assenza di un principio logico che definisca chi realmente gode di legittimità democratica. La conseguenza ultima è un eccesso di rigidità che il presidenzialismo introduce nel processo politico [Linz 1995, 31 e 32].

Questa opinione è condivisa nella sostanza da Sartori, per il quale una struttura di potere diviso porta, più di qualsiasi altra, a paralisi e a stallo politico [Sartori 1995b, 102], che la frequenza delle situazioni nelle quali la maggioranza del presidente e la maggioranza parlamentare non coincidono rendono ancora più vistose. L'assunto secondo il quale i presidenzialismi produrrebbero governi forti ed efficaci è, inoltre, per Sartori tanto più falso se si osserva l'esperienza dei paesi latino-americani, caratterizzati da elevatissima instabilità politica e da governi tutt'altro che efficaci [Sartori 1995b, 106-111].

In definitiva, il presidenzialismo, come esemplificazione delle forme del governo separate, è oggetto di critiche molto accese che Shugart e Carey [1995, 50] hanno tentato di rintuzzare. Queste critiche, secondo Shugart e Carey, hanno riguardato, la rigidità temporale del mandato presidenziale, le tendenze maggioritarie del presidenzialismo e la doppia legittimazione democratica sulla quale esso si basa. Shugart e Carey contrappongono a queste obiezioni alcuni vantaggi offerti dal presidenzialismo, che è un modello che facilita l'imputazione della responsabilità politica in capo al detentore del potere esecutivo; rende possibile l'identificabilità dei ruoli d'autorità e delle funzioni politiche svolte; genera un

sistema di controlli reciproci tra le istituzioni; e, infine, fornisce il sistema di un arbitro dei conflitti politici e sociali, nella figura del presidente elettivo e legittimato popolarmente [Shugart e Carey 1995, 73].

Ma al di là di questa polemica tra i nostri autori, che sembra realmente difficile dirimere, è interessante soffermarsi sul modo come Shugart e Carey risolvono il tema dell'equilibrio dei poteri in un regime di separazione degli stessi. Giustamente Shugart e Carey presentano gli autori del *Federalista* come tra i più convinti sostenitori della dottrina della separazione dei poteri [Shugart e Carey 1995, 121-165], e notano come all'interno dei regimi con presidenza elettiva si individuino diverse soluzioni e soprattutto alcune limitazioni del principio. In primo luogo, alcuni sistemi con presidente elettivo ammettono il controllo parlamentare sull'esecutivo, attraverso una vera e propria investitura, il che avviene nei modelli misti; ma anche in taluni presidenzialismi puri, tra i quali spicca il caso statunitense, è previsto che le nomine presidenziali alle cariche governative siano sottoposte al legislativo per verificarne il gradimento⁷. In secondo luogo, si danno presidenzialismi nei quali è riconosciuta al legislativo la possibilità di censurare i ministri del governo⁸. Shugart e Carey individuano ben nove combinazioni logiche di possibilità, a seconda che la destituzione e la nomina del governo dipenda dal presidente, come avviene essenzialmente nei sistemi presidenziali puri, dall'assemblea, come nei sistemi parlamentari puri, o ancora da varie combinazioni tra i due attori [Shugart e Carey 1995, 186-187]⁹. Ne risulta così un quadro molto più mosso degli equilibri tra esecutivo e legislativo [Shugart e Carey 1995, 190-194], nel quale si distingue una gradazione di situazioni: dai modelli presidenziali, ovviamente sbilanciati a vantaggio del presidente elettivo, ai casi nei quali i poteri di controllo del legislativo sull'esecutivo sono molto più marcati, come nei due casi del modello presidenziale con premier e del modello parlamentare con presidente. In terzo e ultimo luogo, una severa limitazione del principio della divisione dei poteri si osserva in quei regimi a presidenza elettiva nei quali è riconosciuto al presidente il potere di sciogliere il parlamento, che viene descritto da Shugart e Carey come una risorsa istituzionale per risolvere il problema dell'immobilismo politico lamentato dai critici del presidenzialismo, quando vi è incongruenza tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare [Shugart e Carey 1995, 198].

7 Nel caso statunitense, questa verifica spetta al Senato.

8 Come nel caso peruviano in base alla costituzione del 1979.

9 Spiccano in questo modo i casi dei modelli chiamati da Shugart e Carey "presidenziali con premier", tipo Finlandia e Irlanda, nei quali il governo è nominato dal presidente e destituito dal parlamento.

Vi è un tema ulteriore, forse più arduo da affrontare. «Dato che le istituzioni [sono] considerate come vere e proprie variabili indipendenti, e non semplicemente come epifenomeni che [riflettono] forze economiche e sociali sottostanti, dal che discende che le regole formali non possano essere ignorate quando si esamina il comportamento politico e che tra regole e comportamento vi è una complessa dialettica» [Linz e Valenzuela 1995, 13], resta da spiegare come vanno trattate tali regole in quanto – appunto – condizionano il comportamento.

Secondo Linz [1995] la competizione politica tende alla polarizzazione nei sistemi a presidenzialismo, mentre favorisce l'integrazione nel parlamentarismo; conseguentemente, si può osservare che, se nei presidenzialismi il processo politico è rigido, nei parlamentarismi esso è tendenzialmente flessibile. Tutto ciò viene spiegato da due fondamentali ragioni. Innanzitutto, lo scontro per l'acquisizione della massima carica dello stato è per sua natura a somma zero, in quanto favorisce l'opposizione frontale dei candidati e degli schieramenti, piuttosto che la ricerca di compromessi e, dunque, l'integrazione tra le parti. In questo modo sono generati effetti polarizzanti nella competizione politica. Inoltre, i sistemi politici presidenziali, in modo evidente laddove sono combinati con sistemi multipartitici, producono una spaccatura tra le coalizioni ricercate e prodotte al livello di elezione presidenziale e le coalizioni parlamentari, giacché nei multipartitismi raramente un singolo partito dispone della forza autonoma per eleggere un proprio candidato. Il risultato è un processo politico rigido in cui si fronteggiano un esecutivo forte, che può appellarsi alla legittimazione popolare anche se ha riscosso magari solo un terzo del voto, e un parlamento non disposto a veder ridimensionato il suo ruolo.

All'opposto, i sistemi parlamentari, proprio perché non determinano alcuna cesura fra diversi sistemi di coalizione, presentano gradi di flessibilità molto più elevati e rendono per questa via possibili aggiustamenti politici e compromessi. Rispetto alle proprietà della leadership, Linz sottolinea il contrasto tra la personalizzazione della politica nei sistemi presidenziali e le proprietà della classe politica selezionata, invece, per via parlamentare. Il carattere personalistico o plebiscitario della leadership presidenziale può creare difficoltà nei rapporti con i ministri del governo e con il parlamento, rispetto ai quali il presidente può far valere la superiore legittimità della sua investitura. Inoltre, il presidente talvolta non dispone di quella esperienza politica che solo una lunga carriera parlamentare è in grado di assicurare. All'opposto, il capo parlamentare gode dei vantaggi immediati della sua posizione: un contatto diretto con il parlamento, con il quale divide la fonte di legittimazione, e una lunga esperienza maturata al suo interno. Infine, rispetto allo stile politico Linz rimarca la differenza tra il radicalismo dei sistemi presidenziali, nei quali il leader eletto per un tempo limitato sembra talvolta preda dell'impulso di lasciare la sua impronta politica, e il pragmatismo dei

capi parlamentari, che possono contare sulla continuità dei loro mandati e se ne servono per attuare gradualmente i loro programmi.

Da questa analisi, Linz ricava la conclusione che il presidenzialismo, specialmente nelle forme che si ritrovano in molti casi latino-americani contemporanei, non è il sistema istituzionale più idoneo a favorire una normale transizione alla democrazia e il successivo consolidamento democratico¹⁰. Il caso weimariano, ampiamente citato da Linz, e quello cileno dimostrano come effettivamente il carattere a somma zero della competizione per la presidenza e la salienza di quel ruolo istituzionale per gli esiti del processo politico non facilitino l'integrazione piena delle opposizioni antisistema, che costituiscono il principale pericolo delle democrazie giovani. In secondo luogo, Linz intende riaffermare l'ipotesi – avanzata nel suo ormai famoso saggio su *La caduta dei regimi democratici* [Linz 1981] – che il fattore cruciale del processo di democratizzazione sia l'acquisizione di legittimità per il sistema politico. Le caratteristiche della competizione politica, della leadership e dello stile politico, che come visto differenziano il presidenzialismo dal parlamentarismo, sono tutte tese a mostrare quale diversa combinazione di quegli elementi possa produrre una crescita della legittimazione del sistema e per questa via salvarlo dal crollo.

Osservando l'esperienza latino-americana, anche Sartori sposa la tesi di Linz, e cioè che «il presidenzialismo è tendenzialmente meno adatto del parlamentarismo a sorreggere regimi democratici stabili», sia a causa della rigidità del modello presidenziale denunciata da Linz, sia perché molti «presidenzialismi latino-americani poggiano su sistemi partitici “sbagliati”» [Sartori 1995b, 107]. Inoltre, Sartori sostiene che «il presidenzialismo americano funziona, o ha funzionato, *nonostante* la sua costituzione, non grazie la sua costituzione», in virtù di tre fattori: «assenza di principi (ideologici), partiti deboli e indisciplinati, e una politica di concessioni localistiche» [Sartori 1995b, 103]. Certe proprietà del sistema dei partiti e certi orientamenti culturali spiegano, dunque, perché il presidenzialismo funzioni nel nord America e fallisca completamente nel sud America. Lijphart [1995] è addirittura esplicito nell'adottare la prospettiva culturalista. La forma presidenziale si attaglia bene a quei sistemi in cui si riscontri un diffuso consenso di fondo, mentre produce instabilità in presenza di fratture etniche, razziali e religiose, oppure di profonde divisioni politiche frutto di guerre civili o dittature, o ancora di disuguaglianze socio-economiche¹¹.

Su questo tema si soffermano Mainwaring e Shugart [1997], che studiano i sistemi presidenziali dell'America Latina lungo due dimensioni: le differenze circa i poteri costituzionali accordati al presidente e le specificità dei partiti e dei

10 Un punto di vista analogo è sostenuto da Riggs [1997].

11 Questa tesi è analoga a quella di Stepan e Skach [1995], i quali sostengono che la combinazione di democrazia presidenziale con sistemi multipartitici genera regimi politici poco durevoli e quindi altamente instabili. La via meno traumatica alla democratizzazione in questi casi è costituita da formule di democrazia consensuale molto flessibili, come nel caso dei regimi parlamentari nei quali si registra un equilibrio fra esecutivo e legislativo.

sistemi di partiti. Anche qui, l'intento generale è quello di revocare in dubbio le semplici equazioni "presidenzialismo = instabilità politica" e "parlamentarismo = stabilità politica". Mainwaring e Shugart contestano il trattamento del presidenzialismo come un tipo omogeneo, sia sotto il profilo delle "previsoni costituzionali" che del rapporto tra presidente e sistema dei partiti. Il rendimento dei sistemi presidenziali varia, dunque, a seconda della "forza" del presidente e della sua capacità di esercitarla nel processo di formazione delle politiche. Tale forza è data dai poteri costituzionali che egli detiene, dal controllo che egli esercita sul suo partito e che quest'ultimo esercita sulla maggioranza parlamentare. Ne discendono quattro diverse tipologie dell'autorità presidenziale sul legislativo: quella "potenzialmente dominante" (presidenti dotati di potere di decretazione e di potere di veto, che inoltre controllano saldamente la maggioranza parlamentare); quella capace di "azione propositiva" (presidenti dotati di potere di decretazione e di capacità di iniziativa legislativa, ma con un potere di veto piuttosto debole); quella capace di "reazione" (dove, rispetto al tipo precedente, può mancare il potere di decretazione, ma il potere di veto è effettivo); infine, quella "potenzialmente marginale" (in cui mancano potere di veto, potere di decretazione e capacità di iniziativa legislativa, inoltre il presidente controlla debolmente il suo partito e può non disporre di maggioranza parlamentare).

Su queste basi, Mainwaring e Shugart sono in grado di avanzare una difesa del presidenzialismo dall'accusa di generare instabilità politica o ingovernabilità, sostenendo che, data la vasta gamma di configurazioni di poteri presidenziali che si possono rintracciare, risulta difficile attribuire in modo univoco il fallimento della democrazia nei sistemi presidenziali a specifiche caratteristiche istituzionali. Anzi, il fenomeno, che i due autori sono pronti a riconoscere, della marcata correlazione (almeno in America Latina) tra crollo democratico e presidenzialismo non sarebbe affatto di natura istituzionale, ma piuttosto «un effetto dei bassi livelli di sviluppo e delle culture politiche non democratiche» [Mainwaring e Shugart 1997, 53]. Inoltre, per quanto il multipartitismo in combinazione con il presidenzialismo generi instabilità politica, il multipartitismo non avrebbe effetti meno deteriori in contesti di parlamentarismo.

Non diversamente da Linz o da Lijphart, quindi, Mainwaring e Shugart compiono uno sforzo teso a fissare l'analisi del rendimento sistemico sulle variabili istituzionali, ma constatano che l'America Latina deve fare i conti con «formidabili ostacoli alla democrazia che prescindono dalla forma di governo» [Mainwaring e Shugart 1997, 29], e che sono in ultima istanza di natura culturale (deficit di cultura politica democratica) e socio-economica (arretratezza economica). Inoltre, anche la loro analisi formale dei poteri presidenziali, centrata cioè sui poteri costituzionali, si scontra con l'osservazione che alcuni presidenti possono essere "forti" in virtù «dei loro poteri di natura partitica o di altri poteri non-legislativi o perfino non-costituzionali» [Mainwaring e Shugart 1997, 51].

Ancora una volta dobbiamo a Shugart e Carey [1995] un tentativo di controbattere in difesa del presidenzialismo, privilegiando il trattamento autonomo delle

istituzioni politiche e delle configurazioni che in combinazione esse determinano. Sostanzialmente, e semplificando molto, per i critici del presidenzialismo vale la formula in base alla quale una forma di governo presidenziale pura, sommata a un sistema di partiti frammentato e polarizzato, dà come risultato l'instabilità politica e in ultimo il crollo democratico. Queste posizioni suggeriscono di indagare nella direzione, seguita da Shugart e Carey, dell'interazione tra sistemi di partito e assetti istituzionali, nell'implicita convinzione che i multipartitismi non siano tutti uguali e che differenti funzionamenti dei modelli presidenziali possano essere spiegati osservando anche le differenze specifiche all'interno dei sistemi partitici.

Riprendendo alcune tesi di Cox [1987], Shugart e Carey ribaltano in qualche misura quella che potremmo chiamare la prospettiva di Linz, secondo la quale nei presidenzialismi a una presidenza potenzialmente irresponsabile, perché su di essa si concentra troppo potere e perché questo potere manca di contrappesi e controlli efficaci, fa da contraltare un parlamento responsabile, che cerca di arginare l'irruenza presidenziale. Shugart e Carey sostengono che anche nel presidenzialismo è salvaguardato un elemento di efficienza: quella che attraverso la designazione di «una direzione politica nell'esecutivo nazionale [...] deriva dal votare direttamente per un esecutivo o per un'assemblea il cui compito principale è quello di tradurre le preferenze degli elettori nella formazione di un esecutivo» [Shugart e Carey 1995, 267]. Quindi, l'elezione del presidente può anche essere considerata una garanzia di efficienza della scelta, allo stesso modo in cui in certe forme di parlamentarismo lo è la scelta di leader nazionali di partito da parte dell'elettorato¹². Semmai, sostengono Shugart e Carey, è probabile che i presidenzialismi si mostrino inefficienti proprio nell'altro potere: «L'assemblea non ha bisogno di essere eletta guardando all'esecutivo o alla direzione della politica nazionale preferita dalla maggioranza degli elettori, in particolar modo quando le leggi elettorali favoriscono il fatto che i candidati coltivino dei gruppi di supporto particolaristici» [Shugart e Carey, *ibidem*]. Su queste basi, Shugart e Carey definiscono un sistema «presidenziale archetipico» quello che combina un'assemblea «altamente rappresentativa» e un «esecutivo [...] basato su un'ampia gamma di obiettivi nazionali appoggiati da una maggioranza (o quasi) della popolazione votante, quindi elettoralmente efficiente» [Shugart e Carey 1995, 271]. Questo archetipo ha secondo Shugart e Carey un suo *pendant* storico ben preciso nel presidenzialismo cileno in base alla costituzione del 1925. Infatti, quella costituzione prevedeva l'elezione diretta di un presidente dotato di poteri esecutivi ampi (quindi, qui possiamo rintracciare l'aspetto di efficienza del modello) e un sistema elettorale proporzionale per l'elezione dei due rami del Congresso (quindi, nelle spinte particolaristiche che questo sistema elettorale produceva sta l'elemento di inefficienza del modello).

¹² Nel parlamentarismo, secondo Cox [1987], questa efficienza discende dal meccanismo della dipendenza del governo dalla fiducia della maggioranza parlamentare e dal sistema elettorale basato su collegi uninominali.

Questa tensione tra efficienza e inefficienza dei modelli presidenziali suggerisce a Shugart e Carey di guardare più attentamente al legame tra forma di rappresentanza, in quanto determinata dal sistema elettorale, e forza dei presidenti [Shugart e Carey 1995, 272]. Essi procedono così a una misurazione della forza dei partiti per valutare la salienza della loro leadership nazionale rispetto agli attivisti locali e agli eletti. Quanto più il sistema partitico risulta decentralizzato sulla base di questa misurazione, cioè quanto più basso è il grado di controllo delle dirigenze nazionali, «tanto più i partiti saranno sotto il controllo di candidati locali e di coloro che gestiscono le campagne elettorali o *caciques*» [Shugart e Carey 1995, 274]. Shugart e Carey scoprono quindi che, rapportando l'indicatore della forza del partito con l'indicatore, precedentemente costruito, dei poteri legislativi del presidente, la maggior parte dei casi si riunisce in uno dei due gruppi seguenti: quelli con presidenti forti e partiti deboli e quelli con presidenti deboli e partiti forti [Shugart e Carey 1995, 276]¹³. La risposta di Shugart e Carey alla questione del rapporto tra rappresentanza partitica e presidenzialismo è che il presidenzialismo può convivere anche con sistemi di partito relativamente frammentati, se il grado di strutturazione a livello nazionale dei partiti stessi è elevato e se i poteri legislativi del presidente non sono troppo marcati. Non sempre, dunque, il multipartitismo è incompatibile con il presidenzialismo.

Il guaio di questa risposta è di assumere che la fonte del conflitto tra presidenza e parlamento nei modelli presidenziali instabili sia essenzialmente di tipo funzionale, riguardi cioè gli interessi in gioco: quelli nazionali, in capo alla presidenza, contrapposti a quelli localistici, in capo al parlamento. In definitiva, la soluzione di Shugart e Carey elude il problema nettamente posto da Sartori, Linz e Lijphart, e cioè dell'incompatibilità del presidenzialismo con contesti della competizione partitica caratterizzati da elevata polarizzazione ideologica. Per dar conto di questo fenomeno gli indicatori di forza dei partiti scelti da Shugart e Carey ci possono davvero dire poco. Piuttosto servirebbe un'analisi delle dinamiche tra sistema dei partiti e sistema istituzionale che mostri quali peculiari strutturazioni dei sistemi di partito, dati certe configurazioni dei modelli istituzionali, favorisca o impedisca l'integrazione politica dei partiti antisistema¹⁴.

13 Il secondo gruppo raccoglie i sistemi presidenziali più stabili (Costa Rica, Repubblica Dominicana, Venezuela); il primo gruppo, invece, raccoglie casi che hanno tutti sperimentato il crollo democratico (ad esclusione della Colombia e del nuovo regime brasiliano). Il gruppo dei presidenzialismi inclini al crollo democratico include l'archetipo cileno, mentre il presidenzialismo statunitense costituisce un'eccezione (partiti relativamente deboli e presidente con scarsi poteri legislativi).

14 Per un tentativo in questa direzione, cfr. Ieraci [1994a; 1999a].

4. RUOLI D'AUTORITÀ. IL PRESIDENTE ELETTIVO

Possiamo, a questo punto, studiare in modo più ravvicinato le forme di governo diadiche e separate, volgendo la nostra attenzione ai casi selezionati: gli Stati Uniti, come esemplificazione del presidenzialismo; Israele, in base alla riforma della Legge Fondamentale del 1992, come esemplificazione del presidenzialismo parlamentare; Cile, in base alla costituzione del 1925, Argentina, in base alla costituzione del 1853 e alla sua successiva riforma del 1994, e la Federazione Russa, questi ultimi casi come esemplificazioni delle varie versioni del presidenzialismo stesso. Nel far ciò, cercheremo di non incorrere in alcuni degli errori più ricorrenti nelle analisi dei poteri formali attribuiti alle istituzioni politiche, che già abbiamo segnalato nel Capitolo 2, quali il trattamento insoddisfacente delle nozioni di forza e debolezza delle istituzioni e l'assenza di una prospettiva relazionale dei rapporti tra di queste.

Come abbiamo già avuto modo di osservare in relazione alle forme di governo affrontate nel capitolo precedente, le forme diadiche, siano esse di tipo integrato o separato, presentano una morfologia relativamente semplificata, in quanto vi compaiono due soli ruoli d'autorità prominenti, il capo dello stato o presidente e il suo esecutivo, da un lato, e il parlamento, dall'altro. Questa prima osservazione è importante, perché ci consente di chiarire subito che gli esecutivi delle forme di governo diadiche separate evidenziano una struttura monocratica estremamente pronunciata. Il presidente è l'artefice esclusivo del suo esecutivo, sia nella fase iniziale della sua formazione che nella fase successiva della sua conduzione, cosicché i suoi poteri sono dunque estesi all'ambito organizzativo dell'esecutivo e alla definizione delle politiche. Da questo punto di vista, nel caso delle forme di governo diadiche separate sarebbe improprio parlare di un *cabinet* nel senso in cui questo termine è impiegato in riferimento alle forme di governo diadiche integrate, cioè come di una struttura esecutiva articolata in dipartimenti o uffici relativamente autonomi dal vertice esecutivo, per quanto diretti da questo.

Nella forma presidenziale statunitense, il presidente è il responsabile politico e amministrativo esclusivo della conduzione dei dipartimenti e i segretari dipartimentali, che comunque non ricevono menzione nella costituzione, sono strettamente collegati al presidente, il quale dispone inoltre di due potenti organismi di immediato ausilio organizzativo: l'*Executive Office of the President* e la *White House Office* [Fabbrini 1993, 1999; Fabbrini e Vassallo 1999, 169-173]. Analogamente, nell'*unicum* israeliano del presidenzialismo parlamentare, l'art. 39 della Legge fondamentale riformata nel 1992 esplicita il controllo totale sull'esecutivo da parte del primo ministro, il quale:

- a) determina i compiti dei ministri;
- b) può cambiare la distribuzione dei compiti tra questi;
- c) può decidere qualunque trasferimento di competenze e di funzioni tra questi;
- d) può stabilire i dipartimenti e gli uffici governativi, integrarli, dividerli tra loro o abolirli;

- e) può istituire comitati ministeriali permanenti o temporanei;
- f) può trasferire a sé compiti e funzioni precedentemente attribuiti per legge a un ministero specifico;
- g) infine, può stabilire tutte le procedure interne al governo e ai suoi comitati, sia riguardo all'organizzazione dei suoi lavori che alle modalità di voto.

Paese	Modalità di elezione	Durata in carica (anni)	Rieleggibilità	Nomine ministeriali	Destituzioni ministeriali	Capo di gabinetto
Argentina (1853)	D/P	6	Sì ^(a)	Sì	Sì	No
Argentina (1994)	D	6	Sì ^(a)	Sì	Sì	Sì
Cile (1925)	D/P	6	No	Sì	Sì	Sì ^(b)
Israele (1992)	D	4	Sì	Sì	Sì	No
Stati Uniti	D/GE	4	Sì	Sì	Sì	No

^(a) Ammessa con l'intervallo di un mandato.

^(b) Funzione svolta dal Ministro degli Interni.

^(a) Ammessa con l'intervallo di un mandato.

^(b) Funzione svolta dal Ministro degli Interni.

Legenda: D = diretta; D/GE = diretta con collegio dei Grandi Elettori; D/P = diretta con eventuale conferma parlamentare.

Tab. 4.1: I Capi di Stato o di Governo elettivi nelle forme di governo diadiche separate

Come mostra la Tab. 4.1, il presidente elettivo in queste forme di governo dispone di un controllo esteso in massimo grado sul suo esecutivo, nominando e revocando senza limitazioni i ministri e i vertici dei dipartimenti, per quanto, come osserveremo più avanti, sia nel caso del presidenzialismo americano che del presidenzialismo parlamentare israeliano, questo esercizio di potestà è parzialmente vincolato dall'intervento del parlamento. Inoltre, solo nei due casi latino americani dell'Argentina (1994) e del Cile (1925), la struttura dell'esecutivo prevede la figura del Capo di Gabinetto di nomina presidenziale.¹⁵ Infine, si può notare che l'elezione diretta vera e propria è prevista solo nei casi dell'Argentina (1994) e di Israele, mentre nei restanti casi essa può risultare variamente mediata.

¹⁵ Come evidenzia la Tab. 4.1, nel caso del Cile questo ruolo era attribuito per prassi al Ministro dell'interno mediante delega del Presidente [Ieraci 1999a, 113].

ARGENTINA. È noto che le forme di governo latino americane sono state, fin dalle prime fasi della democratizzazione in quel continente, fortemente influenzate dal modello statunitense, pur discostandosene sotto svariati e rilevanti profili. La principale ragione di tale difformità risiede nella limitata effettività del contrappeso federalista in questi sistemi e, come vedremo, nell'estensione dei poteri presidenziali anche all'ambito legislativo. Già l'Assemblea costituente argentina del 1853 elabora una costituzione che, al pari di quella cilena repubblicana del 1833, accentua i poteri del presidente, tanto da prefigurare una sorta di "iperpresidenzialismo" [Nino 1988] o di "cesarismo rappresentativo" [Nogueira Alcalà 1985]. Questi tratti sono stati accresciuti nel corso del tempo, sia perché i tribunali e la Corte Suprema argentina hanno elaborato la dottrina delle cosiddette "questioni politiche", quali la dichiarazione e l'applicazione dello stato d'assedio e l'intervento federale nelle province, rispetto alle quali l'operato del presidente è sottratto all'arbitrato giudiziale [Badeni 1994], sia perché lo stato argentino, pur formalmente federale, ha subito a partire dal crollo democratico del 1930 un processo di accentramento amministrativo molto sensibile [Bidart Campos 1993]. In ultimo, fin dalla sua creazione, la Banca Centrale è stata assoggettata al controllo diretto della presidenza.

In definitiva, se la personalizzazione della politica, come abbiamo già notato, è un aspetto portante dei presidenzialismi, il modello argentino si distingue particolarmente da questo punto di vista [Serraferro 1991] e la riforma costituzionale del 1994 (si veda la Tab. 4.1) ha inteso rafforzare questo elemento, introducendo l'elezione diretta a doppio turno del presidente¹⁶. Ma ancora più significativo, ed estraneo alla tradizione statunitense, è l'istituto ministeriale argentino. Mentre, come abbiamo già accennato, la Costituzione degli Stati Uniti neppure menziona i "ministri" del presidente, cioè i segretari di stato, la Costituzione argentina gli dedica ampio risalto. L'art. 87 attribuisce l'azione esecutiva in modo esclusivo al presidente e specifica che i ministri prestano la loro collaborazione, secondo le finalità e le modalità che il presidente stesso stabilisce; ma gli artt. 100 e 102 stabiliscono, rispettivamente, l'obbligo di ratifica ministeriale degli atti del presidente e la responsabilità ministeriale per tale ratifica. Tuttavia, il potere e la discrezionalità assoluta di nomina e di destituzione dei ministri da parte del presidente riduce, ovviamente, la portata di queste attribuzioni, tanto che sarebbe fuorviante considerarle i presupposti dell'autonomia ministeriale [Badeni 1994]. Una importante novità è stata introdotta dalla riforma costituzionale del 1994 con l'istituzione del Capo di Gabinetto (art. 100), al quale spettano funzioni di tipo tecnico e amministrativo, ora sganciate dalle competenze presidenziali. Per

16 In base alla Costituzione del 1853, se nessuna candidato aveva raggiunto la maggioranza assoluta dei voti, spettava al Congresso scegliere tra i due candidati più votati e, in ultima battuta, al Presidente del Senato, nel caso che anche il Congresso non fosse in grado di esprimere una maggioranza assoluta su un nominativo (artt. 83, 84 e 85 della Costituzione 1853). La riforma del 1994 stabilisce, per l'elezione del presidente al primo turno, la quota del 45% dei voti validi, oppure del 40%, qualora però il secondo candidato più votato raccolga il 10% in meno dei voti validi rispetto al primo candidato. Negli altri casi, si ricorre a un secondo turno di ballottaggio tra i due candidati più votati. La rielezione è ammessa solo a distanza di un intervallo dal mandato precedente.

quanto entro la sfera delle competenze del Capo di Gabinetto vi siano importanti aspetti della conduzione della macchina amministrativa, quali la designazione dei funzionari e la stesura dei regolamenti, la sua nomina e la sua revoca sono soggette alla discrezionalità del presidente, cosicché sarebbe improprio sostenere che la forma di governo argentina sta avviando un processo di parlamentarizzazione. Il Capo di Gabinetto resta un collaboratore del presidente, analogamente al Segretario di Stato nel caso statunitense.

CILE. A partire dall'indipendenza dalla Spagna, raggiunta nel 1818, e fino al 1973, la storia politico-istituzionale del Cile può essere divisa in tre periodi. Nella fase 1818-1833 registriamo una elevata instabilità istituzionale e i principali partiti politici (conservatori e liberali) sono divisi in uno schieramento monarchico e uno repubblicano. La seconda fase è inaugurata dalla promulgazione della costituzione repubblicana del 1833, che resterà in vigore fino al colpo di stato militare del 1925. L'ultima fase si estende dall'adozione della costituzione presidenziale del 1925, qui oggetto di attenzione, fino al colpo di stato militare del 1973 [Fitzgerald 1968; Campos Harriet 1956; Bravo Lira 1986]. Basata sul modello americano della divisione dei poteri, la Costituzione cilena del 1925 concedeva però al presidente poteri molto ampi sia nei confronti del Congresso che delle amministrazioni periferiche, che di fatto dipendevano direttamente dal controllo presidenziale e centrale¹⁷.

Il testo costituzionale del 1925 dedica due ampie sezioni (rispettivamente il capitolo quarto e il quinto) al Congresso Nazionale (Camera dei deputati e Senato), ma non riconosce in alcuna parte il governo come ruolo istituzionale a sé. L'elezione del presidente della repubblica cilena era a suffragio popolare diretto (art. 63), ma prevedeva, qualora nessun candidato avesse raggiunto la maggioranza assoluta del voto popolare, un ballottaggio al Congresso Nazionale (Camera e Senato in seduta congiunta) tra i due candidati che avessero ottenuto più voti (artt. 64-65). La durata in carica del presidente era di sei anni non rinnovabili (art. 62), ed egli era responsabile dell'amministrazione e del governo dello stato (art. 71), potendo nominare senza vincolo alcuno i ministri componenti il suo esecutivo (art. 72). Questi ultimi erano responsabili solo di fronte al presidente, non potevano essere al tempo stesso membri del Congresso Nazionale (art. 28), pur potendo assistere alle sedute dei due suoi rami senza diritto di voto (art. 78), e dovevano controfirmare, ciascuno in base alle proprie competenze, tutti gli atti del presidente (art. 75) assumendone la responsabilità (art. 76). Per prassi il presidente delegava a uno dei suoi ministri, quasi sempre quello dell'interno, le funzioni di capo dell'esecutivo. Tuttavia, il controllo presidenziale sull'esecutivo restava totale, potendo egli dimettere ministri e alti funzionari (art. 72), soluzione alla quale i presidenti cileni del dopoguerra ricorsero con frequenza per risolvere

¹⁷ Il presidente nominava gli intendenti provinciali sottoposti alla sua autorità (art. 89); le provincie, suddivise in dipartimenti, erano rette da un governatore di nomina presidenziale e sottoposto all'intendente provinciale (art. 90). Il presidente nominava direttamente anche i sindaci delle città con più di diecimila abitanti (art. 101). Cfr. Valenzuela [1977] e Gil [1966].

a loro favore i casi di conflitto. La costituzione cilena non prevedeva espressamente la figura del vicepresidente, carica che poteva essere assunta dal presidente del senato fino alla successiva elezione presidenziale in caso di incapacità o infermità permanente del presidente (art. 67), oppure dal ministro di rango più elevato (il ministro degli interni) in caso di infermità o assenza temporanea dal territorio nazionale del presidente (art. 66).

Tutte le attribuzioni segnalate nei vari casi, pur con le specificità che rintracciamo di volta in volta, evidenziano senza eccessivi margini di dubbio la struttura monocratica degli esecutivi presidenziali nelle forme diadiche separate, cioè il fatto che qui l'esecutivo coincide con la figura presidenziale stessa. Da questa rassegna dei poteri presidenziali sull'esecutivo ricaviamo l'impressione generale che il presidente elettivo dispone, nell'ambito della *relazione presidente-esecutivo*, di una elevata capacità di intervento decisionale e di un'autonomia altrettanto elevata, tipiche condizioni delle istituzioni *forti*, secondo quanto abbiamo posto nel Capitolo 2. Pertanto, questa dimensione di analisi non è particolarmente perspicua se intendiamo rintracciare i principali tipi all'interno della forma di governo diadica e separata. Dal lato della capacità di intervento decisionale, abbiamo constatato l'estensione massima dei poteri presidenziali sia rispetto alla formazione dell'esecutivo (nomina e revoca dei ministri e dell'eventuale capo di gabinetto), che rispetto alla conduzione dell'azione politica (controllo dell'apparato amministrativo centrale e definizione della linea politica). Dal lato dell'autonomia, riscontriamo l'assenza totale di contro risorse in capo ai ministri singolarmente, che possano essere impiegate per limitare l'azione del presidente e la sua discrezionalità.

5. LE RELAZIONI TRA I RUOLI D'AUTORITÀ. L'ARENA DEL CONFRONTO PARLAMENTO-PRESIDENTE

Le cose cambiano però sensibilmente se passiamo allo studio dell'arena del confronto tipica delle forme di governo diadiche e separate, vale a dire se osserviamo la *relazione presidente-parlamento* e la distribuzione delle risorse potestative sulla quale essa poggia. Per una valutazione di tali risorse o poteri, i passi da compiere in fase di operazionalizzazione sono due. In primo luogo, occorre isolare perspicuamente gli ambiti dell'intervento decisionale e dell'autonomia presidenziale, assumendo che tali ambiti siano equivalenti per importanza tra di loro¹⁸. In secondo luogo, occorre individuare le risorse potestative associate agli ambiti

18 Shugart e Carey [1995, 234-235] compiono alcune scelte discutibili, come quella di collocare i poteri di scioglimento dell'assemblea tra i poteri *non* legislativi del presidente; oppure ancora, come quella – questa davvero poco comprensibile – di collocare sempre tra i poteri non legislativi *del presidente* il potere di censura del governo da parte *dell'assemblea*. Questa confusione deriva dalla mancata distinzione analitica tra capacità di intervento diretto o decisionale, cioè tra risorse potestative attribuibili a un dato ruolo d'autorità, e autonomia, cioè abilità di quello stesso ruolo d'autorità di difendere e far valere il proprio intervento decisionale dall'azione di un ruolo d'autorità antagonista presente nello stessa arena del confronto interistituzionale. Cfr., *supra*, Capitolo 2, par. 2.2.1.

selezionati. Analogamente a quanto fatto nel trattamento degli ambiti, anche le risorse che vi fanno riferimento sono state assunte come equivalenti e, conseguentemente, ad esse è stato attribuito lo stesso punteggio¹⁹.

Lungo la dimensione della capacità di intervento decisionale, notiamo che i poteri presidenziali possono riguardare tre ambiti:

- a) in primo luogo, la *formazione e la vita del parlamento*,
- b) quindi, l'organizzazione dei lavori del parlamento, cioè quella che spesso viene definita l'*agenda parlamentare*; infine,
- c) la *condotta legislativa* vera e propria, cioè il contenuto della produzione legislativa.

¹⁹ Shugart e Carey [1995] attribuiscono invece punteggi variabili alle risorse, a seconda del loro peso o rilevanza. Su questo punto, vedi la discussione nel Capitolo 2, par. 2.2.1.

	FORMAZIONE DEL PARLAMENTO		AGENDA DEI LAVORI NEL PARLAMENTO		CONDOTTA LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO				PUNTEGGI
	Scioglimento del Parlamento	Intervento sulle procedure parlamentari	Convocazione delle sedute parlamentari	Potere di veto	Attivazione del processo legislativo	Dichiarazione dello stato di emergenza			
Cile (1925)	0	1	1	1	1	1	1	5	
Argentina (1994)	0	1	1	1	1	1	1	5	
Argentina (1853)	0	0	1	1	1	1	1	4	
Israele (1992)	1	0	0	0	0	1	1	3	
Stati Uniti	0	0	0	1	1	0	0	1	

^(a) Attribuzione dei punteggi: 1 = presenza della risorsa presidenziale specificata; 0 = assenza della risorsa presidenziale specificata

Tab. 4.2: Capacità di intervento decisionale dei Capi di Stato o di Governo elettivi nelle forme di governo diadiche separate. Le risorse del presidente nei confronti del parlamento^(a)

Nella Tab. 4.2 ai tre ambiti di intervento presidenziale sul parlamento sono associati sei indicatori di risorse di potere presidenziale, come essi emergono dall'analisi comparativa delle costituzioni e della prassi politica. Si tratta del potere di scioglimento per gli interventi sulla formazione e sulla vita del parlamento²⁰; della dichiarazione d'urgenza della procedura legislativa e della convocazione di sedute straordinarie per quanto riguarda l'intervento presidenziale sull'agenda parlamentare; infine, del potere di veto, del potere di iniziativa legislativa e della facoltà di dichiarare lo stato di emergenza per quanto invece riguarda l'intervento presidenziale sulle condotte legislative. A ciascuna risorsa è attribuito punteggio 1 in caso di presenza e punteggio 0 in caso di assenza. Il primo indicatore sottolinea la capacità presidenziale di condizionare la vita del parlamento, decretando la fine della legislatura; i secondi due indicatori sottolineano la possibilità che il presidente incida direttamente sul funzionamento del parlamento, alterandone le procedure normali; gli ultimi tre, invece, evidenziano la capacità del presidente di influenzare i contenuti delle decisioni del parlamento, perfino ricorrendo alla sospensione dei suoi poteri, come nel caso in cui al presidente sia riconosciuta la possibilità di dichiarare lo stato di emergenza.

20 Infatti, per quanto i poteri diretti del presidente sulla formazione e composizione del legislativo siano in tutti i casi empirici sempre realmente ridotti, limitandosi talvolta all'elezione onorifica di un certo numero di suoi membri, in più di una situazione sono previsti poteri indiretti, ma non per questo meno efficaci, di incidere sulla formazione/composizione del legislativo, come nel noto caso nel quale al presidente sia riconosciuto il potere di sciogliere il parlamento stesso. Il potere di scioglimento del parlamento è in definitiva una risorsa cruciale che consente al presidente di intervenire sulla vita del parlamento.

	RISPETTO ALLA FORMAZIONE DELL'ESECUTIVO				RISPETTO ALLA CONDUZIONE DELL'ESECUTIVO			PUNTEGGI
	Nomina dei ministri	Fiducia all'esecutivo	Sfiducia all'esecutivo o ai ministri	Ratifica degli atti amministrativi	Ratifica degli atti di politica estera	Sostegno ai ministri che rifiutano la controfirma degli atti presidenziali		
Argentina (1853)	1	1	1	1	0	1	5	
Argentina (1994)	1	1	1	1	0	1	5	
Cile (1925)	1	1	1	1	0	1	5	
Stati Uniti	0	1	1	1	0	1	4	
Israele (1992)	1	0	0	0	0	0	1	

^(a) Attribuzione dei punteggi: 1 = assenza della risorsa parlamentare specificata; 0 = presenza della risorsa parlamentare specificata

Tab. 4.3: Autonomia/dipendenza dei Capi di Stato o di Governo elettivi nelle forme di governo diacliche separate. Le risorse del parlamento nei confronti dell'esecutivo presidenziale^(a)

	AGENDA DEI LAVORI DEL PARLAMENTO			POTERI LEGISLATIVI DEL PRESIDENTE			ELEZIONE DEL PRESIDENTE	PUNTEGGI
	Opposizione all'intervento sulle procedure parlamentari	Opposizione alla convocazione delle sedute parlamentari	Opposizione o interferenza nello scioglimento del parlamento	Opposizione al potere di veto	Limitazione degli ambiti di intervento legislativo	Concorso nella dichiarazione dello stato di emergenza		
Cile (1925)	1	1	0	0	1	1	1	5
Israele (1992)	0	1	1	0	0	0	1	3
Argentina (1994)	1	1	0	0	0	0	1	3
Argentina (1853)	1	1	0	0	0	0	0	2
Stati Uniti	0	0	0	0	0	0	1	1

^(a) Attribuzione dei punteggi: 1 = assenza della risorsa parlamentare specificata; 0 = presenza della risorsa parlamentare specificata

Tab. 4-4. Autonomia/dipendenza dei Capi di Stato o di Governo elettivi nelle forme di governo diadi che separate. Le risorse del parlamento nei confronti dei poteri legislativi presidenziali^(a)

Tuttavia, come si è a più riprese sostenuto, la forza/debolezza di una istituzione, oltre che dalla sua capacità di intervento decisionale, dipende anche dal grado di autonomia che caratterizza un qualsiasi intervento decisionale. Le Tab. 4.3 e 4.4 presentano, quindi, le risorse a disposizione del parlamento per limitare i poteri del presidente, sia rispetto al suo esecutivo che nei confronti degli suoi stessi poteri legislativi. Va notato che l'ultimo indicatore presentato nella Tab. 4.4 si riferisce ad una essenziale risorsa a disposizione del parlamento, quella relativa ai poteri di selezione della presidenza stessa, che concernono l'eventualità che il parlamento intervenga o meno nell'elezione presidenziale.

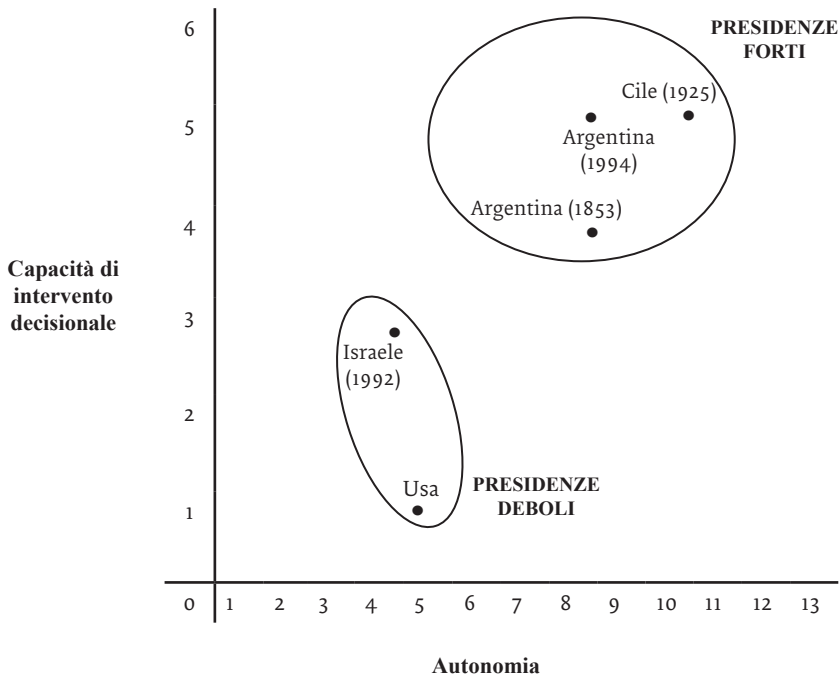


Fig. 4.1: Relazione presidente-parlamento. Presidenze forti e deboli nelle forme diadiche separate

La valutazione che emerge, e che è riepilogata dalla Fig. 4.1, è sufficientemente articolata da confermare alcune delle ipotesi che già scaturivano dalla mappa classificatoria delle forme di governo elaborata nel Capitolo 2. Le forme diadiche separate si differenziano molto se osserviamo la distribuzione delle risorse potestative nella principale arena del confronto, quella presidente-parlamento, così che si delinea una contrapposizione tra quelle forme caratterizzate da presidenza forte e quelle caratterizzate, invece, da presidenza debole.

LE FORME DIADICHE SEPARATE A PRESIDENZA FORTE. I paesi latino americani occupano sicuramente questo gruppo, in quanto i loro presidenti mostrano una capacità elevata di intervento sul parlamento e una notevole autonomia nel suo esercizio, nel senso che il parlamento dispone di risorse limitate per tentare di arginare l'ingerenza presidenziale. Il caso del Cile, in base alla Costituzione del 1925, è emblematico. Il Presidente cileno poteva dichiarare lo stato di emergenza, disporre delle forze armate e di dichiarare guerra (art. 72, rispettivamente, comma 13, 14 e 17). Inoltre, poteva opporre veto ai progetti di riforma istituzionale e, qualora il Congresso lo respingesse con una maggioranza dei due terzi, poteva sottoporre la proposta di riforma a referendum (artt. 108-109). I poteri di controllo del Congresso sul presidente e il suo esecutivo si limitavano alle procedure di *impeachment*, possibile tanto nei confronti del presidente che dei ministri (art. 39), e alla necessità di un'autorizzazione parlamentare affinché il presidente potesse lasciare temporaneamente il territorio nazionale. Al presidente erano riconosciuti ampi poteri di iniziativa legislativa (art. 72), attraverso gli strumenti del "regolamento", del "decreto" e delle "istruzioni". Il presidente poteva dichiarare l'urgenza di qualsiasi provvedimento, imponendo così al Congresso di pronunciarsi entro trenta giorni (art. 46). Inoltre, poteva opporre un veto sospensivo a qualsiasi legge, rinviandola con suggerimenti e correzioni alla camera di origine (art. 53). Questa poteva opporsi agli emendamenti presidenziali solo con il voto dei due terzi dei suoi membri (art. 54). Si trattava in definitiva di un vero e proprio potere di veto che determinò nel tempo, in presenza di un parlamento quasi sempre privo di maggioranze omogenee, una indiscutibile crescita della rilevanza dei poteri presidenziali anche in ambito legislativo [Agor 1970; Valenzuela e Wilde 1979].

La riforma costituzionale del 1994 rafforza ulteriormente il Presidente argentino e introduce un metodo di elezione ora diretto. Inoltre, come abbiamo già notato²¹, la quota del voto valido richiesta per l'elezione al primo turno può, nelle condizioni specificate, può essere addirittura pari a una sola maggioranza relativa. Ma sono, in particolare, i notevoli poteri legislativi del presidente argentino a determinare un progressivo declino del Congresso a partire dagli anni '40 del XX secolo [Molinelli 1991]. Gli artt. 76 e 99 comma *e* della costituzione riformata ammettono ora la dichiarazione d'urgenza della procedura legislativa da parte del presidente. Inoltre, è ora formalizzata una pratica regolare nei rapporti tra presidente argentino e congresso, vale a dire il potere di intervento legislativo a mezzo di decreti. La Costituzione del 1853 non prevedeva, infatti, l'uso del decreto, come strumento di intervento legislativo dell'esecutivo presidenziale, ma ciò non aveva impedito ai presidenti argentini di farvi ricorso saltuariamente sul finire del XIX secolo e negli anni '30 del XX secolo, per fronteggiare situazioni di crisi politica ed economica. I decreti cosiddetti di necessità e di urgenza aumentano di numero all'indomani della fine dell'interregno militare degli anni '70 dell'ultimo secolo. Tra il dicembre 1983 e il luglio 1989, il Presidente Alfonsín

21 Cfr., *supra*, n. 16.

ne emana 10; tra il luglio 1989 e il dicembre 1993, il suo successore Menem ne emana ben 308 propriamente definibili di “necessità ed urgenza”, ma i decreti presidenziali di varia natura firmati da Menem sono oltre 12000 [Ferreira Rubio e Goretta 1994; 1998]. Questa crescita della decretazione presidenziale spinge i riformatori del 1994 a dare veste costituzionale a una pratica ormai regolarizzata. Del resto, la Costituzione argentina non impediva all'esecutivo di sottoporre al Congresso propri progetti legislativi (art. 68, ora art. 77).

Oltre a questi poteri legislativi in senso proprio, il presidente argentino può convocare il Congresso in seduta straordinaria (art. 86 comma 12, ora 99 comma 9) e dispone del potere di veto sulla legislazione parlamentare (art. 72, ora art. 80), che può essere superato dal Congresso con una maggioranza dei due terzi dei voti in entrambi i suoi dure rami. La dichiarazione dello stato d'assedio o d'emergenza è una prerogativa meno esclusiva della presidenza. Infatti, il Presidente può sostituirsi al Congresso solo se questi è temporaneamente sciolto e, una volta insediato, quest'ultimo ha facoltà di revocarlo. Qualora la necessità dello stato d'assedio sia invece legato a una minaccia esterna, è necessario il consenso del Senato. Del resto, l'approvazione degli atti di politica estera del Presidente è subordinata al pronunciamento del Congresso argentino (art. 67, ora art. 75).

LE FORME DIADICHE SEPARATE A PRESIDENZA DEBOLE. I casi della nuova forma di governo di Israele e degli Stati Uniti sono meno univoci, pur inscrivendosi chiaramente nella tipologia delle forme diadiche separate a presidenza debole. La capacità di intervento del presidente nord americano nei riguardi del Congresso, come è noto, è limitata al solo esercizio del potere di veto. Si aggiunga che sovente il Presidente americano deve fronteggiare un Congresso apertamente ostile. Dei 28 Presidenti succedutesi dalla elezione di Buchanan nel 1858 a quella di Clinton nel 1994, ben 15 hanno dovuto fare i conti con un Congresso controllato dal partito dell'opposizione in entrambe le camere [Jones (C.O.) 1994; 1997, 28]. D'altro canto, il Presidente e il suo esecutivo godono di una posizione di invulnerabilità rispetto al Congresso, e se, da un lato, questo tratto preserva l'autonomia dell'esecutivo presidenziale, i debolissimi poteri legislativi del presidente salvaguardano il Congresso. Infine, La forma di governo israeliano (1992-2001) conferma le sue ambiguità. La capacità di intervento presidenziale sul parlamento (qui del Primo ministro elettivo) è marcata, come segnalato dal potere di scioglimento del parlamento da parte del presidente. Per converso, l'istituto della fiducia parlamentare al governo riduce sensibilmente l'autonomia di quest'ultimo dall'arena parlamentare, proprio come nel caso delle forme diadiche integrate.

6. CONCLUSIONI

Le forme di governo che abbiamo denominato diadiche separate condividono la proprietà di fondarsi sull'antagonismo tra due ruoli d'autorità prominenti, il presidente e il parlamento. Sono dette “separate” perché questi due ruoli, che

per loro natura differiscono in massimo grado, il primo essendo un ruolo individuale, mentre il secondo collettivo, non sono reciprocamente dipendenti e sono, perciò, forzati a cooperare. Tuttavia, le condizioni di equilibrio istituzionale che si registrano tra i tipi all'interno della classe sono alquanto varie. Nel presidenzialismo, la distribuzione delle risorse potestative avvantaggia chiaramente il ruolo d'autorità collettivo, vale a dire il parlamento, senza per questo intaccare la relativa autonomia del ruolo individuale, cioè la presidenza. Questo specifico equilibrio istituzionale distingue nettamente il presidenzialismo statunitense da altre forme presidenziali ritenute analoghe, come quelle latino americane. Il presidenzialismo argentino oppure quello cileno, sui quali abbiamo indagato in modo più approfondito, riposano su condizioni di equilibrio completamente diverse. In particolare, qui la posizione del presidente è nettamente avvantaggiata rispetto a quella del parlamento, il quale con difficoltà riesce a salvaguardare la sua autonomia rispetto all'ingerenza presidenziale. Per quanto comunemente si tenda a ricercare nella strutturazione del sistema dei partiti e nei sistemi elettorali [Mainwaring 1993; Jones (M.P.) 1994], o ancora negli orientamenti della cultura politica, le ragioni dei ricorrenti fallimenti della democrazia presidenziale nell'America latina, non si può escludere che questa configurazione e questo specifico disegno istituzionale recitino la loro parte nel determinare questo fallimento [Riggs 1994, 73-75]. Un parlamento costantemente scavalcato dal ruolo presidenziale e talvolta relegato in una posizione marginale nel circuito decisionale svolge con inefficacia le classiche funzioni che Bagehot [1995] gli assegnava²², e dalle quali dipende in definitiva il successo della processo di integrazione politica e la democratizzazione. Infine, resta il modello israeliano introdotto dalla riforma della Legge fondamentale del 1992. In esso si ritrovano elementi di parlamentarismo (il rapporto fiduciario tra governo e assemblea, e tra questa e il primo ministro elettivo) e di presidenzialismo (l'elezione del primo ministro e il carattere "presidenziale" dell'esecutivo).

22 Queste funzioni sono: 1) elettiva, volta alla selezione dell'esecutivo; 2) espressiva, ovverosia di articolazione degli orientamenti dell'opinione pubblica; 3) educativa, ovverosia di integrazione politica tra governanti e governati; 4) informativa, finalizzata all'espressione degli interessi; 5) legislativa, finalizzata alla produzione legislativa; e 6) finanziaria, che concerne l'esazione fiscale e il controllo dei bilanci.

Capitolo 5

Le forme triadiche integrate e separate: semipresidenzialismo, semiparlamentarismo e direttorio

I modelli triadici presentano una morfologia molto differente rispetto a quelle che abbiamo incontrato nei due capitoli precedenti, in quanto la struttura dell'esecutivo è effettivamente duale e, pertanto, le relazioni tra i ruoli d'autorità, che nelle forme diadiche sono essenzialmente bilaterali (governo e parlamento o presidente e parlamento), divengono qui trilaterali (parlamento, governo e presidente) o addirittura multilaterali (parlamento, governo, capo del governo e presidente). Le forme di governo triadiche, al pari di quelle diadiche, possono essere integrate oppure separate. Sono integrate se i due ruoli collettivi d'autorità (governo e parlamento) risultano in questo stato, vale a dire se la loro sopravvivenza è reciprocamente dipendente. All'opposto, sono separate quelle forme triadiche nelle quali la sopravvivenza di questi due ruoli d'autorità è reciprocamente indipendente.

Appartengono alla prima classe alcune forme di governo che comunemente sono etichettate come "miste", entro le quali riconosceremo il *semiparlamentarismo*, esemplificato dai casi della Finlandia, del Portogallo, in base alla Costituzione del 1982, della Polonia e della Bulgaria, e il *semipresidenzialismo*, esemplificato dai casi della Quinta repubblica francese, della Repubblica di Weimar, della Romania e della Federazione Russa. Le forme di governo triadiche integrate, ovverosia quelli che comunemente si definiscono sistemi semipresidenziali [Duverger 1980, 1986; Pegoraro e Rinella 1997], oppure presidenziali con premier [Shugart e Carey 1995], offrono più di una insidia, sia perché la struttura duale dell'esecutivo solleva l'in-

terrogativo su chi sia il capo del governo effettivo [Lijphart 2001, 142], sia perché la valutazione dei poteri del presidente deve essere multidimensionale, se lo scopo vuole essere una valutazione precisa della specificità di questi assetti istituzionali. Tra queste “forme miste”, riconosceremo inoltre casi di esecutivo duale apparente: l’Austria, l’Irlanda, la Slovenia e la Slovacchia.

Appartiene, invece alla classe delle forme triadiche separate, il *direttorio*, del quale conosciamo un solo e conclamato esempio, quello della Svizzera. Nella forma di direttorio, la sopravvivenza degli attori collettivi è reciprocamente indipendente, talché non è improprio definirla di tipo “assemblea indipendente” [Shugart e Carey 1995]. La forma del direttorio sarà brevemente trattata a parte e in conclusione, perché ovviamente la sua unicità non consente alcuna analisi di tipo comparativo.

In questo capitolo, avizzeremo l’argomento principale secondo il quale le forme triadiche integrate non possono essere perspicuamente studiate privilegiando la sola dimensione dei rapporti tra presidente e governo, oppure quella dei rapporti tra presidente e parlamento, ma necessitano di un trattamento multidimensionale che colga la trilateralità delle relazioni presidente-governo-parlamento. Questa analisi sarà condotta ricorrendo alla semplice metodologia elaborata nel precedente capitolo, che individua due componenti della forza delle istituzioni politiche, quella della capacità di intervento decisionale e quella dell’autonomia, valuta le risorse potestative formalizzate e/o regolarizzate rispetto a queste due componenti e agli ambiti delle relazioni interistituzionali, e, infine, assegna alle varie risorse punteggi omogenei.

1. BREVI CENNI INTRODUTTIVI SULLA PRESIDENZA ELETTIVA NELLE FORME TRIADICHE INTEGRATE

Se la Quinta repubblica francese è unanimamente riconosciuta come il prototipo di queste forme di governo, va detto che le condizioni storiche e politiche che hanno costituito lo sfondo del loro emergere sono tutt’altro che omogenee¹, ma sostanzialmente, nei casi qui presi in esame, esse risultano o a seguito di una instaurazione democratica (Austria, Portogallo, Repubblica di Weimar, Finlandia e i paesi dell’Est europeo), oppure di una riforma costituzionale in paesi già democratici (Quinta repubblica francese e Irlanda).

¹ Elgie [1999a, 17-18] giustamente considera i fattori storico-politici rilevanti per cogliere la varietà delle soluzioni istituzionali che si scorgono all’interno di questa classe.

Paese	Modalità di elezione	Durata in carica (anni)	Rieleggibilità	Data e condizioni storiche di partenza
V Repubblica francese	Ddt	7	Sì	1962: Riforma Costituzionale
Repubblica di Weimar	Ddt	7	Sì	1919: Instaurazione democratica
Finlandia	D/GE, Ddt ^(a)	6	Sì	1919: Instaurazione democratica
Portogallo	Ddt	5	Sì	1976: Instaurazione democratica
Polonia	Ddt	5	Sì	1989: Instaurazione democratica
Romania	Ddt	4	Sì	1989: Instaurazione democratica
Bulgaria	Ddt	5	Sì	1989: Instaurazione democratica
Slovenia	Ddt	5	Sì	1991: Instaurazione democratica
Slovacchia	Ddt	5	Sì	1999: Riforma Costituzionale
Austria	Ddt ^(b)	6	Sì	1945: Instaurazione democratica
Irlanda	Dva	7	Sì	1937: Riforma Costituzionale
Fed. Russa	D	6 ^(c)	Sì	1993: Adozione della Costituzione

Legenda: D = diretta; Ddt = diretta con doppio turno; D/GE = diretta con collegio dei Grandi Elettori; Dva = diretta con sistema del voto alternativo.

(a) Introdotta a partire dalle elezioni presidenziali del 1994 – in precedenza vigeva il sistema D/GE; (b) Introdotta nel 1945; (c) In base alla Riforma del 2008. In precedenza la carica durava quattro anni.

Tab. 5.1: I Capi di Stato elettivi nelle forme di governo triadiche integrate

In generale (vedi Tab. 5.1), l'introduzione di un capo di stato elettivo è la soluzione alla quale si è ricorso in quei contesti dove nella fase costituente si fronteggiano una tendenza monarchica restauratrice o di continuità e una tendenza repubblicana [Bartolini 1984], come avviene in Germania all'indomani della Prima guerra mondiale o in Finlandia dopo l'indipendenza dall'Impero zarista nel 1917 [Arter 1999, 49-54].

In Austria la presidenza è istituita nel 1920, a seguito di un compromesso tra i socialdemocratici, che spingevano per il mantenimento della soluzione «debole» adottata con la dissoluzione dell'Impero Austro-ungarico, che assegnava la presidenza dello stato al presidente del parlamento, e i cristiano sociali, favorevoli, invece, a una presidenza «forte» [Müller 1999, 23-24]. Tra le due guerre, il presidente austriaco è eletto per via parlamentare e resta in carica per quattro anni, ma il suo mandato è rinnovabile per due volte. Dopo la Seconda Guerra mondiale, e con il ritorno alla democrazia, il mandato presidenziale è esteso a sei anni, con la possibilità di un solo rinnovo, mentre l'elezione diviene diretta con sistema maggioritario a doppio turno².

² Per l'elezione al primo turno è richiesta la maggioranza assoluta dei voti validi, altrimenti si procede a un ballottaggio tra i due candidati più votati. Nelle elezioni presidenziali del 1951, 1986 e 1992 si è tenuto un secondo turno di votazioni [Müller 1999, 16-27].

In Finlandia vige fino al 1988 un modello di elezione presidenziale molto simile a quello americano, basato su un sistema di 301 Grandi Elettori. La differenza cruciale nel caso finlandese è che questi ultimi venivano designati dai partiti politici e solo a partire dalle elezioni sperimentali del 1988, dagli elettori stessi, che votano simultaneamente per il candidato presidente e per una lista partitica di Grandi Elettori. In base a questo sistema, l'elettore esercita un doppio voto, per il candidato presidenziale e per la lista dei Grandi Elettori. Se uno dei candidati raccoglie oltre il 50% dei voti espressi, questi è eletto direttamente alla presidenza; in caso contrario, sono i 301 Grandi Elettori a pronunciarsi (così è stato nel 1988 nel caso della rielezione di Koivisto, che aveva totalizzato il 47,9% dei voti espressi). In definitiva, l'autonomia dei Grandi Elettori dal sistema dei partiti è sempre stata così limitata da far dubitare che per il caso della elezione del Presidente finlandese si possa realmente parlare di una investitura popolare [Lindman 1951; Bartolini 1984, 240-242; Törnudd 1986]. Prova ne sia il fatto che nel 1974 il parlamento finlandese decide all'unanimità, e in deroga alla costituzione, la rielezione del presidente Kekkonen per un successivo limitato mandato, senza perciò indire regolari elezioni presidenziali. La successiva riforma del 1991 ha definitivamente soppresso questo sistema, introducendo a partire dall'elezione del 1994 il sistema maggioritario a doppio turno simile a quello francese [Nurmi 1990]. Ciò ha rafforzato il legame diretto tra il presidente e l'elettorato. Il presidente finlandese resta in carica per sei anni e il suo mandato è rinnovabile.

I presidenti della Repubblica di Weimar e della Quinta repubblica francese sono eletti con sistema a doppio turno e restano in carica per sette anni con possibilità di riconferma. L'elezione diretta del Presidente francese è introdotta a partire dalla riforma costituzionale del 1962, che trasforma l'esecutivo francese in senso duale [Elgie 1999b].

Il presidente della Federazione Russa è eletto con metodo diretto e resta in carica per sei anni, in base a una riforma introdotta nel 2008. Non può esercitare più di due mandati consecutivi.

L'elezione diretta del presidente irlandese è stabilita dalla Costituzione del 1937, probabilmente per istituire un analogo del Governatore Generale di nomina monarchica, che il governo britannico pretese fosse introdotto nella costituzione dello Stato Libero d'Irlanda, dopo il trattato d'indipendenza del 1921. La costituzione del 1937 cancella questa istituzione e istituisce il sistema del voto alternativo. L'elettore indica il proprio ordine di preferenza tra i candidati alla presidenza, cosicché se nessuno di questi ottiene la maggioranza assoluta di prime preferenze, si procede distribuendo successivamente i voti dei candidati con minori preferenze ai candidati più votati. Le particolari previsioni per avanzare una candidatura alla presidenza³ hanno finito per favorire il controllo partitico sull'elezione del presidente, al punto

³ I candidati devono essere nominati da almeno 20 membri parlamentari o da almeno quattro Consigli di contea o comunali (art. 12.4.2 della Costituzione della Repubblica d'Irlanda). Questa disposizione non si applica al candidato uscente o agli ex presidenti.

che in tre occasioni (1952, 1976, 1983), a seguito di accordi tra i tre maggiori partiti, al candidato uscente non è stato opposto alcuno sfidante e si è proceduto alla rinomina del presidente dimissionario senza tenere elezioni [Gallagher 1999, 110].

Infine, la Costituzione portoghese del 1976 attribuiva al presidente poteri considerevoli, che sono stati drasticamente ridotti a seguito della riforma costituzionale del 1982. Questa riforma conclude, di fatto, il periodo della transizione democratica del Portogallo e l'opzione originaria per un modello semipresidenziale alla francese rifletteva in qualche misura l'influenza esercitata dai militari nella transizione⁴. Il presidente portoghese, eletto con sistema maggioritario a doppio turno, resta in carica cinque anni ed è rieleggibile.

2. PRESIDENTI FORTI E PRESIDENTI DEBOLI NELLE FORME TRIADICHE INTEGRATE

2.1 RISORSE POTESTATIVE NELL'ARENA DEL CONFRONTO PRESIDENZA-GOVERNO

Per tentare di risolvere il quesito posto da Lijphart [2001, 142], al quale abbiamo fatto all'inizio cenno, è opportuno studiare in modo ravvicinato la dimensione dei rapporti tra la presidenza e il governo, ignorando a scopo di argomento le congiunture storiche e culturali specifiche che hanno condotto a soluzioni così diverse entro una classe di forme di governo che, come vedremo, in comune hanno due fondamentali ma non esaustive proprietà: la struttura duale dell'esecutivo, più o meno effettiva, e l'integrazione tra i due ruoli d'autorità collettivi, parlamento e governo. Quali sono le differenze più vistose tra la Quinta repubblica francese e la Repubblica di Weimar, da un lato, e la Finlandia, l'Irlanda, l'Austria e il Portogallo, dall'altro lato? Perché non possiamo accogliere la soluzione di senso comune, che colloca le forme di governo di questi paesi entro il tipo dei semipresidenzialismi? Come collocare i casi delle democrazie dell'Est europeo?

La nostra mappa classificatoria delle forme del governo democratico (Capitolo 2, Tab. 2.5) è stata tracciata tenendo conto dell'articolazione dei ruoli d'autorità e della distribuzione delle risorse potestative tra questi. Per ciò che concerne i ruoli d'autorità, sappiamo che nelle forme triadiche sono presenti due ruoli collettivi, il parlamento e il governo, e quantomeno un ruolo individuale prominente, cioè il capo dello stato. Guardando, invece, alle arene del confronto interistituzionale troviamo che questa pluralità di ruoli determina delle interazioni triangolari, tra presidente e governo, tra presidente e parlamento, e tra parlamento e governo. Rispetto alla dimensione dei rapporti tra presidente e governo, seguendo la linea argomentativa seguita nel precedente capitolo, isoleremo anche qui le risorse potestative riguardanti gli ambiti della *formazione* e della *conduzione del governo*. I poteri di intervento del presidente sulla formazione del governo, cioè rispetto al suo re-

⁴ Il presidente, in base alla Costituzione del 1976, presiedeva il Consiglio della Rivoluzione, «un organismo militare che intendeva essere il garante del processo rivoluzionario e con il quale condivideva la direzione politica dello Stato» [Colomer 1995, 321]. A seguito della riforma del 1982, il Consiglio della Rivoluzione fu abolito.

	RISPETTO ALLA FORMAZIONE DELL'ESECUTIVO				RISPETTO ALLA CONDUZIONE DELL'ESECUTIVO				PUNTEGGI
	Nomina del Primo ministro	Nomina dei ministri	Revoca del mandato dell'esecutivo o dei ministri	Intervento negli atti amministrativi	Intervento negli atti di politica estera	Obbligo di controfirma ministeriale degli atti presidenziali			
V Repubblica francese	1	1	1	1	1	1	1	6	
Repubblica di Weimar	1	1	1	1	1	1	1	6	
Portogallo (1976)	1	1	1	1	1	1	1	6	
Fed. Russa	1	1	1	1	1	1	1	6	
Romania	1	1	0	1	1	1	1	5	
Finlandia	1	1	0	1	1	1	0	4	
Portogallo (1982)	1	0	1	1	1	1	0	4	
Polonia (1997)	1	1	0	0	1	1	0	3	
Bulgaria	0	0	0	1	1	1	1	3	
Slovacchia	1	0	0	0	0	1	1	2	
Austria	1	1	0	0	0	0	0	2	
Irlanda	1	0	0	0	0	0	0	1	
Slovenia	1	0	0	0	0	0	0	1	

^(a) Attribuzione dei punteggi: 1 = *presenza* della risorsa presidenziale specificata; 0 = *assenza* della risorsa presidenziale specificata

Tab. 5.2: Capacità di intervento decisionale dei Capi di Stato elettivi nelle forme di governo triadiche integrate. Le risorse del presidente nei confronti del governo^(a)

	RISPETTO ALLA CONDIZIONE DELL'ESECUTIVO			RISPETTO ALL'AGENDA DEI LAVORI DEL PARLAMENTO			RISPETTO AI POTERI LEGISLATIVI DEL PRESIDENTE			PUNTEGGI
	Intervento negli atti amministrativi del presidente	Intervento negli atti di politica estera del presidente	Rifiuto di contro-firma ministeriale degli atti presidenziali	Intervento sulle procedure parlamentari	Intervento sulla convocazione delle sedute parlamentari	Opposizione o interferenza nello scioglimento del parlamento	Intervento sulla promulgazione della legislazione	Intervento sulle iniziative legislative del presidente	Concorso nella dichiarazione dello stato di emergenza	
Fed. Russa	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Rep. di Weimar	1	1	0	1	1	1	1	1	1	8
Portogallo (1976)	1	1	1	0	1	1	1	1	1	8
V Rep. francese	1	1	1	0	1	1	1	1	0	7
Romania	1	1	1	0	1	1	1	1	0	7
Finlandia	0	1	0	1	1	1	0	0	0	4
Portogallo (1982)	0	1	1	0	0	0	1	1	0	4
Polonia (1997)	0	1	0	1	1	1	0	0	0	4
Bulgaria	0	1	0	1	1	1	0	0	0	4
Slovenia	0	1	0	0	0	0	1	0	0	2
Slovacchia	0	1	0	0	0	0	1	0	0	2
Irlanda	0	1	0	0	0	0	1	0	0	2
Austria	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1

^(a) Attribuzione dei punteggi: 1 = assenza della risorsa governativa specificata; 0 = presenza della risorsa governativa specificata

Tab. 5: Autonomia/dipendenza dei Capi di Stato eletti nelle forme di governo triadiche integrate. Le risorse del governo nei confronti del presidente^(a)

clutamento e alla sua composizione, e sulla sua conduzione, cioè rispetto alla linea politica e al contenuto delle decisioni esecutive pubbliche, sono proprio i due principali ambiti di intervento presidenziale che dobbiamo indagare per dirimere la questione posta da Lijphart circa *chi* governa nelle strutture esecutive duali, e cioè per capire quando strutture formalmente duali sono tali anche effettivamente.

La Tab. 5.2 presenta sei indicatori di forza della presidenza lungo la dimensione della capacità di intervento decisionale nei rapporti presidente-governo. Tre di essi sono riferiti ai poteri di intervento nella formazione del governo (nomina del primo ministro; nomina dei ministri; revoca dei mandati del primo ministro e dei suoi ministri) e i tre restanti sono riconducibili ai poteri di conduzione del governo (intervento nell'amministrazione dello stato; intervento nella conduzione della politica estera; capacità di imporre ai ministri la controfirma dei propri atti).

Così come abbiamo proceduto studiando le forme diadiche separate nel Capitolo 4, anche qui accompagnano la misurazione delle risorse della presidenza rispetto al governo lungo la dimensione della capacità di intervento decisionale alla misurazione complementare della sua autonomia, come mostrato dalla Tab. 5.3.

In generale, se si considera la relazione presidente-governo, le misurazioni esposte nelle Tabb. 5.2 e 5.3 evidenziano tre raggruppamenti distinti dei casi presi in esame. In primo luogo, troviamo le *presidenze forti* della Quinta repubblica francese, della Repubblica di Weimar, del Portogallo in base alla Costituzione del 1976, della Federazione Russa e della Romania. Il presidente dispone in questi casi di considerevole capacità di intervento sul governo, associate a una autonomia altrettanto significativa. Tanto nel caso weimariano che in quello della Quinta repubblica francese la leadership esecutiva è effettivamente duale, al punto che il primo ministro può ridursi in talune situazioni in un esecutore delle politiche presidenziali, come avviene quando vi è consonanza tra la presidenza e la maggioranza parlamentare. Nell'ambito dei rapporti con il governo, risulta anche una notevole simmetria tra la disposizione delle risorse potestative lungo la dimensione della capacità di intervento decisionale e lungo la dimensione dell'autonomia della presidenza. I presidenti capaci di esercitare potere di intervento decisionale in grado più elevato (quello weimariano, quello francese della Quinta repubblica, quello russo) sono risultati anche quelli più autonomi da possibili controinterventi del governo. Tutte queste considerazioni possono essere estese anche al presidenza portoghese configurata dalla Costituzione del 1976, se si ha la prudenza di considerarle osservazioni ricavate dalla mera formalizzazione delle risorse potestative piuttosto che dalla loro regolarizzazione.

QUINTA REPUBBLICA FRANCESE. Se le istituzioni della Quarta repubblica francese erano state concepite per correggere i difetti di quelle della Terza repubblica (il marcato declino dell'Assemblea Nazionale a favore del Senato e l'accresciuta ingerenza della Presidenza della Repubblica), quelle della Quinta repubblica nascono nella mente di De Gaulle per ovviare all'instabilità politica e governativa della Quarta repubblica, che si faceva discendere principalmente dalla natura "assem-

bleare” di quel regime [Tay 1967; Chevalier 1972; Derfler 1983]. La costituzione gaullista del 1958 poneva al centro del suo ordinamento il Presidente della Repubblica e sbilanciava i rapporti tra legislativo ed esecutivo nettamente a favore di quest’ultimo [Duverger 1957, 1974, 1985; Parodi 1972]. Il presidente francese è eletto a suffragio popolare diretto, con il ricorso ad un secondo turno di ballottaggio tra i due candidati più votati qualora nessun candidato raggiunga al primo turno la maggioranza assoluta dei voti espressi (artt. 6 e 7)⁵. La sua carica durava originariamente sette anni, ma è stata recentemente ridotta a cinque, pur restando in linea di principio rinnovabile indefinitamente.

Amplissime sono le prerogative presidenziali rispetto al governo: il presidente ha potere di nomina e di dimissione del primo ministro e di tutti i membri del governo, scelti su proposta del primo ministro (art. 8); egli presiede le sedute del consiglio dei ministri (art. 9); nomina le alte cariche dello stato (art. 13) e accredita il personale diplomatico (art. 14); esercita il comando delle forze armate (art. 15); può avocare a sé tutte le funzioni esecutive in casi di eccezionalità (art. 16); infine, sottopone i suoi atti alla controfirma del primo ministro e/o dei ministri competenti (art. 19). Il governo è responsabile di fronte al parlamento ed è considerato dalla Costituzione l’organo preposto alla decisione e direzione della politica nazionale (art. 20). La figura del Primo Ministro e i suoi compiti (conduzione del governo, responsabilità della difesa nazionale, esecuzione delle leggi) sono definiti con precisione (art. 21). I suoi atti debbono essere controfirmati dai ministri responsabili della loro esecuzione (art. 22). Particolare non trascurabile è, infine, l’incompatibilità della carica parlamentare con quella di governo (art. 23).

REPUBBLICA DI WEIMAR. La costituzione della repubblica di Weimar [Oppenheimer 1923] nasceva dal tentativo di conciliare gli opposti principi della monarchia e della repubblica [Bracher 1960; Kirchheimer 1976; Möller 1987; Gozzi 1987; Tommasi 1987], e presentava nell’art. 48 la ben nota versione moderna della “dittatura commissariata”, che consentiva al *Reichspräsident* di sospendere in tutto o in parte i diritti fondamentali del cittadino, riconosciuti dagli artt. 114 (libertà individuale), 115 (inviolabilità del domicilio privato), 117 (salvaguardia della segretezza della corrispondenza), 118 (espressione dell’opinione), 123 (diritto di riunione), 124 (diritto di associazione) e 153 (diritto alla proprietà privata). L’art. 48 consentiva inoltre al presidente di ricorrere alle forze armate per il mantenimento dell’ordine pubblico, anche in funzione repressiva contro qualsiasi stato (la repubblica di Weimar era formalmente una unione federativa) che mancasse di attuare le leggi federali. Formalmente, un serio limite al ricorso a misure d’eccezionalità derivava dalla possibilità, prevista dallo stesso art. 48, che il parlamento ne chiedesse la revoca. L’ambiguità della formulazione dell’art. 48 di fatto lasciava aperti al *Reichspräsident* ampi spazi di intervento, che gradualmente accentuarono il suo coin-

⁵ Come è noto, gli articoli 6 e 7 furono modificati in questo senso dal referendum del 1962. Sulla questione delle elezioni presidenziali in Francia, si veda Pierce [1975].

volgimento diretto nel processo politico e nell'intergioco istituzionale [Bracher 1964]. I presidenti weimariani non disdegnarono di ricorrere all'art. 48 nella gestione politica quotidiana: nel corso della presidenza del socialdemocratico Ebert (1919-1925) furono emessi 135 decreti in base all'art. 48, dei quali 44 in materia di politica economica, mentre durante la presidenza di Hindenburg (1925-1933) furono in totale 109 [Schulze 1986]. L'uso dell'art. 48 nella pratica politica quotidiana accentuò il carattere presidenziale del regime weimariano, culminato con la costituzione dei primi governi presidenziali a partire dal 1930.

Del resto, questa tendenza era favorita dalla distinzione non chiara dei compiti e dei ruoli tra il presidente federale e il cancelliere, specialmente per ciò che riguarda la conduzione del governo. Il cancelliere era poi a sua volta investito della funzione di supplenza del presidente, qualora questi fosse temporaneamente incapace di svolgere il suo ruolo (art. 51). Il *Reichspräsident* era eletto a suffragio popolare diretto, con un sistema a doppio turno analogo a quello francese della Quinta repubblica, e durava in carica sette anni con possibilità di rielezione (artt. 41 e 43). Il governo poggiava su un doppio rapporto fiduciario, nei confronti del presidente, che ne nominava e poteva dimettere i membri (art. 53), e in pari tempo nei confronti del *Reichstag*, che doveva votarne la fiducia (art. 54). Il presidente non prendeva parte alle riunioni del consiglio dei ministri, ma nominava un suo rappresentante all'interno. Egli nominava e dimetteva funzionari federali e ufficiali dell'esercito (art. 46); era responsabile della politica estera della federazione, ma i suoi atti dovevano essere approvati dal *Reichstag* (art. 45); era posto al comando delle forze armate (art. 47); doveva approvare tutti gli atti del governo (art. 55), il che gli consentiva di esercitare un alto grado di controllo su quest'ultimo, ma non era responsabile dei propri atti che dovevano essere controfirmati dal cancelliere e dai ministri competenti (art. 50).

Diverso è, invece, il caso della *PRESIDENZA DEBOLE* esemplificato dai capo di stato della Finlandia e del Portogallo, in base alla riforma costituzionale del 1982⁶. I presidenti finlandesi e portoghesi hanno una capacità di intervento sull'esecutivo e una autonomia nei suoi confronti non trascurabile, ma certamente modesta se comparata con le analoghe misure registrate nei precedenti esempi. Nella forma di governo finlandese e portoghese governo e presidenza stanno in rapporto di sostanziale equilibrio.

FINLANDIA. La costituzione finlandese del 1919, frutto del compromesso tra le tendenze monarchica e repubblicana che dividevano le forze politiche all'indomani dell'indipendenza dall'impero zarista nel 1917, stabiliva una divisione dei poteri tra il governo e la presidenza, originando una sorta di esecutivo duale nel quale gradualmente la presidenza acquisisce un peso determinante, specialmente durante la lunga presidenza di Kekkonen (1956-1982) [Lindman 1971, Nousiainen 1971, 19-25; Arter 1981, 1985; Jansson 1986; Kastari 1976].

⁶ Per il Portogallo, cfr. De Sousa [1984] e Braga da Cruz e Lobo Antunes [1990].

Il presidente nomina, nella prassi consultandosi con il presidente della *Edu-skunta* (la camera unica del parlamento finlandese), il primo ministro, che in base all'art. 25 svolge funzioni di supplenza del presidente in caso di sua incapacità, e i ministri componenti il consiglio di stato (art. 36). Particolare degno di nota, rispetto al caso della Quinta repubblica francese [Kastari 1979], è che nel caso finlandese i ministri di stato – e quindi il governo – designati dal presidente devono ricevere la fiducia del parlamento ma non possono essere dimessi dal presidente. Dunque, il Consiglio di Stato (governo) è collegialmente responsabile solo di fronte alla *Eduskunta* (artt. 36 e 43). Il presidente formula le sue decisioni, controfirmate dai ministri competenti, alla presenza del Consiglio di Stato (art. 34). Tuttavia, la costituzione stabilisce che i ministri possono rifiutare la controfirma singolarmente (art. 35) oppure collegialmente (art. 45). Il Consiglio di Stato è costituzionalmente definito come organo di esecuzione delle decisioni del presidente (art. 41). L'art. 2 della costituzione finlandese stabilisce che il “potere esecutivo supremo” spetta al presidente e, in aggiunta, al Consiglio dei ministri di Stato per il “governo generale del paese”. Il presidente dirige le sedute del Consiglio di Stato (art. 39); può intervenire d'autorità per risolvere conflitti di competenze (art. 42); infine, può emettere decreti e provvedimenti amministrativi riguardanti l'esecuzione delle leggi, l'amministrazione delle proprietà dello stato e l'organizzazione e funzionamento dei servizi amministrativi e delle istituzioni pubbliche (artt. 28 e 32). Spetta inoltre al presidente la guida della politica estera (art. 33) e la nomina di importanti cariche nell'amministrazione, nella giustizia, nelle istituzioni culturali superiori (art. 87) e nelle forze armate (artt. 30 e 90).

L'EUROPA CENTRO-ORIENTALE: BULGARIA, POLONIA, ROMANIA. Bulgaria, Polonia e Romania sono le tre democrazie le cui forme del governo più si approssimano al modello triadico integrato. La Romania esibisce una forte similitudine con il modello della Quinta repubblica francese [Bartole 1993; Rinella 1997; Verheijen 1999]. Il CS romeno dispone di poteri capaci di renderlo attivo tanto nella formazione che nella conduzione del G. Quest'ultimo gode di una posizione relativamente protetta nell'arena parlamentare, in quanto il voto di sfiducia deve essere votata dalla maggioranza assoluta delle due camere e l'iniziativa è consentita solo a un quarto dei loro componenti [Bartole 1993, 112; Rinella 1997, 340-345]. Il modello romeno propende, quindi, per una soluzione di tipo semipresidenziale.

Una “razionalizzazione” simile della relazione G-P è stata seguita anche nella forma di governo bulgara, che ammette la mozione di sfiducia solo in presenza di una proposta di un quinto dei parlamentari e la possibilità di reiterarla non prima di sei mesi [Bartole 1993, 113; Popola 1998]. Tuttavia, quella bulgara si configura come una soluzione di tipo semiparlamentare piuttosto che semipresidenziale in senso proprio. Infatti, i poteri del CS rispetto al G e al CG sono esigui e il suo controllo sull'esecutivo è di fatto pressoché nullo [Ganev 1999, 127]. La costituzione bulgara (art. 99) stabilisce che il CS candidi alla guida del G il leader del partito di maggioranza relativa e, in successione, i leader dei partiti che lo seguono in ordine di grandez-

za. Soltanto nel caso che ben tre candidati e i loro relativi governi non conseguano l'investitura parlamentare, il CS può sciogliere il parlamento e indire nuove elezioni. In questo modo, il CS bulgaro non è in grado di intercettare l'azione del G e neppure quella del P, rispetto al quale del resto non possiede alcuna risorsa saliente.

Infine, il caso polacco è di interpretazione più complessa, e in parte lo si è già accennato. La formazione del G riposa su procedure piuttosto macchinose, che attivano in modo intermittente il CS e il P (artt. 56-62 della costituzione polacca) [Rinella 1997, 300]. In pratica, CS e P gestiscono «consensualmente» le procedure di selezione di un G e solo nelle situazioni di stallo è concesso un vantaggio al CS. Infatti, qualora quattro tentativi alternativi del CS e del P di formare un nuovo G fallissero, il CS può, a), sciogliere il P, oppure, b), nominare pro tempore (sei mesi) un CG e un G con i relativi ministri. Questo esecutivo presidenziale deve, però, ottenere entro i sei mesi concessigli la fiducia del P, o comunque non subire un voto di sfiducia costruttiva. Questa macchinosità risente probabilmente del clima di profonda diffidenza tra le forze politiche e sociali, che si fronteggiavano nella fase inaugurale della transizione democratica Polacca [Wiatr 1996; Rinella 1997; Van der Meer Krok-Paszowska 1999].

Il disegno istituzionale polacco ha alimentato una situazione di conflitto istituzionale, talvolta anche aperto, tra il CG e il CS, nel quale la posta in palio è il controllo dell'arena parlamentare e del processo decisionale che si svolge al suo interno. Infatti, il potere di iniziativa legislativa, il veto sospensivo e la possibilità di ricorrere al referendum hanno finito per contrapporre – soprattutto durante la presidenza Walesa (1990-1995) – il CS al CG e al suo G, in quanto le iniziative presidenziali non hanno possibilità di successo senza l'appoggio di quest'ultimo. Dall'altro lato, il G gode di una posizione di relativa invulnerabilità nell'arena parlamentare, in virtù del dispositivo della fiducia costruttiva, e il CS non può condizionare il P minacciandolo di scioglimento. Il modello polacco ha, pertanto, oscillato tra fasi durante le quali ha funzionato come un semipresidenzialismo, quando il CS è stato in grado di esercitare influenza sugli schieramenti partitici nel P, e fasi nel corso delle quali ha inclinato verso dinamiche proprie dei modelli semiparlamentari, quando tanto il G che il P sono stati capaci di preservare la loro autonomia.

FEDERAZIONE RUSSA. Nel caso dell'assetto istituzionale russo, va detto che la fase del primo approccio alla pratica democratica, che coincide con le presidenze di Boris Eltsin (1993-1999) e di Vladimir Putin (1999-2004), è caratterizzata da un impulso riformatore molto forte, che fa assumere ai due presidenti menzionati il ruolo di *institution builders* [Morini 2005]. La Federazione Russa appare un presidenzialismo nella sua forma originaria, perché i poteri esecutivi del Presidente elettivo sono molto ampi e il Presidente del Governo, pur previsto, è nominato e dimesso dal Presidente elettivo, che presiede anche le sedute del governo (art. 83 della Costituzione della Federazione Russa). Di fatto, i poteri del Presidente della Federazione si spingono fino alla nomina e al dimissionamento dei ministri del governo, per quanto formalmente nominati con il concorso poteri del Presidente del Governo.

Così, il governo della Federazione Russa è davvero un «governo del Presidente». Il quale esercita poteri molto forti anche nei confronti della Assemblea di Stato, l'organo legislativo composto dalla Duma di Stato e dal Consiglio di Federazione: può sciogliere la Duma, comunque solo dopo il primo anno della legislatura corrente, se questa per tre volte non elegge il Presidente del Governo di nomina presidenziale o se fa mancare il voto di fiducia al governo (art. 117); può iniziare il processo legislativo (artt. 84 e 104) e dispone del potere di decretazione mediante editti (*ukazy*) (art. 90); dispone del potere di veto sulla legislazione e può indire *referenda*.

GLI ASSETTI ESECUTIVI «DUALI APPARENTI»: AUSTRIA, IRLANDA, SLOVENIA E SLOVACCHIA. Infine, un ultimo gruppo di casi è costituito dalle presidenze austriaca, irlandese, slovena e slovacca, le quali non dispongono di risorse potestative in misura tale da farci ritenere effettiva la loro influenza sull'esecutivo. Questi sistemi, in particolare quelli austriaco e irlandese, sono giustamente considerati dei parlamentarismi di fatto [Müller 1999; Gallagher 1999], perché l'autonomia dei presidenti e la loro capacità di intervento rispetto all'esecutivo è limitata. Il presidente irlandese ha realmente delle funzioni meramente simboliche e cerimoniali, mentre quello austriaco svolge quanto meno un ruolo attivo nella fase di formazione del governo e nelle situazioni di crisi dello stesso. La struttura di governo austriaca e irlandese, dunque, è solo apparentemente duale, ma di fatto monocratica e le forme di governo corrispettive sono diadiche integrate, anziché triadiche integrate. Prima, però, di concludere in via definitiva su questo punto, volgiamo la nostra attenzione all'interazione tra presidente e parlamento.

2.2 RISORSE POTESTATIVE NELL'ARENA DEL CONFRONTO PRESIDENZA-PARLAMENTO

Osservando il rapporto presidenza-parlamento, ci serviremo del nostro semplice metodo di valutazione delle risorse potestative, già utilizzato per analizzare questa relazione rispetto alle forme diadiche separate. Come si ricorderà, la misurazione va applicata sia alla dimensione della capacità di intervento che a quella dell'autonomia della presidenza⁷.

I casi presi in considerazione hanno una disposizione analoga a quella già riscontrata nello studio della relazione presidente-governo (vedi Tab. 5.4, 5.5 e 5.6). Un primo raggruppamento è ancora costituito dalle *presidenze forti* della Quinta repubblica francese, della Repubblica di Weimar e del Portogallo, in base alla Costituzione del 1976. Accanto al potere di scioglimento delle camere, due sono le risorse di potere che qualificano il presidente weimariano e francese della Quinta repubblica: i poteri di veto e di controllo sulla legislazione e la capacità di iniziare il processo legislativo. In generale, queste forme di governo esibiscono uno sbilanciamento di risorse potestative nettamente a vantaggio della presidenza, sia che si guardi alla dimensione della capacità di intervento legislativo del presi-

⁷ Vedi, *supra*, Capitolo 4, par. 5.

dente che a quella della sua autonomia rispetto al parlamento. Se si confrontano queste misure con quelle analoghe ottenute nell'ambito della relazione presidente-esecutivo, si nota, però, che nel caso weimariano (e come vedremo, anche in quello finlandese) il presidente palesa rispetto al parlamento un grado più limitato di autonomia, che si combina con un grado elevato di capacità di intervento legislativo. In altre parole, guardando alla dimensione presidente-parlamento, nel caso weimariano si evince come il presidente disponga di consistenti risorse potestative nei confronti del parlamento, ma come tali risorse siano bilanciate dalle contro risorse a disposizione del parlamento.

	FORMAZIONE DEL PARLAMENTO		AGENDA DEI LAVORI DEL PARLAMENTO		CONDOTTA LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO				PUNTEGGI
	Scioglimento del Parlamento	Intervento sulle procedure parlamentari	Convocazione delle sedute parlamentari	Potere di veto	Attivazione del processo legislativo	Dichiarazione dello stato di emergenza			
V Rep. francese	1	1	1	1	1	1	1	6	
Rep. di Weimar	1	1	1	1	1	1	1	6	
Romania	1	1	1	1	1	1	1	6	
Fed. Russa	1	1	1	1	1	1	1	6	
Portogallo (1976)	1	1	0	1	1	1	1	5	
Finlandia	1	0	1	1	1	1	0	4	
Polonia (1997)	0	0	1	1	1	1	1	4	
Bulgaria	0	0	1	1	1	1	0	3	
Portogallo (1982)	1	0	0	1	1	0	0	2	
Austria	1	0	0	0	0	0	0	1	
Slovacchia	1	0	0	0	0	0	0	1	
Slovenia	0	0	0	0	0	0	0	0	
Irlanda	0	0	0	0	0	0	0	0	

^(a) Attribuzione dei punteggi: 1 = presenza della risorsa presidenziale specificata; 0 = assenza della risorsa presidenziale specificata

Tab. 5.4: Capacità di intervento decisionale dei Capi di Stato elettivi nelle forme di governo triadiche integrate. Le risorse del presidente nei confronti del parlamento^(a)

RISPETTO ALLA FORMAZIONE DELL'ESECUTIVO				RISPETTO ALLA CONDUZIONE DELL'ESECUTIVO			PUNTEGGI
Nomina dei ministri	Fiducia all'esecutivo	Sfiducia all'esecutivo o ai ministri	Ratifica degli atti amministrativi	Ratifica degli atti di politica estera	Sostegno ai ministri che rifiutano la controfirma degli atti presidenziali		
V Rep. francese	1	0	1	1	1	5	
Portogallo(1976)	1	0	1	1	1	5	
Fed. Russa	1	0	0	1	1	4	
Romania	1	0	1	1	1	4	
Portogallo (1982)	0	0	0	1	0	2	
Rep. di Weimar	0	0	0	1	0	1	
Finlandia	0	0	0	0	0	0	
Polonia (1997)	0	0	0	0	0	0	
Bulgaria	0	0	0	0	0	0	
Slovenia	0	0	0	0	0	0	
Slovacchia	0	0	0	0	0	0	
Austria	0	0	0	0	0	0	
Irlanda	0	0	0	0	0	0	

^{a)} Attribuzione dei punteggi: 1 = assenza della risorsa parlamentare specificata; 0 = presenza della risorsa parlamentare specificata

Tab. 5-5: Autonomia/dipendenza dei Capi di Stato elettivi nelle forme di governo triadiche integrate. Le risorse del parlamento nei confronti del presidente. Sfera dei poteri esecutivi del presidente^(a)

	AGENDA DEI LAVORI AL PARLAMENTO			POTERI LEGISLATIVI DEL PRESIDENTE			ELEZIONI DEL PRESIDENTE	PUNTEGGI
	Opposizione all'intervento sulle procedure parlamentari	Opposizione alla convocazione delle sedute parlamentari	Opposizione o interferenza nello scioglimento del parlamento	Opposizione al potere di veto	Limitazione degli ambiti di intervento legislativo	Concorso nella dichiarazione dello stato di emergenza	Intervento nell'elezione del presidente	
Fed. Russa	1	1	1	0	1	0	1	5
V Rep. francese	1	1	0	1	0	0	1	4
Romania	1	1	0	1	0	0	1	4
Portogallo (1976)	1	1	0	1	0	0	1	4
Rep. di Weimar	0	1	0	0	1	0	1	3
Finlandia	0	1	1	0	0	0	1	3
Polonia (1997)	0	1	1	0	0	0	1	3
Bulgaria	0	1	1	0	0	0	1	3
Portogallo (1982)	0	1	1	0	0	0	1	3
Austria	0	0	1	0	0	0	1	2
Slovenia	0	0	0	0	0	0	1	1
Slovacchia	0	0	0	0	0	0	1	1
Irlanda	0	0	0	0	0	0	1	1

^(a) Attribuzione dei punteggi: 1 = assenza della risorsa parlamentare specificata; 0 = presenza della risorsa parlamentare specificata

Tab. 5-6: Autonomia/dipendenza dei Capi di Stato eletti nelle forme di governo triadiche integrate. Le risorse del parlamento nei confronti del presidente. Sfera dei poteri legislativi del presidente^(a)

QUINTA REPUBBLICA FRANCESE. Limitati sono, innanzitutto, i poteri di *impeachment* del parlamento francese (Assemblea Nazionale e Senato) nei confronti del presidente, la cui «incapacità» a ricoprire il ruolo può essere certificata solo dal Consiglio Costituzionale (art. 7, quarto capoverso). Tuttavia, tre dei membri del Consiglio Costituzionale (che sono in totale nove) più il suo presidente, che dispone del diritto di voto, sono nominati dal Presidente, mentre gli altri sei membri sono nominati tre ciascuno dal Senato e dall'Assemblea Nazionale (art. 56). Ciò significa che il presidente controlla indirettamente quattro dei dieci voti esprimibili dal Consiglio Costituzionale. Il presidente promulga le leggi e può rinviarle al parlamento, senza che questo possa rifiutarsi di riconsiderare la materia in tutto o in sue parti specifiche (art. 10). Le risorse di potere presidenziale che più incidono sul parlamento sono il potere di scioglimento (art. 12), il potere di indire *referenda* sui progetti di legge governativi riguardanti gli assetti istituzionali e l'organizzazione dell'amministrazione (art. 11). La costituzione del 1958 istituisce corsie preferenziali per la legislazione di origine governativa, prevedendo per quest'ultima la dichiarazione d'urgenza (art. 45). Inoltre, è ammessa la priorità nelle procedure di discussione e approvazione delle proposte governative e di quelle "private" che siano di gradimento del governo (art. 48). In pratica, la costituzione garantisce al governo il diritto di fissare l'agenda dei lavori parlamentari. Infine, vanno segnalati i "poteri d'eccezionalità", riconosciuti al presidente dall'art. 16 e la possibilità di comunicare messaggi al parlamento in qualsiasi momento, anche quando questi non fosse ai lavori – in quest'ultimo caso, convocando una sessione speciale (art. 18).

REPUBBLICA DI WEIMAR. Il presidente federale era relativamente protetto dall'insidia dell'*impeachment* parlamentare. Gli artt. 59 e 43 stabilivano infatti che le relative procedure dovevano essere approvate da almeno due terzi dei membri del *Reichstag* e la decisione doveva comunque essere sottoposta a plebiscito popolare. Oltre alle prerogative garantitegli dall'art. 48, e delle quali abbiamo già parlato, il *Reichspräsident* poteva indire *referenda* su qualsiasi legge del parlamento prima di procedere alla sua promulgazione (art. 73), anche se queste riguardavano riforme istituzionali (art. 76). Tuttavia, i presidenti weimariani non ricorsero mai a questa risorsa, cosicché, in mancanza di un potere di veto diretto la possibilità del presidente di influenzare la condotta legislativa del parlamento era realmente ridotta. In base all'art. 74, il presidente poteva inoltre ricorrere al plebiscito anche per dirimere casi di conflitto tra il parlamento e il Consiglio Federale (*Reichsrat*). Il *Reichsrat*, dove erano rappresentati proporzionalmente in base alla popolazione gli stati aderenti alla federazione, aveva principalmente un ruolo simbolico di controllo dell'attività del governo federale e del *Reichstag*. Infine, il presidente federale poteva sciogliere il parlamento, ma non più di una volta per la medesima ragione (art. 25). Il principale vincolo parlamentare all'azione del *Reichspräsident* era di tipo indiretto: tutti i suoi atti dovevano essere controfirmati dal cancelliere o dai ministri competenti, ma questi a loro volta rispondevano al parlamento per la loro assunzione di responsabilità (art. 50). Inoltre, l'art. 68 stabiliva che tutta la legislazione federale dovesse essere approvata dal *Reichstag*.

Un secondo gruppo è costituito da forme di governo con *PRESIDENTI DEBOLI*. Le posizioni della presidenza finlandese e di quella portoghese, in base alla Costituzione del 1982, sono anche qui specifiche rispetto sia a quelle dei presidenti forti (Quinta repubblica francese, Repubblica di Weimar e Portogallo, in base alla Costituzione del 1976), che, come vedremo, a quella dei presidenti nelle forme di governo duali apparenti (Austria e Irlanda). Nell'ambito della relazione con il parlamento, infatti, i presidenti finlandese e portoghese si segnalano per una distribuzione meno asimmetrica delle risorse potestative. Le capacità di intervento legislativo sono considerevoli nel caso finlandese e modeste in quello portoghese; ma, all'opposto, l'autonomia del presidente portoghese, sia nella sfera dei poteri esecutivi che in quella dei poteri legislativi, è più significativa di quella del presidente finlandese. In queste forme di governo il parlamento, limitando l'autonomia del presidente nell'ambito legislativo, sembra svolgere una funzione di bilanciamento della presidenza, e mentre nei casi weimariano e, soprattutto, della Quinta repubblica francese assistiamo a una contrapposizione del potere parlamentare a quello presidenziale, nei casi finlandese e portoghese il parlamento mantiene il suo ruolo e impedisce la trasformazione del sistema in senso pienamente semipresidenziale. Infatti, a differenza del caso weimariano, il grado relativamente modesto di autonomia del presidente finlandese e portoghese nei confronti del parlamento si associa ad una loro capacità di intervento legislativo altrettanto modesta. Questi modelli sembrano dunque prevenire la possibilità di uno scontro istituzionale tra presidente e parlamento, impedendo la concentrazione dei poteri di intervento legislativo nelle mani di un attore istituzionale (il presidente) al quale si contrappone un attore istituzionale (il parlamento) che invece monopolizza i poteri di controllo.

FINLANDIA. Il presidente finlandese dispone del potere di iniziativa legislativa (art. 2 e 18); può respingere qualsiasi legge parlamentare, rifiutandosi di controfirmarla (art. 19). Il parlamento può insistere nella sua risoluzione votando la legge respinta dal presidente a maggioranza dei voti, ma solo se la legge non è emendata e comunque dopo nuove elezioni. In pratica, il potere di veto sulla legislazione parlamentare da parte del presidente consiste nel rinvio della legge alla legislatura successiva. Il presidente può indire sessioni straordinarie e sciogliere il parlamento (art. 27). Tuttavia, un elemento non trascurabile negli equilibri istituzionali finlandesi è rappresentato dal Cancelliere di Giustizia. Questi è un esperto giurista nominato dal Presidente (art. 87) e siede nel Consiglio di Stato (art. 37). I suoi compiti sono molteplici: verificare la correttezza costituzionale e legale dei provvedimenti presi in seno al Consiglio di Stato (art. 46); conferire con il presidente in merito ai casi di incostituzionalità o illegalità delle decisioni presidenziali e governative (art. 45); sorvegliare lo svolgimento dei compiti dei funzionari pubblici (art. 46); riportare al parlamento ogni atto illegale commesso dai membri del governo o dallo stesso Presidente, avviando così le procedure di *impeachment* (art. 47); infine, presentare regolare rapporto sulle sue iniziative al parlamento (art. 48).

Cosa spiegano queste differenze? E che cosa emerge da questa ricognizione sulle distribuzioni delle risorse potestative tra parlamento, governo e presidente? In primo luogo, è apparso evidente che i casi più rilevanti indicati da Duverger [1980] e da altri come esempi di semipresidenzialismo, vale a dire la Quinta repubblica francese, la Repubblica di Weimar, la Finlandia, il Portogallo, l'Austria e l'Irlanda, presentano disomogeneità lampanti. In particolare, i casi finlandese e portoghese, in base alla Costituzione del 1982, quello bulgaro e quello polacco si distinguono da quelli francese e weimariano in virtù dell'equilibrio marcato che si riscontra in quelle configurazioni tanto tra presidente e governo, che tra presidente e parlamento. Il presidente finlandese e quello portoghese sono dotati di poteri di indirizzo politico e quindi di governo non trascurabili, ma al tempo stesso restano presidenti deboli, perché è modesta la loro capacità di intervento legislativo e la loro autonomia legislativa. Inoltre, i poteri e le competenze del presidente finlandese nei confronti del parlamento sono rigidamente stabiliti dalla carta costituzionale del 1919 e dal precedente Atto Parlamentare del 1906, adottato all'atto della promulgazione della nuova Costituzione. In altri termini, il presidente finlandese – e così quello portoghese in base alla costituzione riformata nel 1982 – non dispone di alcuno degli enormi poteri messi a disposizione degli omologhi weimariano e francese, rispettivamente, dagli artt. 48 e 16 della Costituzione della repubblica di Weimar e di quella della Quinta repubblica francese. Mentre ai presidenti weimariano e francese della Quinta repubblica è consentito di disattivare o ridurre i poteri del parlamento – sia pure in casi di eccezionalità, che però spetta alla sua discrezionalità individuare –, la Costituzione finlandese e la nuova Costituzione portoghese preservano attentamente la sovranità del parlamento. Tra gli assetti istituzionali dell'Europa dell'Est, quello della Romania si situa in posizione molto prossima al modello francese.

Più ambiguo si presenta, invece, il caso della Federazione Russa, non solo per l'esplicita presenza di un Presidente del Governo eletto dal voto legislativo, sia pure come emanazione diretta del Presidente della Federazione, ma anche per il ruolo esercitano nella fase più recente da V. Putin, che non essendo più rieleggibile alla carica presidenziale federale ha assunto quella di Presidente del Governo, di fatto esercitando un'amplissima potestà su tutta la Federazione. Resta l'impressione che la Federazione Russa mantenga ambigualmente anche connotati di assetto istituzionale diadico separato, in quanto una vera e propria dualità esecutiva tra Presidenza Federale e Presidenza del Governo non sembra potersi affermare, se non come contingenza politica. Inoltre, l'analisi comparata mostra bene come il presidenzialismo russo, in virtù delle risorse molto ampie del Presidente elettivo nei confronti del legislativo e dell'esecutivo, sia l'assetto triadico integrato con lo sbilancio di poteri più ampio a vantaggio del presidente elettivo.

Resta la posizione della presidenze elettive austriaca e irlandese e, più recentemente, della Slovacchia e della Slovenia. Sono questi casi di governo formalmen-

te triadico integrato, ma in definitiva, dati i poteri così modesti del presidente, si tratta di democrazie parlamentari a tutti gli effetti. Qui il ruolo del presidente si riduce, in buona sostanza, alla funzione simbolica di rappresentanza dell'unità nazionale e in qualche misura a quella di garanzia costituzionale, considerato che in questi casi la possibilità di intervento politico sul governo, per esempio attraverso la nomina del primo ministro, o sul parlamento, grazie al potere di sciogliere il parlamento, è assente.

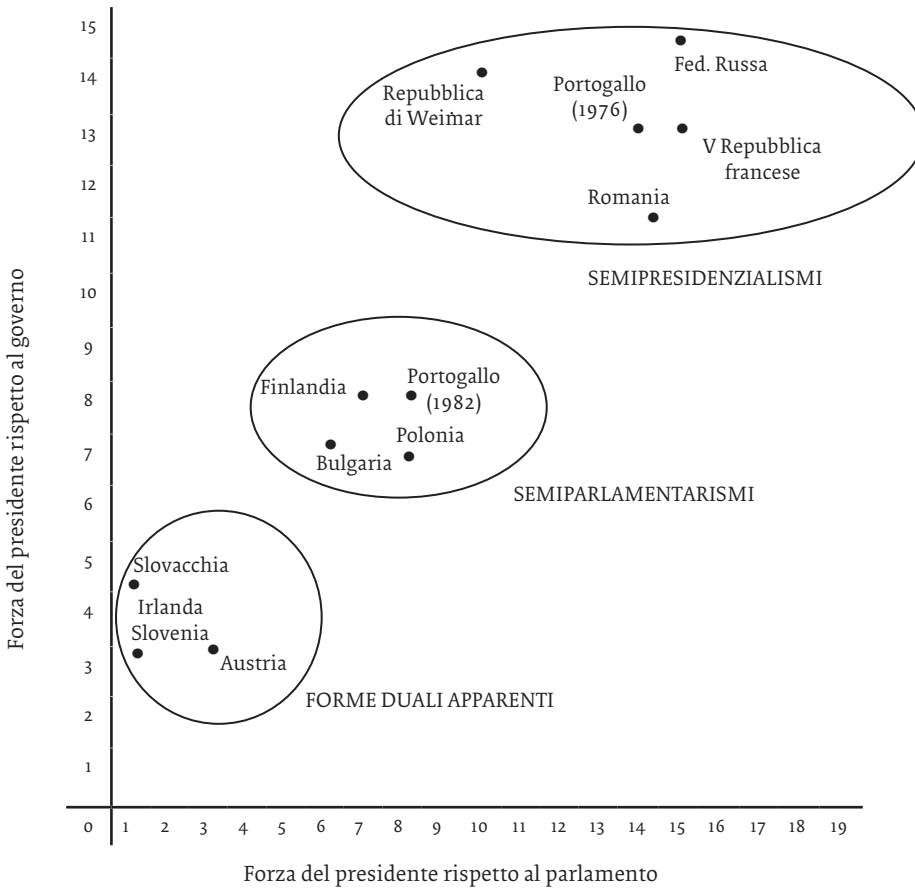


Fig. 5.1: Forza e debolezza della presidenza nelle forme triadiche integrate. Semi-presidenzialismi, semiparlamentarismi e forme duali apparenti

L'analisi della relazione triangolare parlamento-presidenza-governo nelle forme triadiche integrate ha prodotto un quadro decisamente più mosso di quello tradizionale, mostrando la problematicità della nozione di semipresidenzialismo a connotare questi casi. In particolare, i casi che comunemente sono evocati come esem-

pi di semipresidenzialismo, se si considera sia la relazione presidente-governo che quella presidente-parlamento, e tenuto conto di due distinte dimensioni della forza/debolezza di una istituzione, ovvero sia della capacità di intervento decisionale e dell'autonomia, tendono a distribuirsi variamente nello spazio bipolare. La Fig. 5.1 rende conto di questa disposizione. Lungo l'asse verticale sono state sommate le 15 risorse di intervento decisionale e di autonomia del presidente rispetto al governo, mentre lungo l'asse orizzontale sono state sommate 19 le risorse di intervento decisionale e di autonomia del presidente rispetto al parlamento⁸.

Individuiamo, così:

- a) il *semipresidenzialismo* (Quinta repubblica francese, Repubblica di Weimar, Portogallo secondo la Costituzione del 1976, Romania e Federazione Russa), nel quale il presidente mantiene una relativa capacità di guida del governo e una marcata capacità di interferenza e condizionamento sul parlamento, sia essa accompagnata (come nel caso della Quinta repubblica francese) o meno (Repubblica di Weimar) da corrispondenti gradi di autonomia rispetto al parlamento stesso;
- b) il *semiparlamentarismo* (Finlandia, Portogallo secondo la Costituzione del 1982, Polonia, Bulgaria), nel quale il presidente detiene posizioni di relativo equilibrio tanto rispetto al governo che al parlamento⁹;
- c) infine, una *forma esecutiva duale apparente*, nella quale la presidenza occupa posizioni di relativa debolezza lungo entrambe le dimensioni e che, pertanto corrisponde di fatto a una forma diadica integrata ad esecutivo monocratico. Le forme triadiche integrate, quindi, presentano al loro interno due tipi: una versione con presidente forte, qui detta semipresidenziale, e una versione con presidente debole, qui detta semiparlamentare.

4. UNA FORMA TRIADICA SEPARATA. IL DIRETTORIO SVIZZERO

Il direttorio svizzero ha da sempre costituito un rompicapo dal punto di vista classificatorio, per la sua unicità che impedisce qualsiasi forma di comparazione. La principale proprietà di questa forma di governo risiede nella separazione inequivocabile dei tre ruoli d'autorità che la costituiscono. Il parlamento è articolato in due camere, il Consiglio Nazionale, che rappresenta la popolazione, e il Consiglio degli Stati, che rappresenta i cantoni. L'esecutivo, denominato Consiglio Federale, è costituito da sette membri, che non sono disposti secondo alcun ordine gerarchico. Infine, i due rami del parlamento eleggono un Presidente, che guida il Consiglio Federale per un anno, senza peraltro occupare al suo interno una posizione di preminenza. L'ufficio del Presidente svolge la funzione di segretariato

⁸ Ricordo che l'assenza di risorsa da parte della istituzione antagonista è stata considerata una risorsa a vantaggio del presidente.

⁹ La dizione semiparlamentarismo è stata talvolta usata come sinonimo o in alternativa a quella di semipresidenzialismo, come nota Duverger [1983, 260]. Tuttavia la distinzione qui operata non è per niente nominalistica: il sistema semiparlamentare è affatto altro rispetto a quello semipresidenziale.

del Consiglio Federale e il Presidente, che come detto non ha poteri sul Consiglio, svolge eminentemente funzioni rappresentative e cerimoniali. Si è stabilita, pertanto una pratica di rotazione alla carica di Presidente tra le principali componenti partitiche ed etniche svizzere. Il Consiglio Federale è anch'esso eletto in seduta comune dalle camere del parlamento svizzero dopo nuove elezioni e i sette consiglieri al suo interno restano in carica per quattro anni. Tuttavia, è diventata consuetudine rinnovare le cariche anche per ripetute volte consecutivamente, cosicché il Consiglio Federale si può ritenere un organo sostanzialmente stabile, nonostante duri in carica formalmente un solo anno, se si considera il rinnovo della carica presidenziale come il criterio di identificazione degli esecutivi.

Data la sostanziale irrilevanza politica del Presidente del Consiglio Federale e la relativa stabilità della sua composizione, il Consiglio tende ad agire collettivamente su molte questioni generali. Nei suoi quattro anni di vita costituzionalmente previsti, il Consiglio Federale non deve ottenere alcun voto di fiducia da parte del parlamento e il suo presidente resta in carica per tutta la durata annuale del mandato, anche in caso di sconfitta in parlamento su questioni politiche importanti. Parlamento, governo e presidenza sono quindi nettamente separati, giacché la sopravvivenza di ciascuno di questi organi è indipendente [Biscaretti di Ruffia 1988; De Vergottini 1993, 628-635; Knapp 1984].

Il governo svizzero è, pertanto, concepito formalmente come un vero e proprio «esecutore amministrativo delle decisioni dell'assemblea rappresentativa», ma «la continua espansione delle funzioni federali e dell'autorità amministrativa federale ha dato ai membri del Consiglio Federale una posizione talmente sicura che il Consiglio è diventato sempre più indipendente dall'assemblea ed ha esteso la sua influenza su di essa» [Friedrich 1951, 540]. Non essendo vincolato al sostegno del parlamento, l'unica azione di controllo che questi esercita sul Consiglio Federale è limitata alla discussione che segue la presentazione delle relazioni periodiche sulle attività esecutive del Consiglio stesso. Queste relazioni suscitano un dibattito parlamentare molto acceso, a seguito delle quali il parlamento può rivolgere specifiche richieste ai consiglieri federali. Qualora queste richieste siano sostenute da una risoluzione del parlamento, esse diventano vincolanti per il Consiglio Federale.

5. CONCLUSIONI

In questo capitolo abbiamo tentato di sostenere empiricamente alcuni dei punti di vista controversi che sono stati avanzati nel Capitolo 2. In primo luogo, la proficuità di un accostamento multidimensionale alle forme del governo democratico dovrebbe essere emersa in modo sufficientemente persuasivo. Le forme di governo triadiche integrate e separate presentano una molteplicità di ruoli d'autorità e le risorse potestative tra questi distribuite fanno variare radicalmente gli equilibri istituzionali tra un caso e l'altro. In secondo luogo, proprio questa analisi ha reso possibile l'individuazione di due diverse soluzioni dell'equilibrio istituzionale nelle forme triadiche integrate. La prima soluzione, denominata se-

mipresidenziale, avvantaggia il presidente sia nei riguardi dell'esecutivo, che del parlamento. La seconda soluzione, etichettata semiparlamentare, pur non limitando in modo assoluto i poteri presidenziali nei riguardi dell'esecutivo, riduce la portata del ruolo presidenziale, salvaguardando l'autonomia del parlamento. In terzo luogo, e infine, alcuni casi che si presentano formalmente come triadiche integrate sono, in definitiva, delle forme diadiche integrate, in quanto il ruolo presidenziale non incide né sugli assetti dell'esecutivo né sul parlamento.

Capitolo 6

Democrazia, governo e rendimento politico-economico

«*Lies, damned lies, and statistics.*»
Detto popolare inglese

«Fabio Feroni in fondo desiderava tutto ciò che avrebbe potuto far contenta la sposa; ma sapendo che, se avesse manifestato e seguito quei desideri, il caso li avrebbe subito rovesciati, per prevenirlo, manifestava e seguiva i desideri contrari: e la sposa viveva infelice.»

L. Pirandello, da *Paura d'esser felice, Novelle per un anno*

In anni alquanto recenti, la riflessione attorno all'efficacia delle istituzioni del governo democratico ha registrato un impulso prima sconosciuto. Questo tema è meglio noto come il problema del rendimento politico ed economico delle democrazie. Esso si connette in definitiva, come avremo modo di vedere, a una tradizione già abbastanza radicata nella scienza politica contemporanea, ma è addirittura uno dei punti di scaturigine del pensiero filosofico politico. Nella scienza politica degli ultimi cinquanta anni si è fatta avanti la preoccupazione circa il legame tra le proprietà generali dell'assetto politico e le proprietà, in termini di efficacia, dell'azione politica di governo. Se vi fosse un nesso tra queste due cose (assetto politico ed efficacia dell'azione di governo), allora è probabile che esso presenti delle conseguenze in termini di risultati effettivi delle politiche e delle decisioni autoritative, rispetto al più ampio campo sociale ed economico alle qua-

li esse sono indirizzate. Posto in forma di interrogativo, se la qualità del nostro vivere dipende anche dalle decisioni politiche che subiamo, possiamo ipotizzare che esse varino al variare degli assetti politici considerati, che siano cioè in un contesto più efficaci ed effettive mentre in un altro lo siano meno?

Ho detto che questa preoccupazione non è esclusiva della scienza politica. Nella filosofia politica, fin dalle sue origini, si pone infatti la questione, soltanto apparentemente dissimile, di come temperare l'esercizio del potere così da impedire che sia posto al servizio di interessi particolari. È su queste basi che Aristotele perviene alla sua celeberrima classificazione, nella quale a tre forme di governo tutte potenzialmente "buone" (la monarchia, l'aristocrazia e la democrazia) si contrappongono le loro versioni "corrotte": nella monarchia, il re che persegue esclusivamente i suoi interessi può trasformarsi in tiranno; l'aristocrazia può divenire una oligarchia, se i nobili smettono di governare nell'interesse collettivo e soddisfano solo le loro stesse richieste; e la democrazia può ridursi in una olocrazia, cioè nel governo della moltitudine, se prevalgono le scelte in favore del popolo e le altre classi non ottengono più risposte. Tutte queste forme corrotte del governo hanno un punto in comune. Esse non pongono freni all'esercizio del potere politico, sono cioè prive di una *costituzione* che ne stabilisca i limiti effettivi e non sanno prevenire gli abusi del potere¹.

L'aspetto che qui mi preme sottolineare, sia pure di passaggio, è che il dibattito sul buongoverno², da qualunque angolazione lo si giudichi, origina sempre dalla percezione di una crisi politica e dei conflitti che essa alimenta. La preoccupazione di Platone e poi di Aristotele circa la corruttibilità delle forme del governo, e in special modo della forma democratica che era dominante nella Grecia del IV secolo A.C., si lega alla grave crisi del mondo politico classico in quella fase. Lo spirito di fazione aveva preso il sopravvento e lo scontro tra le classi ricche e quelle povere si stava radicalizzando, fino al punto da rendere sempre più difficile la soluzione dei conflitti e il mantenimento ordinato della collettività. Nasce così il problema aristotelico, ma già platonico, di cercare una forma di governo capace di superare la *stásis* e di restaurare la *eunomía* nel mondo greco [Fioravanti 1999, 11-13].

Non diversamente, la scienza politica contemporanea reagisce alla crisi della democrazia e alle sfide poste dalle dinamiche dello sviluppo politico. Lo schema è, cioè, lo stesso: la crisi suscita conflitti, e da queste due cose in congiunzione discendono gli impulsi alla ricerca delle possibili soluzioni. Se limitiamo il nostro sguardo al mondo occidentale e ai processi di istituzionalizzazione politica al suo interno, possiamo notare che queste tensioni sono insite nel processo di crescita generale dei diritti individuali e delle corrispettive prestazioni offerte dal potere

¹ In questo senso, seguo implicitamente l'indicazione di Fioravanti [1999, 15] secondo il quale è legittimo rendere il termine aristotelico *politéia* con costituzione, se si intende quest'ultima come l'insieme dei caratteri e delle regole che danno forma all'unione politica.

² Come è noto, «buongoverno» è una tipica espressione einaudiana, che indica quell'attività di governo nella quale si coniugano capacità amministrativa e ideali o scopi politici. Non l'astratto governare, dunque, ma il governare sulla base di principi di etica politica. Cfr. Bobbio [1982].

di governo. È evidente che questo ambito di crisi riguarda quello che siamo stati abituati a conoscere come Stato sociale o Stato del benessere. Si è assistito a una reazione alle spinte accentratrici che, nel corso dei secoli XIX e XX secolo, hanno consentito allo stato moderno di erogare prestazioni e servizi di varia natura. Al fine di estendere i diritti individuali, gli esecutivi hanno dovuto reperire risorse crescenti e l'accentramento delle funzioni politiche, attraverso il controllo gerarchico, è stato il mezzo da essi impiegato³. L'estensione dei diritti si è intrecciata con il processo di edificazione dello Stato del benessere. Da un lato, sempre più diritti venivano invocati e si esigevano le prestazioni corrispondenti. Dall'altro lato, la sfera dell'autorità politica esecutiva tendeva a crescere a dismisura, per reperire le risorse necessarie a garantire i diritti e i servizi reclamati, e per approntare gli apparati amministrativi e giudiziari che ne regolano l'accesso e che si incaricano di far valere quei diritti e di erogare quei servizi.

Ma dalla seconda metà del XX secolo in avanti, la crisi generalizzata di questo modello di sviluppo ha prodotto una reazione, che ha investito tanto il meccanismo dell'accentramento, ovverosia del controllo gerarchico, che la legittimazione dello Stato a presentarsi come erogatore esclusivo dei diritti e dei servizi ad esso connessi. Si sono così dipanati molteplici linee di ricerca, che hanno inteso approfondire la conoscenza dei meccanismi dell'esercizio del potere di governo e valutare i risultati da esso conseguiti. La nozione di *rendimento politico* sta proprio a significare la valutazione di questi risultati.

In questo capitolo conclusivo, vorrei dunque dedicarmi a una rassegna critica molto selettiva di questi sforzi. La selettività del mio accostamento risiede nella scelta di occuparmi esclusivamente di quelle ricerche che maggiormente si sono impegnate sul terreno della misurazione generale del rendimento politico o, come un tempo si usava dire, del rendimento politico macrosistemico delle democrazie. Isolo, così, due sole tradizioni di ricerca, quella legata all'indagine delle capacità dei governi di mantenere l'*ordine politico*, sia pure variamente inteso; e quella legata allo studio delle capacità di *regolazione macroeconomica* dei governi. In entrambi i casi, gli studiosi che hanno coltivato queste ricerche si sono posti l'interrogativo se le misure variabili del rendimento politico tra le democrazie contemporanee, così come esse venivano di volta in volta effettuate, non dipendessero in modo significativo dal contesto in cui le decisioni politiche venivano prese. Cioè, i gradi variabili di rendimento politico possono essere attribuite alle differenze strutturali (forme di governo, proprietà sistemiche generali, tipi di democrazia, ecc.) tra i vari paesi?

L'implicazione del rendimento politico nelle proprietà strutturali di un dato assetto politico, pur nella sua valenza anche prescrittiva, ci spinge a considerare in modo diretto gli effetti politici che producono le modalità di organizzazione del governo democratico. Non dovrebbe essere necessario segnalare come, dato l'oggetto di questo libro, l'investigazione del nesso tra organizzazione e confi-

³ A questo fenomeno di crescita e di accentramento del potere politico, che già notava Jouvenel [1945], si è soliti far riferimento impiegando l'espressione inglese "*big government*".

gurazione del governo democratico, da un lato, e rendimento politico, dall'altro, non può essere completamente elusa. Dopo aver presentato i due accostamenti summenzionati, sia pure stilizzandoli molto e senza aver la pretesa di offrire un trattamento esaustivo del corpo di ricerca empirica che li sostiene, li sottoporro a una disanima critica, sia sotto il profilo teorico che metodologico.

1. DUE ACCOSTAMENTI ALLO STUDIO DEL RENDIMENTO POLITICO-ECONOMICO

1.1 ORDINE POLITICO, STABILITÀ, LEGITTIMITÀ E CONFLITTO. LA PROSPETTIVA «HOBBESIANA»

Una prima prospettiva aggancia la valutazione del rendimento politico al mantenimento dell'ordine politico. Chiamo questo il punto di vista "hobbesiano", perché, semplificando drasticamente, chi vi aderisce è propenso a misurare il rendimento democratico sulla base della capacità di mantenere l'ordine politico. Questa visione la si rintraccia, abbastanza sorprendentemente, nel tema della "sostenibilità della democrazia" avanzato recentemente da Przeworski [1995], in riferimento al processo di democratizzazione in corso nell'Est europeo e altrove nel mondo.

La tesi di Przeworski merita di essere brevemente riassunta. L'ideologia capitalista e del libero mercato viene esportata nelle nuove democrazie, tuttavia essa non attecchisce e non determina risultati apprezzabili. Una delle ragioni di questo fallimento va rintracciata nella relativa perdita di sovranità degli stati dove si sta compiendo il processo di democratizzazione. Il capitalismo, infatti, non è più un modello statale di organizzazione dei rapporti economici e sociali, ed è divenuto piuttosto un sistema di interdipendenze mondiali, vale a dire che è fortemente "globalizzato". In altre parole, lo sviluppo capitalista sfugge inesorabilmente al controllo delle sovranità statali e segue logiche proprie, generando ineguaglianze tra regioni e classi sociali. Combinandosi con la già richiamata perdita di sovranità nazionale, queste ineguaglianze «esacerbano il conflitto sociale e indeboliscono la democrazia nascente» [Przeworski 1995, 10].

Non è questo il luogo per discutere la bontà di questa tesi, né per soffermarsi su alcune delle prescrizioni avanzate da Przeworski⁴, perché l'aspetto che ci concerne più da vicino riguarda le condizioni che rendono la democrazia sostenibile. Per Przeworski ciò si verifica in presenza di *istituzioni* capaci di funzionare con rendimento elevato, che cioè impediscano la violenza arbitraria e creino condizioni di effettiva sicurezza materiale, di uguaglianza e di giustizia. Queste istituzioni sono in definitiva quelle dello stato, giacché «la stabilità democratica

4 *En passant*, Przeworski sostiene che la democratizzazione che si compie in contesti di limitata sovranità nazionale può degenerare nel «primordialismo», termine con il quale egli indica l'esplosione dei conflitti micronazionali; e che la democrazia è sostenibile solo rendendo effettivi i diritti di cittadinanza, una volta che si siano realizzate le condizioni sociali per il loro esercizio (diffusione della proprietà, crescita del reddito e dell'educazione). Questa ultima raccomandazione, come è noto, è analoga a quella di Sen [1999].

non dipende semplicemente dalle condizioni economiche, sociali o culturali, ma dalla capacità degli assetti istituzionali specifici di risolvere i conflitti, soprattutto quando quelle condizioni sono così avverse da far risultare il rendimento democratico insufficiente» [Przeworski 1995, 107].

In quanto lo stato e le sue istituzioni devono «garantire la sicurezza fisica, stabilire le condizioni per l'esercizio effettivo della cittadinanza, fornire una guida morale, dar fondo al risparmio, coordinare l'allocazione delle risorse e correggere la distribuzione del reddito» [Przeworski 1995, 110], questa prospettiva può dirsi in senso lato hobbesiana, perché imperniata sull'idea che il mantenimento dell'ordine politico, inteso come assenza di conflitto o come capacità di regolarlo, sia il prerequisito dello sviluppo socio-economico⁵. Pertanto, un primo indicatore del rendimento politico può essere fornito dal grado di ordine politico, mentre il fattore istituzionale che determina l'innalzamento o l'abbassamento del rendimento politico è la capacità di governo, ovvero la forza delle istituzioni di governo.

Di questo schema interpretativo circolavano già svariate versioni. Per Huntington [1975; 1977], come abbiamo già sostenuto, la capacità di governo e la forza delle istituzioni sono le variabili che spiegano l'istituzionalizzazione politica e quindi la capacità di risposta alle crisi politiche e sociali. Due degli indicatori di rendimento politico suggeriti da Eckstein [1971], vale a dire la durata degli esecutivi, e l'efficacia decisionale, sottintendono chiaramente un'analoga nozione di forza delle istituzioni di governo, mentre i restanti due, cioè i livelli di violenza e la legittimità politica, sono sì mediati da ulteriori fattori sociali (le fratture socio-economiche e la cultura politica), ma rinviano anch'essi alle capacità di risposta delle istituzioni di governo. Infine, Powell [1982] misura il rendimento politico sulla base della stabilità degli esecutivi, dei livelli di violenza e di partecipazione. Il pregio di questa prospettiva lo si ritrova nell'associazione quasi diretta che essa stabilisce tra la capacità di governo o la *forza* delle istituzioni politiche, comunque essa sia misurata⁶, e il rendimento politico.

1.2 IL RENDIMENTO MACROECONOMICO

Il secondo accostamento è meno univoco, e a differenza del precedente nasconde maggiori insidie, perché sovrappone il piano dell'analisi degli indicatori di rendimento politico propri della tradizione della scienza politica (stabilità degli esecutivi, violenza, partecipazione, conflitto) a quello dell'analisi di indicatori di natura macroeconomica (controllo del debito pubblico, inflazione, tasso di disoccupazione, indice di povertà ecc.). La conseguenza è che, travalicando la sfera politica, il nesso tra la forza delle istituzioni politiche democratiche e il rendimento, qui ora *economico* anziché esclusivamente politico, diventa molto

⁵ È ovvio che Przeworski ha in mente qualcosa di più che lo "stato guardiano" di liberale memoria.

⁶ Se in base alla durata o stabilità degli esecutivi, oppure in base alla capacità di regolare il conflitto e prevenire la violenza, oppure ancora in base all'efficacia decisionale.

più labile. Inoltre, come accenneremo, questo accostamento si serve di sofisticate metodologie statistiche per il trattamento dei dati.

Nelle sue linee essenziali, i ricercatori che hanno aderito a questa visione sostengono la necessità di valutare il governo democratico ricorrendo a misure di rendimento affatto diverse, che attengono alla sfera del rendimento economico di un sistema. Questa scelta conduce a esiti pressoché opposti a quelli della prospettiva hobbesiana. Infatti, se la relazione tra forza delle istituzioni del governo democratico e rendimento *politico* era diretta (al crescere della forza si registra una crescita del rendimento politico), qui si la relazione tra forza istituzionale e rendimento *economico* cambia segno: la crescita della forza non produce necessariamente una crescita del rendimento *economico*, anzi è sovente correlata a scadimento dei risultati economici generali.

Per illustrare meglio questa prospettiva conviene seguire il metodo adottato in precedenza e fornire una presentazione schematica dei modelli di spiegazione che ricorrono in questo accostamento. Discuterò in successione i contributi di Alesina e Rosenthal [1995] e Lijphart [2001]⁷, che mi paiono esemplificarlo particolarmente bene. Alesina e Rosenthal affrontano il tema dell'interferenza dei fattori politici istituzionali nel ciclo economico. Una delle loro preoccupazioni è mostrare che il caso statunitense non costituisce affatto un'anomalia e che, al di là delle evidenti difformità della configurazione presidenziale americana rispetto ai parlamentarismi europei, le analogie nel funzionamento delle democrazie attuali sono molto spiccate. Il loro punto di partenza è il ribaltamento della posizione teorica di Downs [1957], secondo il quale i partiti offrono politiche per massimizzare il voto e vincere le elezioni, convergendo verso la mediana dello spazio politico e avanzando proposte politiche molto simili. Alesina e Rosenthal scartano l'ipotesi della completa "convergenza delle politiche", sostenendo che anche i partiti hanno delle preferenze politiche relativamente rigide e cercano di massimizzare il voto proprio per poterle perseguire. In altri termini, i partiti sono disposti solo a una «convergenza parziale» verso l'elettore mediano, che non implichi una rinuncia drastica alle loro preferenze politiche.

Per spiegare questa rigidità dei partiti, Alesina e Rosenthal [1995, 30] ricorrono al seguente argomento. I partiti hanno un'identità politico e ideologica ben precisa, che è rivelata dalle loro opzioni politiche del passato, per esempio dalle proposte legislative che hanno avanzato in parlamento, oppure dal loro comportamento di voto legislativo. Spostamenti troppo marcati dalle loro posizioni ideologiche tradizionali sarebbero, dunque, immediatamente ritenute non credibili dall'elettorato e i partiti non hanno pertanto un reale incentivo a convergere ideologicamente. In altre parole, se nel modello downsiano i partiti convergono, date le preferenze rigide dell'elettorato, Alesina e Rosenthal assumono le preferenze dei partiti come relativamente rigide ed attribuiscono invece flessibilità alle preferenze dell'elettore, che spostandosi dal suo punto ideale di massima utilità determina l'esito della competizione.

⁷ La scelta cade su Lijphart [2001 (ma 1999)], perché questo ultimo lavoro costituisce un punto di arrivo nella riflessione di questo autore, rispetto a Lijphart e Crepaz [1991] e Lijphart [1994].

Questa lettura della competizione democratica, nella quale le logiche dell'azione finalizzata al perseguimento delle politiche e di quella orientata alla carica politica si biforcano, presenta diverse insidie, che abbiamo già avuto modo di sottolineare e che possiamo ora tralasciare⁸. Del resto, qui ci preme seguire l'argomento che sostiene l'interferenza tra fattori politico-istituzionali e ciclo economico. La prima conseguenza dell'ipotesi di assenza di convergenza tra i partiti è che la competizione politica resta inerentemente polarizzata. Questo carattere costituisce già un primo elemento di similitudine tra la politica americana e quella europea. Alesina e Rosenthal [1995, 43-72] introducono, a questo punto, una "teoria dell'equilibrio istituzionale". Abbiamo visto che i partiti hanno preferenze tendenzialmente rigide, mentre gli elettori sono disposti ad adattarle, allontanandosi dal loro punto ideale di utilità. Ciò che li incentiva in questo senso sono le interazioni tra esecutivo e legislativo nel contesto istituzionale del presidenzialismo americano. Il modello americano è fondato su un meccanismo di pesi e contrappesi (un presidente eletto direttamente si confronta con il legislativo), cosicché le politiche sono un'esito di un compromesso tra l'esecutivo e il legislativo, e il cosiddetto "governo diviso" è un'evenienza tutt'altro che rara. In altre parole, «l'elettorato può scegliere di dare la maggioranza in parlamento al partito che non controlla la presidenza» [Alesina e Rosenthal 1995, 44]. L'elettore è dunque "strategico", nel senso che con la sua scelta di voto può determinare una situazione di governo diviso, nel quale un partito controlla la maggioranza nel parlamento mentre l'altro controlla la presidenza, forzandoli quindi a ricercare compromessi sulle politiche e a convergere.

Il ragionamento di Alesina e Rosenthal [1995, 49 e 71] è il seguente: supponiamo che un elettore di centro destra preveda la prossima elezione di un presidente repubblicano e che in Congresso vi sia una netta prevalenza repubblicana, allora questo elettore potrebbe strategicamente decidere di votare alle elezioni di medio termine per i democratici, così da "bilanciare" la situazione e moderare l'esecutivo⁹. Dunque, «gli elettori usano le elezioni legislative per allontanare l'opzione politica corrente da quella massimamente gradita al presidente attualmente in carica» [Alesina e Rosenthal 1995, 56]. Questo comportamento, impedendo prolungate fasi di dominio politico da parte di un partito e favorendo il governo diviso, innesta dei cicli di fluttuazioni macroeconomiche.¹⁰

8 Vedi, *supra*, Capitolo 1, specialmente parr. 2 e 3.

9 Vi è un'implicazione importante che riguarda i modelli di competizione spaziale. La politica adottata sarà determinata non già dall'elettore mediano effettivo [Downs 1957; Black 1958], ma dall'elettore pivotale in ciascuna elezione legislativa di medio termine. La posizione dell'elettore pivotale è posta tra i punti ideali di utilità dei due partiti e divide gli elettori che votano per il partito di sinistra da quelli che votano per il partito di destra [Alesina e Rosenthal 1995, 53-56].

10 Il ciclo è così descritto: «La crescita del Pil dovrebbe risultare più elevata della media nel corso della prima metà di un'amministrazione democratica e, invece, inferiore alla media nel corso della prima metà di un'amministrazione repubblicana. Nel corso della seconda metà di entrambe le amministrazioni, la crescita del Pil dovrebbe assestarsi al suo livello medio ("naturale"). L'inflazione dovrebbe risultare permanentemente più elevata durante le amministrazioni democratiche» [Alesina e Rosenthal 1995, 180].

Alesina e Rosenthal pervengono così ad alcune conclusioni. In primo luogo, essi sostengono che la loro “teoria del comportamento partigiano” (*rational partisan theory*) fornisce una spiegazione soddisfacente del ciclo macroeconomico americano e consente di abbandonare le ipotesi basate sul “voto retrospettivo” [Fiorina 1981]. In definitiva, nel loro modello gli elettori non guardano al passato, se non nel senso che valuterebbero come non credibili le proposte politiche che allontanano troppo vistosamente i partiti dalla loro tradizione ideologica. All’opposto, gli elettori compiono scelte strategiche volte a moderare *nel futuro* le politiche concretamente decise, favorendo situazioni di governo diviso.

In secondo luogo, così interpretata, la politica americana presenta molti punti di contatto con quella delle democrazie parlamentari europee [Alesina e Rosenthal 1995, 243-259]. Cambiando quel che c’è da cambiare, ovverosia sostituendo le fratture tipiche della politica coalizionale alla separazione istituzionale tra esecutivo e legislativo, osserviamo che anche in Europa il governo è diviso e i fattori politici producono degli effetti di moderazione sulle proposte politiche, cosicché il ciclo macroeconomico segue andamenti legati alle divisioni partitiche. In terzo luogo, Alesina e Rosenthal attribuiscono implicitamente una virtù politica al governo diviso americano: in assenza dei freni inibitori azionati dalle divisioni partitiche europee, nel modello statunitense la moderazione politica è indotta dagli assetti istituzionali che, impedendo la concentrazione del potere esecutivo e, dunque, indebolendolo, favoriscono decisioni politiche meno radicali, meno conflittuali e, pertanto, più efficaci. Un governo *debole*, in definitiva, aumenta l’efficacia decisionale.

Anche negli argomenti di Lijphart si rintraccia un simile ribaltamento della prospettiva hobbesiana. Lijphart intende rispondere al seguente interrogativo: «il contrasto tra democrazia maggioritaria e consensuale implica delle differenze concrete nell’operare democratico, e in particolare su “quanto bene” opera la democrazia?» Lijphart [2001, 279]. A differenza di Alesina e Rosenthal, Lijphart non fornisce un modello di spiegazione del funzionamento della democrazia, ma si limita a correlare statisticamente la variabile dipendente del livello di democrazia consensuale sulla dimensione esecutivi-partiti¹¹ con un insieme nutrito di variabili dipendenti macroeconomiche (crescita, deflatore del Pil, disoccupazione, attività di sciopero, deficit di bilancio, libertà economica) e con alcuni indicatori di violenza (sommosse e vittime di violenze politiche). In definitiva, la sua spiegazione è implicita: se le correlazioni sono statisticamente significative e differenziano i due modelli di democrazia, allora si possono attribuire queste differenze nel rendimento concreto proprio alle proprietà definitorie delle due democrazie. In altre parole, quale delle due democrazie sia preferibile in rapporto al rendimento macroeconomico e ai livelli di conflitto e violenza politica ce lo indicheranno gli andamenti relativi di queste variabili dipendenti.

¹¹ Questa dimensione è costituita da cinque variabili esplicative: sistema partitico, concentrazione del potere esecutivo, relazioni esecutivo-legislativo, sistema elettorale e sistema della rappresentanza degli interessi.

Tralasciando le soluzioni metodologiche adottate da Lijphart¹², egli non ha difficoltà ad ammettere che «le argomentazioni teoriche e l'evidenza empirica sono molto confuse, ma danno un piccolo margine di vantaggio alla democrazia consensuale», pertanto l'ipotesi di lavoro «è che tale modello produce risultati migliori, pur senza attendere delle differenze particolarmente forti e significative» [Lijphart 2001, 282]. Le democrazie maggioritarie segnalano un rendimento leggermente migliore rispetto alla crescita annuale del Pil, ma sono sopravanzate dalle democrazie consensuali nel rendimento in termini di inflazione. Anche rispetto alla disoccupazione e i livelli di conflitto socio-economico, misurato in base agli scioperi, le democrazie consensuali mostrano un andamento migliore e, sebbene i risultati rispetto alla libertà economica siano contraddittori al pari di quelli riferiti alla crescita, il primato sia pur lieve della democrazia consensuale su quella maggioritaria appare a Lijphart riconoscibile [Lijphart 2001, 290]¹³.

Le conclusioni di Lijphart sono tre: «la democrazia consensuale ha un rendimento complessivamente migliore di quella maggioritaria»; tuttavia, «i risultati complessivi sono relativamente deboli e contraddittori [...] i risultati empirici non ci consentono di affermare in modo definitivo che le democrazie consensuali costituiscono dei produttori di decisioni e di politiche pubbliche migliori rispetto a quelle maggioritarie»; infine, «le democrazie maggioritarie sono chiaramente *non superiori* a quelle consensuali per quanto concerne la gestione dell'economia e il mantenimento della pace civile» [Lijphart 2001, 293-294]¹⁴.

2. UNA CRITICA TEORICA E METODOLOGICA

I due accostamenti, che abbiamo sommariamente passato in rassegna, non potrebbero essere più diversi. Se l'accostamento hobbesiano al rendimento demo-

¹² Alcune osservazioni critiche a questo riguardo sono formulate da Vassallo [2002].

¹³ Rispetto alla violenza, Lijphart ottiene delle correlazioni statisticamente significative, che segnalano il rendimento migliore delle democrazie consensuali, ma questo andamento è indebolito dal dato relativo alle società più pluralistiche, dove si registrano livelli di violenza più elevati [Lijphart 2001, 291].

¹⁴ Proprio la contraddittorietà di questi risultati ha suscitato un dibattito molto ampio. Vassallo ritiene che i risultati di Lijphart possano essere corretti, prestando maggiore attenzione sia agli aspetti metodologici (selezione dei casi, operazionalizzazione, variabili di controllo, test di rilevanza statistica) che a quelli esplicativi. In particolare, l'ipotesi che la forza del governo sia positivamente correlata alle variabili macroeconomiche sarebbe confermata se si avesse cura di definire operativamente meglio le variabili istituzionali [Vassallo 1997]; mentre i risultati di Lijphart [2001], che segnalano un rendimento leggermente migliore delle democrazie consensuali, dipendono fortemente dall'impatto di una particolare variabile tra quelle riconducibile alla dimensione esecutivi-partiti. Questa variabile è il grado di neocorporativismo del sistema di rappresentanza degli interessi [Vassallo 2002]. Per Pappalardo e Mattina [1999, 54-58] il rendimento delle democrazie maggioritarie è, invece, inequivocabilmente superiore a quello delle democrazie consensuali, anche se questo giudizio è attenuato quando si introduce la variabile attinente alla composizione ideologica e partitica dei governi in combinazione con la forza/debolezza del sindacato [Pappalardo e Mattina 1999, 362-365 e 360-370].

cratico origina dalla tradizione istituzionalista della scienza politica dei primordi, con la sua enfasi sulla capacità esecutiva, sulla stabilità e sul mantenimento dell'ordine politico, l'accostamento macroeconomico se ne stacca e propone misurazioni inedite: la crescita e il ciclo economico, il controllo del deficit di bilancio, l'inflazione, la disoccupazione, la povertà. *Quali fenomeni* realmente si osservano, *come si misurano* questi fenomeni e *cosa li spiega* sono i tre aspetti variamente risolti nelle due prospettive sul rendimento democratico. Eppure, esse soffrono sorprendentemente di difetti e di limiti analoghi, che proviamo a scoprire.

2.1 L'ACCOSTAMENTO HOBBSIANO

Mantenere l'ordine politico richiede un governo forte, capace di esercitare autorità e di farla valere. Il successo dell'azione di governo può essere valutato in vari modi, ma certamente il livello di conflitto e di violenza socio-politica riscontrabile è una spia sufficientemente attendibile della sua efficacia [Gunther e Mughan 1993; Lijphart, Rogowski e Weaver 1993]. Gran parte della ricerca e della riflessione che ha sposato il punto di vista hobbesiano si è sostanzialmente attenuto a questo ragionamento, giungendo a formulare l'ipotesi che la *forza del governo*, rivelata dalla coesione ideologica dell'esecutivo (maggiore laddove si hanno governi monopartitici o di coalizione minima vincente) e dalla stabilità dell'esecutivo (misurata dalla sua permanenza in carica), favorisca decisioni politiche più efficaci [Vassallo 1997]. Questa interpretazione stabilisce, dunque, in chiave ipotetica un nesso sostanzialmente diretto tra la forza del governo (variabile indipendente o fattore esplicativo) e la sua capacità di mantenere l'ordine politico (variabile dipendente o fenomeno spiegato).

Dobbiamo innanzitutto cominciare a chiederci se il nostro fattore esplicativo "forza del governo" sia inteso in modo univoco. In definitiva, si tratta di una nozione non definita e trattata come autoevidente o in modo allusivo. Ora, possiamo supporre che implicita nell'idea stessa di "forza" di un agente istituzionale, qui il governo o esecutivo, vi sia una rete fitta di relazioni di natura istituzionale e non che, analogamente a quanto avviene rispetto al fenomeno più generale del potere [Lasswell e Kaplan 1979, 92], definiscono il "peso" ovvero sia l'entità di questa forza, la "sfera" ovvero sia l'ambito dei valori ai quali essa si applica e infine il "campo" del suo esercizio, precisando quali siano gli altri agenti istituzionali o meno sui quali si esercita. Tuttavia, gli autori che aderiscono all'ipotesi della forza del governo non chiariscono quali risorse siano impiegate dal governo e quale loro combinazione può condurci a una valutazione comparata del peso degli esecutivi nei vari assetti istituzionali. In secondo luogo, non è univoco quale sia la sfera entro cui si esercita la forza relativa degli esecutivi, ché i fenomeni compresi al suo interno sono i più disparati: la riduzione del conflitto sociale, la prevenzione del conflitto politico, il mantenimento della *polity*, l'alimentazione dei flussi di sostegno e di legittimazione del sistema. Né è certo – un punto sul quale torneremo più avanti – se sia plausibile attribuire all'azione dell'esecutivo, e solo a questa, una sfera così

ampia. In terzo luogo, manca pressoché totalmente un'analisi rigorosa del campo effettivo entro il quale è esercitata l'azione del governo, al fine di individuare gli altri agenti istituzionali e politici che interagiscono con il governo.

Si aggiunga che spesso, utilizzando la nozione di "governo", i fattori di questo accostamento oscillano tra un'accezione allargata e una ristretta dello stesso. Nell'accezione più ampia, il termine diviene sinonimo di "sistema di governo" e rinvia all'insieme dei meccanismi, delle organizzazioni e dei ruoli istituzionali connessi all'esercizio dell'azione esecutiva, quindi comprende anche l'arena parlamentare, in quanto attraverso di essa si esplica l'azione esecutiva, gli apparati amministrativi e le varie articolazioni dell'esecutivo dentro lo stato, nonché il sistema dei partiti e quello elettorale, talvolta anche il sistema della rappresentanza sociale. Nell'accezione ristretta, invece, con l'espressione "governo" si indica il solo esecutivo o gabinetto. Gran parte degli studi condotti sul rendimento politico, entro la tradizione di ricerca che ho chiamato hobbesiana, opta abbastanza nettamente per l'interpretazione estesa della nozione di governo. Questa soluzione presenta però l'inconveniente di forzare il ricercatore ad adottare indicatori di sintesi, spesso ottenuti con manipolazioni statistiche, delle proprietà molteplici riconducibili al governo inteso come "sistema", oppure a spostare il piano dell'analisi. La valutazione del rendimento politico *del governo*, sia esso inteso come sistema o meno, diviene così una valutazione del rendimento politico *della democrazia* ottenuta contrapponendo modelli ideali: democrazia maggioritaria contro democrazia consensuale [Lijphart e Crepaz 1991; Pappalardo e Mattina, 1999; Lijphart 2001; Vassallo 2002], oppure democrazia competitiva contro democrazia consociativa [Vassallo 1997].

Dal punto di vista del suo status teorico, dobbiamo concludere che il concetto di forza del governo è tutt'altro che soddisfacente. Questa debolezza teorica si ripercuote sull'appropriatezza degli indicatori utilizzati per misurare la varianza della forza del governo. Se non abbiamo chiaro cosa indichi la nozione di governo, come possiamo essere certi che gli indicatori selezionati siano i più opportuni al fine di una misurazione della sua forza? Questa difficoltà rivela, in definitiva, una stortura nella formazione del concetto in questione, e cioè che esso è definito in base ai suoi stessi indicatori empirici.

	N. gov.	Tipi di governi	Durata media (gg.)	Forma di governo
Germania	16	(16) 100% C	1048,9	Diadica integrata: Premierato
Spagna^a	6	(6) 100% MP	953,3	Diadica integrata: Premierato
Gran Bretagna	18	(18) 100% MP	946,6	Diadica integrata: Premierato
Austria	19	(14) 74% C, (5) 26% MP	904,1	Diadica integrata (Duale apparente): Premierato
Irlanda	19	(7) 37% C, (11) 57% MP, (1) 6% Altri	889,6	Diadica integrata (Duale apparente): Premierato
Olanda	19	(17) 89% C, (2) 11% Altri	841,7	Diadica integrata: Premierato
Norvegia	23	(4) 17% C, (15) 66% MP, (4) 17% Altri	758,5	Diadica integrata: Premierato
Svezia	24	(6) 25% C, (16) 76% MP, (2) 8% Altri	745,0	Diadica integrata: Premierato
Grecia^b	11	(2) 18% C, (8) 73% MP, (1) 9% Altri	695,4	Diadica integrata: Premierato
Danimarca	28	(4) 14% C, (14) 50% MP, (10) 36% Altri	638,1	Diadica integrata: Premierato
Belgio	32	(26) 82% C, (4) 11% MP, (2) 6% Altri	519,7	Diadica integrata: Parlamentarismo
Portogallo^c	14	(4) 29% C, (5) 35% MP, (5) 36% Altri	482,5	Triadica integrata: Semipresidenzialismo ^g , Semiparlamentarismo ^h
Francia V rep.^d	27	(9) 33,3% C, (18) 66,7% MP	478,9	Triadica integrata: Semipresidenzialismo
Finlandia	38	(23) 61% C, (4) 11% MP, (11) 28% Altri	463,7	Triadica integrata: Semiparlamentarismo
Rep. di Weimar^e	20	(18) 90% C, (2) 10% Altri	238,8	Triadica integrata: Semipresidenzialismo
Italia	51	(44) 86% C, (4) 8% MP, (3) 6% Altri	319,9	Diadica integrata: Parlamentarismo
Francia IV rep.^f	22	(13) 59% C, (9) 41% Altri	184,9	Diadica integrata: Parlamentarismo

^a 1977-1995; ^b 1974-1995; ^c 1976-1995; ^d 1959-1995; ^e 1919-1933; ^f 1947-1958; ^g In base alla Costituzionale del 1976; ^h In base alla riforma costituzionale del 1982.

Legenda: C = governi di coalizione di maggioranza; MP = governi monopartito di maggioranza e di minoranza; Altri = Governi di coalizione di minoranza o tecnici.

Tab. 6.1: I governi nelle forme di governo diadiche e triadiche integrate dell'Europa occidentale (1945-1995): numero, tipologia e durata media
 Fonti: Ieraci [1996b; 1999a].

Questa osservazione può essere corroborata da qualche dato. Mi limito a prendere in considerazione gli indicatori di stabilità e di coesione ideologica dell'esecutivo che, come abbiamo più sopra ricordato, sono due tra i molti indicatori di forza dell'esecutivo più correntemente usati. La Tab. 6.1 evidenzia la relazione tutt'altro che scontata tra il tipo di governo (se monopartitico oppure di coalizione, quindi tendenzialmente meno coeso) e la stabilità degli esecutivi europei occidentali per quasi tutta la metà del XX secolo¹⁵. Solo in Spagna e Gran Bretagna i governi monopartitici costituiscono la norma, mentre nei restanti casi, che registrano una durata media degli esecutivi prossima o superiore ai due anni (fino al caso della Danimarca incluso), i risultati sono molto meno univoci. Addirittura, i governi più duraturi si rivelano quelli tedeschi, che sono notoriamente di coalizione e in altri casi, dove questi ultimi incidono statisticamente in modo marcato (Austria e Olanda), i valori medi di durata degli esecutivi sono molto vicini a quelli spagnoli e britannici. Al di sotto della soglia di durata media di un anno e mezzo troviamo tutti gli altri casi (dal Belgio a scendere). Stupisce la posizione dei governi della Quinta repubblica francese, nonostante la frequenza con la quale in quel contesto si è dato vita a governi monopartitici.

Siamo sicuri, allora, che coesione ideologica e durata degli esecutivi possano essere assunti come indicatori dall'andamento omogeneo e attendibile di qualcosa? E di cosa? Un elemento invece che induce a osservare qualche regolarità è riportato nella quinta colonna della Tab. 6.1. Gli esecutivi più stabili (durata media prossima o superiore ai due anni) sono quelli delle forme di governo di premierato. Parlamentarismo, semiparlamentarismo e semipresidenzialismo, invece, hanno rendimento, da questo punto di vista, vistosamente più basso e indifferente rispetto alla tipologia dell'esecutivo. In generale, la durata media degli esecutivi nelle forme triadiche integrate è dunque modesta, se raffrontata con quella del premierato, e si colloca ai livelli registrati nel parlamentarismo. Questo dato è significativo, in quanto comunemente si rappresentano le forme triadiche integrate, nelle quali si elegge direttamente il capo dello stato, come modelli istituzionali ad esecutivo forte e stabile. Ma, evidentemente, non è così. La ragione del successo del premierato sembra, in prima battuta, semplice: come abbiamo visto in precedenza, il grado di integrazione degli esecutivi nell'arena parlamentare è sensibilmente più spinta nel premierato che in altre forme di governo. Gli esecutivi delle forme di premierato, da un lato, controllano più saldamente l'arena parlamentare, mentre, dall'altro lato, l'elevata integrazione tra esecutivo e parlamento protegge l'arena parlamentare stessa dall'influenza di altri fattori istituzionali o politici. All'opposto, nelle forme triadiche, il ruolo del capo dello stato sottrae autonomia al governo e al parlamento, sia pure come abbiamo visto in misura variabile, condizionando perciò le loro relazioni e il loro grado di integrazione. L'instabilità degli

¹⁵ La Tab. 6.1 si riferisce solo alle forme di governo integrate, siano esse diadiche o triadiche. Infatti, nelle forme di governo separate la durata dell'esecutivo non dipende dalla sua relazione con il parlamento ma è agganciata alla durata in carica del Capo dello Stato o del capo dell'esecutivo.

esecutivi nelle forme triadiche integrate è una conseguenza dell'interferenza del capo dello stato nello svolgimento della relazione governo-parlamento.

Può darsi, allora, che questi aspetti delle *configurazioni istituzionali* possano essere più plausibilmente connessi alla nozione di forza degli esecutivi di quanto non siano gli indicatori di coesione ideologica e di durata, ma ciò comporta orientare diversamente le spiegazioni del rendimento politico¹⁶. In altre parole, quegli indicatori non possono dirci granché sulla forza effettiva del governo e si limitano tautologicamente a segnalare la sua coesione ideologica e la sua stabilità.

Fin qui ci siamo limitati a contestare lo status teorico della nozione di forza del governo e la plausibilità delle sue relative misurazioni. Ma l'accostamento hobbesiano al rendimento politico soffre di difetti ulteriori, e forse più gravi, che concernono il modello esplicativo sul quale si fonda. La catena causale che esso postula è troppo lunga e indeterminata, sia negli elementi o nei fattori esplicativi che la originano, che nei fenomeni che si intendono interpretare. Un esempio di questa indeterminatezza ci è offerto da Weaver e Rockman [1993, 7-11]¹⁷. Il loro "modello generale delle capacità esecutive", ambisce a individuare i fattori che aumentano o diminuiscono la capacità del governo di perseguire certi scopi specifici. Si pone (primo stadio del modello) che i vincoli istituzionali sistemici favoriscano o meno certe proprietà del processo decisionale; queste a loro volta (secondo stadio) possono rendere possibile o impedire il manifestarsi di determinate capacità di formazione delle politiche; queste a loro volta (terzo stadio) influenzano la propensione dei governi a compiere scelte politiche strategiche; queste a loro volta (quarto stadio) «influenzano ma non determinano necessariamente» il contenuto sociale ed economico degli effetti politici. Entro questo modello generale di spiegazione che collega l'*explicans* "vincolo istituzionale" all'*explicandum* "effetti politici" sussistono ben quattro modelli *ad hoc* che raccordano ipotesi parziali: quello che collega i vincoli istituzionali alle proprietà del processo decisionale; quello che collega quest'ultimo alle capacità politiche; quello che dalle capacità politiche fa discendere le scelte strategiche di politica; infine, quello che ammette – forse – qualche influenza esercitata dalle scelte politiche sugli effetti sociali ed economici registrati.

Non stupisce che i risultati di questo tipo di analisi non dirimano affatto la questione posta – se le istituzioni governative contino qualcosa. Comparando il presidenzialismo con il parlamentarismo, Weaver e Rockman [1993, 446-453] giungono alla conclusione che, per quanto siano riscontrabili delle differenze nelle capacità degli esecutivi, queste differenze sono mediate da fattori sia di natura istituzionale che di natura extra istituzionale (coesione, autonomia e stabilità dell'élite, interferenza dei gruppi di pressione, presenza di poteri di veto), e che,

16 Da posizioni non dissimili, circa il rilievo delle variabili istituzionali, partono sia Müller e Strøm [2000], trattando i governi di coalizione nell'Europa occidentale, che Verzichelli [2001], riferendosi a sua volta alla distribuzione delle spoglie ministeriali.

17 Cfr. *ivi*, Figg. 1 e 2.

in fondo, l'impatto di questi ulteriori elementi riduce sensibilmente il significato della distinzione tra i due sistemi di governo. Le differenze nelle capacità degli esecutivi non sono attribuibili, pertanto, ai vincoli istituzionali che contrappongono il sistema presidenziale a quello parlamentare, ma semmai a certe proprietà sottostanti che riguardano sia il tipo di regime e di governo (struttura della rappresentanza degli interessi, sistema partitico e tipo di coalizioni di governo), che aspetti socio-economici e strutturali intesi in senso lato (condizioni socio-economiche e demografiche, obiettivi dei decisori, decisioni politiche pregresse)¹⁸.

Il difetto più evidente in questo modello di spiegazione consiste nel fatto che esso intende valutare la capacità decisionale dei governi, ma anziché fissare il nesso tra questa ultima e i *fattori istituzionali elementari* che la determinano (forma di governo e distribuzione delle risorse potestative, per esempio), istituisce un legame di causazione ipotetica tra questi fattori istituzionali, alcuni *fattori politici generali* (tipo di governo, sistema partitico, sistema della rappresentanza degli interessi), le *decisioni politiche* e gli *effetti* manifesti nell'ambiente sociale ed economico. Questi effetti sono quindi imputati ai fattori istituzionali elementari, cioè alle forme di governo, che costituiscono il primo anello di questa complessa catena causale, attribuendo scarsa importanza ai contenuti delle decisioni prese, nonché alle variabili non controllabili che, tuttavia, intervengono nell'ambiente sociale ed economico. Di qui la scoperta che le forme di governo hanno un impatto molto limitato. In altre parole, il nesso tra fattori istituzionali ed effetti delle decisioni è troppo remoto e non vi è dunque ragione di accogliere lo scetticismo degli autori che abbiamo prima citato. Le forme di governo non possono determinare effetti sistemici generali e, pertanto, non ci stupisce che il loro impatto, da questo punto, di vista risulti modesto. Il legame causale tra assetti istituzionali ed effetti sistemici generali è implausibile, così come qualsiasi misurazione del rendimento politico che si basi su indicatori di quegli effetti.

2.2 L'ACCOSTAMENTO MACROECONOMICO

Questo ragionamento, che scova delle implicazioni tra fattori istituzionali elementari ed effetti sistemici generali, è ancora più insidioso nell'accostamento che ho chiamato macroeconomico, perché qui sono impiegate misurazioni del *rendimento economico*, anziché di quello politico, che sono suffragate da complicate matrici di dati e di correlazioni statistiche, oppure da modelli matematici. In definitiva, possiamo subito dire che le perplessità che suscitano queste analisi sono addirittura maggiori di quelle sollevate dall'accostamento hobbesiano. Alcuni dei fenomeni macroeconomici, rispetto ai quali è valutato il rendimento dei governi, come i tassi di disoccupazione, i livelli di povertà, l'inflazione, la crescita del Pil, e i cicli economici hanno una portata tale da far dubitare del reale impatto dell'azione dei

¹⁸ Analoghe sono le conclusioni di Gunther e Mughan [1993] e Lijphart, Rogowski e Weaver [1993] rispetto al governo del conflitto e delle fratture politiche.

governi nazionali [Rose 1992], ma anche il deficit di bilancio o la spesa pubblica domestica seguono trend che i governi, talvolta, hanno difficoltà a controllare¹⁹.

Gli argomenti di Alesina e Rosenthal [1995] offrono un bersaglio polemico fin troppo facile. Innanzitutto, fatte salve le riserve possibili sulla loro critica al modello di Downs [1957] e i suoi derivati²⁰, e ammettendo che quest'ultimo sia una lettura parziale della competizione democratica, non si riesce a cogliere per quale ragione la loro "teoria del comportamento partigiano" dovrebbe costituire invece un avanzamento e una visione più realista. Questa teoria, infatti, non fa che sostituire alla rigidità della distribuzione delle preferenze degli elettori (modello downsiano) la rigidità delle preferenze dei partiti, imputando la flessibilità delle stesse ai primi anziché ai secondi. Tuttavia, se possiamo ammettere che i partiti non siano disposti a convergere e ad abbandonare i loro punti di utilità ideali²¹, non si capisce perché dovremmo ammettere una simile inclinazione negli elettori. Anche per questi, infatti, la coerenza ideologica è un valore al quale non si è preparati con molta leggerezza ad abdicare.

Ma ancor più sconcerto desta il ragionamento «razionale» sviluppato da Alesina e Rosenthal. L'amministrazione americana è allo stato attuale, poniamo, democratica. Un elettore democratico dovrebbe, allora, auspicare la sconfitta della sua parte politica, quindi favorire una soluzione che renda impossibile anche solo approssimare il suo punto di utilità ideale, per moderare delle scelte politiche altrimenti a lui troppo gradite che potrebbero, presumibilmente, generare scontento in altri. Affinché questo disegno si compia, questo democratico voterà repubblicano alla prima occasione utile. Come l'uomo che aveva paura di essere felice, raccontato in una nota novella da Luigi Pirandello, costui dovrebbe affliggersi quanto più possibile, per non alimentare in se stesso e in chi gli vive attorno l'aspettativa di una vita gradevole, dato che egli è ossessionato dal timore costante che qualcosa comunque andrà storto. Davvero una razionalità che rasenta la follia.

Non diversamente dal carattere descritto dal Pirandello, l'elettore razionale di Alesina e Rosenthal è, in fondo, a modo suo un virtuoso. Egli è convinto che occorra moderare la propria parte politica, che si debbano abbandonare le pulsioni politiche più forti, che non si debbano scordare le ragioni altrui, né frustrarle indefinitamente, che le decisioni migliori siano quelle contrattate e che, in definitiva, l'élite politica sia irresponsabile e vada tenuta costantemente a freno. Questo moralista, inoltre, è capace di calcoli raffinatissimi, che gli consentono di prevedere anche il comportamento della moltitudine degli altri elettori con i quali coordinare il suo comportamento di voto. Infine, egli è anche un inguaribile ottimista, perché pensa che il suo paese sia popolato da individui virtuosi al suo stes-

19 Per quanto riguarda il caso italiano, la complessità della gestione della spesa pubblica è studiata in profondità da Verzichelli [1999].

20 Come ho già detto, la critica di Alesina e Rosenthal a Downs poggia sul presupposto sbagliato della divergenza tra l'orientamento al potere e l'orientamento alle politiche. Cfr., *supra*, Capitolo 1.

21 Si tratta, in definitiva, della ben nota critica al modello di Downs avanzata decenni or sono da Robertson [1976].

so grado, tutti pronti – almeno quelli che si recheranno alle urne – a rinunciare alla propria felicità pur di non correre il rischio di essere presto disillusi.

Al di là di tutto questo e della nostra facile ironia, dobbiamo chiederci, Alesina e Rosenthal *spiegano* qualcosa? Come si ricorderà, essi osservano delle regolarità tra l'andamento del ciclo economico e quello del ciclo politico. Posto che abbiano descritto in modo persuasivo quest'ultimo, certamente su queste basi Alesina e Rosenthal non rendono conto delle determinanti del ciclo economico. Sappiamo che nel corso della prima metà del mandato democratico la crescita del Pil è superiore alla media e che, all'opposto, questa è inferiore alla media nella prima parte di un mandato repubblicano²², ma possiamo ragionevolmente attribuire questi andamenti all'elezione di un candidato piuttosto che di un altro? Scoprire delle coincidenze o delle regolarità nel manifestarsi dei fenomeni non vuol certo dire cogliere le loro connessioni causali²³. Se osservo con regolarità che *quando* sorge il sole canta il gallo, in nessun modo la semplice registrazione di questa simultaneità mi può indurre a ritenere che i galli cantano *perché* il sole sorge.

Con ciò, non voglio sostenere che l'osservazione di Alesina e Rosenthal circa gli andamenti simultanei del ciclo economico e del ciclo politico sia triviale. Al contrario, essa potrebbe rivelarsi di grande utilità per il politico. Per esempio, un presidente neoeletto, edotto circa la prossima probabile caduta del Pil o circa il suo andamento in linea con la media, potrebbe essere spinto a correggere alcune delle sue scelte, adottando tanto politiche di impronta liberista (per esempio, attraverso la riduzione delle tasse) che keynesiane (per esempio, attraverso politiche interventiste), per tentare di far crescere comunque l'economia fino ai suoi valori medi abituali, oppure oltre la media. Resta il fatto che le scelte politiche del nostro presidente sono *economicamente* indeterminate (rilanciare il Pil e quindi i consumi, ma come?), così come *politicamente* indeterminate sono gli andamenti del ciclo economico. Se il gallo mi sveglia ogni mattina all'alba, qualunque sia la decisione che adotterò per poter continuare in futuro a riposare più a lungo (dal trasferirmi in altro luogo al "far la festa" al povero animale), nessuno potrebbe ragionevolmente sostenere che essa sia stata determinata dal sorgere del sole.

La prospettiva delineata da Lijphart e Crepaz [1991] e da Lijphart [2001], nonché dagli studiosi che con vari distinguo si collocano nella loro scia, non è affatto così ingenua. In generale, il procedimento seguito consiste nella identificazione di un insieme molto ampio di variabili "istituzionali" o politiche indipendenti e di una serie di variabili macroeconomiche dipendenti. Successivamente, si sottopongono i due insiemi di variabili a trattamento statistico, dalle semplici correlazioni, alle correlazioni bivariate, all'analisi fattoriale e multifattoriale. A questo punto, si adottano degli indici statistici standard, che consentono di discriminare

22 Vedi, *supra*, nota 10.

23 Secondo David Hume, l'abitudine a osservare fenomeni in qualche sequenza regolare induce la psiche a connettere quei fenomeni come causa ed effetto. Non sempre questa connessione è corretta o significativa.

le relazioni statisticamente significative. Infatti, qualsiasi insieme di variabili, opportunamente combinato, è caratterizzato da molteplici relazioni statistiche, che devono essere ridotte a poche significative. Infine, il rendimento economico delle istituzioni politiche o delle democrazie è misurato e valutato rispetto alle relazioni statisticamente significative tra le variabili indipendenti e le variabili dipendenti.

La principale perplessità che suscita questo procedimento è legata all'eccessiva confidenza che il ricercatore ripone nel metodo statistico. Le relazioni tra le variabili non sono quasi mai sottoposte a un'analisi ipotetico-deduttiva, ché semmai questa è demandata all'esito dei test statistici. In altre parole, se vi è una relazione tra due o più variabili spetta ai test statistici scoprirlo, così che successivamente il ricercatore possa formulare una ipotesi o una "teoria" di sostegno a questa relazione. Questo modo di procedere è abbastanza singolare, in quanto rovescia il rapporto metodologico canonico tra la formulazione di una teoria o di una ipotesi e l'elaborazione di una tecnica di ricerca per verificarla. Il ricercatore non formula in partenza delle ipotesi specifiche e circoscritte, semmai elabora degli interrogativi molto generali (quale democrazia funziona meglio?), demandando alla tecnica statistica l'individuazione dei nessi tra le variabili. Le ipotesi esplicative del funzionamento delle democrazie sono così ricavate dai risultati dei test statistici.

Lo studio del rendimento economico delle democrazie si presenta con le caratteristiche rassicuranti della scienza positiva. «I dati parlano chiaro!», come si usa dire. Ciononostante soffre degli stessi difetti dell'accostamento hobbesiano e di quello del ciclo economico. L'eterogeneità delle variabili dipendenti e indipendenti utilizzate per effettuare i test statistici rivela che questi studi non devolvono sufficiente attenzione all'investigazione dei nessi causali tra di loro. Le variabili impiegate per costruire la contrapposizione tra il modello consensuale e quello maggioritario di democrazia possono essere definite "istituzionali" solo se si attribuisce a questa qualifica un valore meramente denotatorio, applicabile a qualsiasi elemento contestuale di una democrazia, senza apparente contraddizione [Ieraci 2002].

Anche rispetto a questo corpo di ricerca possiamo osservare, quindi, che la valutazione degli assetti istituzionali è compiuta rispetto agli effetti manifesti nell'ambiente sociale ed economico, ma che questo ambiente non è in alcun modo controllato *esclusivamente* dalle variabili selezionate. In Lijphart [2001], alcuni fattori istituzionali specifici (i rapporti esecutivo-legislativo, la struttura dell'esecutivo, la struttura del legislativo, l'organizzazione dell'assetto statale) chiamano in causa altri fattori politici generali (il sistema dei partiti, le coalizioni politiche, il sistema elettorale, il sistema della rappresentanza degli interessi, l'indipendenza della banca centrale); questi due insieme di fattori congiuntamente influenzano le decisioni politiche correnti; infine, le decisioni politiche sono proiettate sul contesto sociale e politico, che si assume relativamente isolato dall'influenza perturbatrice di ulteriori variabili. Ma se, come è evidente, l'ambiente sociale ed economico *non* è una variabile immediatamente dipendente dalla configurazione istituzionale valutata, allora non possiamo misurare i rendimenti di quest'ultima osservando i cambiamenti all'interno dell'ambiente sociale ed economico.

3. UNA CONCLUSIONE E ALCUNE CAUTELE

Tutto questo nostro scetticismo va un po' mitigato. Del resto, è innegabile che chiunque si ponga il problema del governo della democrazia sia anche portato, quasi inevitabilmente, a chiedersi quale assetto concreto sia preferibile tra i molti. Tuttavia, i tentativi di misurare il *rendimento generale di un sistema di governo*, sia quello politico che quello macroeconomico, prestano il fianco ad obiezioni molto serie. Tra queste vi è quella, fin qui non discussa, che solleva il ben noto argomento della incomensurabilità dei valori²⁴. Lindblom ha sostenuto con grande rigore l'impossibilità di pervenire alla definizione di una "funzione di benessere" sulla quale basare un tentativo di valutazione politica; perché i valori politici perseguiti sono molteplici e fluidi, possono cioè variare nel corso del tempo; perché tendono ad agglutinarsi secondo combinazioni imprevedibili che confliggono; infine, perché chiunque ignori queste difficoltà e proceda alla valutazione politica dovrà comunque fare i conti con l'opposizione e il dissenso sociale di chi crede in valori incompatibili con quelli dell'incauto valutatore [Braybrooke e Lindblom 1970, 22-36].

Questi argomenti, e quelli presentati nei precedenti paragrafi, ci suggeriscono alcune cautele nell'affrontare la ricerca sul rendimento delle democrazie.

1. **ABBANDONARE LA PRETESA DI MISURARE E VALUTARE IL RENDIMENTO GENERALE DELLA DEMOCRAZIA.** Una simile misurazione e valutazione presuppone che si sia individuata una funzione di utilità sociale condivisa. Poniamo che si voglia – come spesso accade – stabilire se funzioni meglio una democrazia maggioritaria oppure una consensuale. Quando il ricercatore deve decidere quali indicatori di rendimento utilizzare, le difficoltà connesse alla impossibilità di determinare la funzione di utilità sociale si manifestano apertamente. Rispetto a questa impossibilità possiamo, infatti, evidenziare due pregiudizi politici molto radicati, il *pregiudizio del conservatore* e il *pregiudizio del progressista*. Il conservatore ritiene che la politica non deva occuparsi di fini ultimi, come l'eguaglianza o la giustizia sociale, perché la sua funzione essenziale è la garanzia delle condizioni che rendono semmai l'individuo capace di ottenere i suoi fini specifici. Per costui, il governo democratico deve mantenere l'ordine e la pace sociale, prevenire il conflitto, prendere decisioni univoche e spedite, che non intralcino i suoi affari e, piuttosto, li favoriscano. Il conservatore è quindi preparato a sacrificare certi valori pur di raggiungerne altri. Per esempio, può accettare che i governanti siano talvolta impegnati in azioni di repressione, se questo serve a mantenere

24 Sul piano storico-filosofico, questo punto è stato difeso con forza da Isaiah Berlin: «Esiste un mondo di valori oggettivi. Chiamo così quei fini che gli uomini perseguono in assoluto e rispetto ai quali le altre cose sono mezzi. [...] I fini, i principi morali sono molti. Molti, ma non innumerevoli, perché devono restare entro l'orizzonte umano. [...] Quello che è chiaro è che i valori possono scontrarsi tra di loro – ed è il motivo per cui vi sono civiltà incompatibili. L'incompatibilità dei valori può esistere tra culture diverse, fra gruppi della stessa cultura o fra me e te» [Berlin 1994, 32].

l'ordine, oppure può accettare la presenza di un radicato dissenso sociale, se a questo prezzo i governanti hanno raggiunto decisioni pronte e univoche.

All'opposto, il progressista è portato a credere che la politica deva conseguire fini sociali, quali quelli indicati in precedenza. Perciò, costui chiede che il governo non prenda decisioni affrettate e univoche, ma vagli attentamente tutti gli interessi in gioco, giungendo ad accomodamenti mutamente vantaggiosi. La politica diviene, così, un laboratorio continuo di iniziative e i governanti dovrebbero accogliere le proposte che ne scaturiscono. Il progressista non è interessato all'efficienza decisionale dei governi, ma piuttosto al consenso sociale creato attorno alle decisioni politiche. Ne consegue una incomunicabilità. Quando il conservatore valuta buono il rendimento del governo, perché questo produce decisioni ficcanti e, incurante del dissenso, le difende, il progressista sottolinea il conflitto sociale suscitato e, coerentemente con i suoi valori, giudica cattivo il rendimento del governo. Ai dati che presenta il conservatore, relativi all'ordine sociale e all'efficacia decisionale, il progressista ne contrappone altri non meno inequivocabili, circa il conflitto e la disaffezione sociale generati. È evidente che il conservatore e il progressista non potranno mai accordarsi su misurazioni e valutazioni comuni del rendimento del governo, così come non potranno mai raggiungere alcun accordo su quale modello di democrazia funzioni meglio e sia – in ultima istanza – preferibile. Per questa ragione, forse è meglio abbandonare ogni pretesa di dirimere la questione del rendimento generale o complessivo delle democrazie.

2. DEFINIRE LE PROPRIETÀ DEL GOVERNO DELLA DEMOCRAZIA CHE SI ELEGGONO A OGGETTO DELLA VALUTAZIONE. Se abbandoniamo la strada della misurazione del rendimento generale della democrazia, possiamo intraprendere quella più modesta della valutazione riferita a suoi tratti specifici. Per esempio, potremo occuparci del rendimento del parlamento, oppure del governo, oppure ancora degli apparati amministrativi, e così di seguito, se siamo interessati agli aspetti più formalmente istituzionali del governo democratico. Potremo, invece, studiare il sistema dei partiti, il sistema elettorale, oppure il sistema della rappresentanza degli interessi, se ci stanno a cuore fattori politici strutturali diversi da quelli istituzionali. Le nostre misurazioni e le nostre valutazioni saranno, giocoforza, più circostanziate e parziali. Saranno, inoltre, misurazioni multiple. Non disporremo cioè di indici sintetici e dovremo ricorrere a un'analisi comparata qualitativa, tra i vari paesi e nel corso del tempo, delle proprietà del governo democratico che abbiamo scelto di studiare.

3. SELEZIONARE ATTENTAMENTE GLI INDICATORI SULLA BASE DELLE PROPRIETÀ DEL GOVERNO DELLA DEMOCRAZIA PRESCELTE PER LA VALUTAZIONE. Queste aspirazioni più modeste ci daranno agio di selezionare con più cura gli indicatori di rendimento, soprattutto se procederemo con molta prudenza. Innanzitutto, occorrerà definire con attenzione rispetto a quale valore vogliamo procedere nelle nostre misurazioni. Supponiamo che, in base al precetto precedente, intendiamo studiare il rendimento dell'esecutivo in senso stretto. Vogliamo, a questo punto, misurare e valutare la

sua capacità decisionale oppure, per esempio, la sua complessità organizzativa, o qualcos'altro ancora? Ammettiamo che ci interessi la "capacità decisionale", dovremo allora definire attentamente questa nozione, stabilire qual è la rete di relazioni che si rintracciano nel campo d'azione dell'esecutivo e limitare l'ambito in cui seguirne lo svolgimento. Se abbiamo proceduto con tutte queste cautele, saremo probabilmente spinti ad adottare indicatori di rendimento strettamente attinenti al funzionamento dell'esecutivo nel processo decisionale.

4. *CONCENTRASI SULLE CONSEGUENZE PIÙ IMMEDIATE DELLE PROPRIETÀ DEL GOVERNO DELLA DEMOCRAZIA PRESCELTE PER LA VALUTAZIONE, EVITANDO DI INCORRERE NELL'ERRORE DI ATTRIBUIRE AD ESSE EFFETTI SISTEMICI GENERALI.* Con ciò siamo giunti a una preoccupazione a più riprese espressa nel corso di questo capitolo. Se per restare al nostro esempio abbiamo deciso di occuparci dell'esecutivo, e se in particolare studiando la sua capacità decisionale abbiamo individuato gli indicatori appropriati di rendimento, fermiamoci qua e rifuggiamo dalla tentazione di scoprire se la capacità decisionale dell'esecutivo eserciti qualche influsso su fenomeni esterni al suo ambito immediato d'azione. Soltanto attenendoci all'ambito pertinente all'azione dell'esecutivo possiamo avere qualche garanzia che la misurazione della sua capacità decisionale sia plausibile e accurata.

5. *COSTRUIRE MODELLI PARSIMONIOSI, BASATI SU CATENE CAUSALI NON TROPPO ESTESE.* Infine, dovremmo attentamente evitare di aggiungere fattori esplicativi concomitanti e ipotetici, nel tentativo di arricchire il nostro quadro di valutazione. Così otteniamo spesso il risultato opposto. I nessi tra le variabili si allentano e non riusciamo a districarci tra di essi. Quella che inizialmente ci pareva un legame di causa ed effetto così immediato, ora è confuso tra molteplici altri legami. Le misurazioni perdono nitidezza e le varianze risultano poco significative. Certo, se ci atteniamo a un modello parsimonioso finiremo per accentuare unilateralmente alcuni tratti del governo democratico e perderemo tutte le sfumature. Ma è una eventualità che dobbiamo accettare con rassegnazione, se vogliamo essere almeno in grado di discernere qualcosa nel quadro confuso della vita democratica.

Bibliografia

Adam, A. (1998), *La mise en place du système de gouvernement en Hongrie*, in S. Milacic (a cura di), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, pp. 469-494.

Alesina, A., Rosenthal, H. (1995), *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Agor, W.H. (1970), *The Senate in the Chilean Political System*, in A. Kornberg, L.D. Musolf (a cura di), *Legislatures in Development Perspective*, Durham, Duke University Press, pp. 228-272.

Arter, D. (1981), *Kekkonen's Finland: Enlightened Despotism or Consensual Democracy?*, in "West European Politics", n. 3, pp. 219-234.

– (1985), *Government in Finland: A Semi-presidential System?*, in "Parliamentary Affairs", n. 4, pp. 472-492.

– (1999), *Finland*, in R. Elgie (a cura di), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 48-66.

Badeni, G. (1994), *Reforma constitucional y instituciones*, Buenos Aires, Ed. Ad Hoc.

Bagehot, W. (1995), *La costituzione inglese*, tr. it., Bologna, Il Mulino (ed. or. 1867).

- Baker, E. (1945), *Essays on Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Bartole, S. (1993), *Riforme costituzionali nell'Europa Centro Orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, Il Mulino.
- Bartolini, S. (1981), *Riforma istituzionale e sistema politico. La Francia gollista*, Bologna, Il Mulino.
- (1984), *Sistema politico ed elezione diretta del Capo dello Stato in Europa*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, XIV, pp. 223-243.
- (1996), *Cosa è "competizione" in politica e come va studiata*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, XXVI, pp. 209-267.
- Battegazzorre, F. (1995), *Poliarchia e regole costituzionali: una critica della teoria di Robert A. Dahl*, in “Quaderni di Scienza Politica”, II, pp. 1-56.
- Belohradsky, V. (1999), *Il conflitto presidente-sistema dei partiti nel consolidamento della democrazia céca*, in “Studi Politici” (a cura di G. Ieraci e L. Mattina), Numero monografico dedicato all'Europa Centro Orientale e Balcanica, Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli studi di Trieste, Trieste, EUT, pp. 71-92.
- Berlin, I. (1994), *Il legno storto dell'umanità. Capitoli della storia delle idee*, Milano, Adelphi; ed. or. *The Crooked Timber of Humanity. Chapters in the History of Ideas*, 1959.
- Bidart Campos, G. (1993), *El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad*, in M. Carmagnani (a cura di), *Federalismos Latinoamericanos: Mexico, Brasil, Argentina*, El Colegio de Mexico, Fideisconiso, Historia de las Americas, Fondo de Cultura Economica.
- Biscaretti di Ruffia, P. (1988), *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè.
- (1994), *Costituzioni straniere contemporanee*, Milano, Giuffrè.
- Black, D. (1958), *Theory of Committees and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Blondel, J. (1973), *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall Inc., 1973.
- (1984), *Dual Leadership in the Contemporary World: A Step Towards Executive and Regime Stability*, in D. Kavanagh e G. Peele (a cura di), *Comparative Government and Politics. Essays in Honour of S.E. Finer*, London, Heineman, pp. 73-91.
- Blondel, J., Müller-Rommerl, F. (a cura di) (2001), *Cabinets in Eastern Europe*, Chippenham, Palgrave.
- Bobbio, N. (1982), *Il buongoverno*, in «Belfagor», XXXVII, ora in N. Bobbio (a cura di M. Bovero), *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 1999, pp. 148-160.
- Bracher, K.D. (1960), *Die Auflösung der Weimarer Republik*, Villigen-Schwarzwald, Ring Verlag, (terza ed.), I parte.

- (1964), *Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur*, Bern, Scherz.
- Braga da Cruz, M., Lobo Antunes, M. (1990), *Revolutionary Transition and Problems of Parliamentary Institutionalization: The Case of the Portuguese National Assembly*, in U. Liebert, M. Cotta (a cura di), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, London, Pinter, pp. 154-183.
- Bravo Lira, B. (1986), *Historia de las instituciones politicas de Chile y hispanoamerica*, Santiago, Editorial Juridica de Chile.
- Braybrooke, D., Lindblom, C. E. (1970), *A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process*, New York, Free Press.
- Campion, G. (1947), *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, London, McMillan.
- Campos Harriet, F. (1956), *Historia constitucional de Chile*, Santiago, Editorial Juridica de Chile.
- Capano, G., Giuliani, M. (a cura di) (2001), *Parlamento e processo legislativo in Italia, Continuità e mutamento*, Bologna, Il Mulino.
- Cerar, M. (1999), *Slovenia*, in R. Elgie (a cura di), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 232-259.
- Chevalier, J.J. (1972), *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1785 a nos jours*, Paris, Dalloz.
- Clementi, F. (2000), *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in "Quaderni Costituzionali", XX, pp. 579-605.
- Colomer, J.M. (1995), *Spagna e Portogallo: regimi di leadership di partito*, in J.M. Colomer (a cura di), *La politica in Europa*, Roma, Laterza, pp. 283-250.
- Cotta, M. (1987), *Il sotto-sistema governo-parlamento*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", XVII, pp. 241-283.
- Cox, G. (1987), *The Efficient Secret. The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*, New York, Cambridge University Press.
- Dahl, R.A. (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press; tr. it. *Prefazione alla teoria democratica*, Edizioni di Comunità, Milano, 1994.
- (1971) *Poliarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press; tr. it. *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano, Angeli, 1981.
- (2000), *Sulla democrazia*, Roma, Laterza; ed. or. *On Democracy*, Yale, Yale University Press, 1998.
- D'Alimonte, R. (1989), *Democrazia e competizione*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", XIX, pp. 301-319.

Damgaard, E. (1995), *How Parties Control Committee Members*, in H. Döring (a cura di), *Parliamentary and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, pp. 308-325.

De Meyer, J. (1983), *Coalition Government in Belgium*, in V. Bogdanor (a cura di), *Coalition Government in Western Europe*, London, Heinemann, 187-199.

De Morais, C.B. (1997), *Le metamorfosi del semipresidenzialismo portoghese*, in L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Quaderni giuridici del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Trieste, Padova, Cedam.

Derfler, L. (1983), *President and Parliament. A Short History of the French Presidency*, Boca Raton, University Presses of Florida.

De Sousa, M. (1984), *O Sistema de Governo Português Antes e Depois da Revisão Constitucional*, Lisbon, Actualizada.

De Vergottini, G. (1993), *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam.

– (1998), *Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Bologna, Il Mulino.

De Winter, L. (1995), *The Role of Parliament in Government Formation and Resignation*, in H. Döring (a cura di), *Parliamentary and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, pp. 115-151.

Di Palma, G. (1978), *Sopravvivere senza governare*, Bologna, Il Mulino; ed. or. *Surviving without Governing*, Berkeley, University of California Press, 1977.

– (1979), *Risposte parlamentari alla crisi del regime: un problema di istituzionalizzazione*, in L. Graziano, S. Tarrow (a cura di), *La crisi italiana*, Torino, Einaudi, pp. 367-421.

– (1990), *To Craft Democracy. An Essay on Democratic Transition*, Berkeley, California University Press.

Döring, H. (a cura di) (1995), *Parliamentary and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press.

– (2001), *Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe*, in "Legislative Studies Quarterly", XXVI, 1, pp. 145-165.

Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row; trad. it. *La teoria economica della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1988.

Dunleavy, P., Bastow, S. (2001), *Modelling Coalitions that Cannot Coalesce: A Critique of Laver-Shepsle Approach*, in "West European Politics", vol. 24, 1, pp. 1-26.

Duverger, M. (1957) *Constitutions et documents politiques*, Paris, Presses Universitaires de France.

– (1974), *La monarchie républicaine*, Paris, Editions R. Laffont.

- (1980), *A New Political System Model: Semi-presidential Government*, in “European Journal of Political Research”, 8, pp. 165-187.
- (1983), *La nozione di regime «semi-presidenziale» e l’esperienza francese*, in “Quaderni Costituzionali”, 2, pp. 259-275.
- (1985) *Le système politique français*, Paris, Presses Universitaires de France.
- (1986) (a cura di), *Les régimes semi-présidentielles*, Paris, Presses Universitaires de France.
- “East European Constitutional Review” (1999), Constitutional Watch – Slovakia, 8, nn. 1-2.
- Eckstein, H. (1971), *The Evaluation of Political Performance*, Beverly Hills, Sage.
- Elgie, R. (1997), *Models of Executive Politics: a Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-presidential Regimes*, in “Political Studies”, 45, 2, pp. 217-231.
- (1998), *The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions*, in “European Journal of Political Research”, 33, pp. 219-238.
- (1999a), *The Politics of Semi-presidentialism*, in R. Elgie (a cura di), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-21.
- (1999b), *France*, in R. Elgie (a cura di), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 67-85.
- Elster, J. (1997), *Afterword: the Making of Postcommunist Presidencies*, in R. Taras (a cura di), *Postcommunist Presidents*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 225-237.
- Fabbrini, S. (1993), *Il presidenzialismo negli Stati Uniti*, Roma, Laterza.
- (1998), *Quale democrazia. L’Italia e gli altri*, Roma, Laterza.
- (1999), *Il Principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza.
- Fabbrini, S., Vassallo, S. (1999), *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza, 1999.
- Ferreira Rubio, D., Goretti, M. (1994), *Gobierno por decreto en la Argentina (1989-1993)*, in “El Derecho”, 158, pp. 849-862.
- (1998), *When the President Governs Alone: The Decretazo in Argentina, 1989-1993*, in J.M. Carey, M.S. Shugart (a cura di), *Executive Decree Authority*, Cambridge Cambridge University Press, pp. 33-61.
- Finer, S.E. (1999), *The History of Government*, Oxford, Oxford University Press, 3 voll.
- Finley, M.I. (1973), *Democracy Ancient and Modern*, London; trad. it. *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma, Laterza, 1997.

- (1983), *Politics in the Ancient World*, Cambridge, Cambridge University Press; trad. it. *La politica nel mondo antico*, Roma, Laterza, 1985.
- Fioravanti, M. (1999), *Costituzione*, Bologna, Il Mulino.
- Fiorina, M. (1981), *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press.
- Fitzgerald, G.E. (1968), *The Constitutions of Latin America*, Chicago, H. Regnery Co.
- Fried, R.C. (1966), *Comparative Political Institutions*, New York, The MacMillan Co.
- Friedrich, C.J. (1951), *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, Neri Pozza Editore; ed. or. *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn and Company, 1950.
- Fusaro, C. (1997), *La Finlandia in transizione fra semipresidenzialismo reale, semipresidenzialismo apparente e parlamentarismo*, in L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Quaderni giuridici del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Trieste, Padova, Cedam.
- Gallagher, M. (1999), *Republic of Ireland*, in R. Elgie (a cura di), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 104-123.
- Ganev, V. I. (1999), *Bulgaria*, in R. Elgie (a cura di), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 124-149.
- Gerlich, P., Müller, W. C. (1988), *Austria: Routine and Ritual*, in J. Blondel, F. Müller-Rommel (a cura di), *Cabinets in Western Europe*, London, Macmillan, pp. 138-150.
- Gil, F.G. (1966), *The Political System of Chile*, Boston, Houghton Mifflin Co.
- Glaeßner, G. J. (1994), *Demokratie nach dem Ende des Kommunismus. Regimewechsel, Transition und demokratisierung im Postkommunismus*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Gozzi, G. (1987), *La crisi della dottrina dello stato nell'età di Weimar*, in G. Gozzi, P. Schiera (a cura di), *Crisi istituzionale e teoria dello stato in Germania dopo la prima guerra mondiale*, Annali dell'Istituto storico italo-germanico, quaderno 24, Bologna, Il Mulino, pp. 131-176.
- Grofman, B., Wittman, D. (1989) (a cura di), *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, New York, Agathon Press.
- Gunther, R., Mughan, A. (1993), *Political Institutions and Cleavage Management*, in R.K. Weaver, B.A. Rockman (a cura di), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington (DC), The Brookings Institution, pp. 272-301.
- Hazan, R.Y. (1996), *Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister. Israel new Electoral and Political System*, in "Electoral Studies", XV, n. 1.
- (1997), *Executive-legislative Relations in a era of Accelerated Reform: Reshaping Government in Israel*, in "Legislative Studies Quarterly", XXII, n. 3.

Huntington, S. P. (1975), *Ordinamento politico e mutamento sociale*, Milano, Angeli; ed. or. *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

– (1977), *Gli Stati Uniti*, in M. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki, *La crisi della democrazia. Rapporto alla Commissione Trilaterale*, Milano, Angeli; ed. or. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1975.

– (1995), *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, trad. it., Bologna, Il Mulino.

Ieraci, G. (1994a), *Le teorie delle coalizioni politiche*, Morano, Napoli.

– (1994b), *Parlamentarismo e presidenzialismo nelle “democrazie difficili”*, in “Quaderni di Scienza Politica”, I, pp. 35-90.

– (1996a), “Events” and “Causes” in *Cabinet Termination and Survival: Is Explanation Still Possible?*, in “West European Politics”, XIX, pp. 51-68.

– (1996b), *Perché cadono i governi? La stabilità di governo nelle democrazie parlamentari dell'Europa Occidentale (1945-1995)*, in “Quaderni di Scienza Politica”, III, pp. 43-82.

– (1999a), *Democrazie difficili. Modelli istituzionali e competizione politica nelle democrazie instabili*, Roma, Armando.

– (1999b), *Disegno e consolidamento istituzionale. Teorie e ipotesi tratte dall'esperienza dei paesi dell'Europa Orientale*, in “Studi Politici” (a cura di G. Ieraci e L. Mattina), Numero monografico dedicato all'Europa Centro Orientale e Balcanica, Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli studi di Trieste, Trieste, EUT, pp. 3-36.

– (2000a), *Governo e opposizione nelle arene parlamentari. Uno schema concettuale per lo studio della capacità del governo nelle democrazie parlamentari*, in “Quaderni di Scienza Politica”, VII, pp. 165-208.

– (2000b), *Costituzionalismo negativo e costituzionalismo positivo. Le basi istituzionali della democrazia*, in “Quaderni di Scienza Politica”, VII, pp. 147-160.

– (2002) *Contemporary Democracies. A Dichotomous Pattern for Contemporary Politics*, in «Quaderni di Scienza Politica», IX, 2. pp. xx-yy.

– (2003) *Teoria dei governi e democrazia. Ruoli, risorse e arene istituzionali*, Bologna, Il Mulino.

Jansson, J.M. (1986), *Le régime semi-présidentiel finlandais: dispositions légales, pratique politique*, in M. Duverger (a cura di), *Les régimes semi-présidentieles*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 103-112.

Jennings, I. (1961), *Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press.

Jones, C.O. (1994), *The Presidency in a Separated System*, Washington, The Brookings Institution.

– (1997), *The American Presidency. A Separationist Perspective*, in K. Von Mettenheim, *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and national Contexts*, Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 19-44.

Jones, G.W. (a cura di) (1991a), *West European Prime Ministers*, numero speciale di “West European Politics”, XIV.

– (1991b), *Presidentialization in a Parliamentary System?*, in C. Campbell, M. J. Wyszomirski (a cura di), *Executive Leadership in Anglo-American Systems*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 111-137.

Jones, M.P. (1994), *Presidential Election Laws and Multipartism in Latin America*, in “Political Research Quarterly”, 47, 1, pp. 41-57.

Jouvenel, B. de (1945), *Du pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance*, Ginevra, A l’Enseigne du Cheval Ailé; trad. it. *Il potere. Storia naturale del suo sviluppo*, Milano, Rizzoli, 1947.

Judge, D. (1993), *The Parliamentary State*, London, Sage Publications.

– (1994), *East Central European Parliaments: The First Steps*, in A. Ágh (a cura di), *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Step*, Budapest, Hungarian Centre of Democratic Studies, pp. 22-36.

Kaltefleiter, W. (1970), *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Köln – Opladen, Westdeutscher Verlag.

Kastari, P. (1976), *Le chef d’Etat dans les institutions finlandaises*, in «Revue de Droit Public», Sept.-Oct., pp. 861-883.

– (1979), *Le système semi-présidentiel en Finlande et en France*, in «Annuaire de Législation Française et Etrangère», XXVII

Katz, R.F. (1986), *Party Government: A Rationalistic Conception*, in F. G. Castles, R. Wildenmann (a cura di), *Visions and Realities of Party Government*, Berlin, Walter De Gruyter.

King, A. (1976), *Modes of Executive-Legislative Relations. Great Britain, France, and West Germany*, “Legislative Studies Quarterly”, I, pp. 11-36.

Kirchheimer, O. (1976), *Von der Weimarer Republik zum Faschismus: die Aufloesung der demokratischen Rechtsordnung*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag.

Knapp, B. (1984), *Le fédéralisme*, Basel, Helbing & Lichtenhahn Verlag AG; trad. it., a cura di G. Guglia, *L’ordinamento federale svizzero*, Torino, Giappichelli.

Lanzalaco, L. (1996), «Forma» e «forza» delle istituzioni politiche: *quid prius?*, in “Teoria Politica”, XII, 3, pp. 123-148.

– (1998), *Dimensione giuridico-formale e analisi delle istituzioni: problemi, concetti e ipotesi*, in “Teoria Politica”, XIV, 1, pp. 109-136.

Lasswell, H.D., Kaplan, A. (1979), *Potere e società. Uno schema concettuale per la ricerca politica*, Milano, Etas Libri; ed. or. *Power and Society*, New Haven, Yale University Press, 1950.

Laver, M., Shepsle, K. A. (1996), *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.

Lesage, M. (a cura di) (1995), *Constitutions d'Europe Centrale, Orientale et Balte*, La Documentation Française, Parigi.

Lijphart, A. (1988), *Le democrazie contemporanee. Modelli di governo maggioritario e consensuale in ventuno paesi*, Bologna, Il Mulino; ed. or. *Contemporary Democracies. Patterns of majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

– (1994), *Democracies: Forms, Performance, and Constitutional Engineering*, in “European Journal of Political Research”, 25, pp. 1-17.

– (1995) *Presidenzialismo e democrazia maggioritaria: osservazioni teoriche*, in J.J. Linz, A. Valenzuela (a cura di), *Il fallimento del presidenzialismo*, tr. it., Bologna, Il Mulino.

– (2001) *Modelli di democrazia. Forme di governo e rendimento in trentasei paesi*, Bologna, Il Mulino; ed. or. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.

Lijphart, A., Crepaz, M. M. L. (1991), *Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages*, in “British Journal of Political Science”, 21, pp. 235-246.

Lijphart, A., Rogowski, R., Weaver, R.K. (1993), *Separation of Powers and Cleavage Management*, in R.K. Weaver, B.A. Rockman (a cura di), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington (DC), The Brookings Institution, pp. 302-432.

Lindman, S. (1951), *Notes on the Presidential Elections in Finland*, Acta Academiae Abensis, Åbo, XIX, n.2.

– (1971), *Presidential Power in Focus: The Case of the Finnish President*, Åbo, Åbo Academy.

Linz, J. J. (a cura di) (1981), *La caduta dei regimi democratici*, Bologna, Il Mulino; ed. or. J.J. Linz, A. Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibrium*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1978.

– (1995), *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?*, in J.J. Linz, A. Valenzuela (a cura di), *Il fallimento del presidenzialismo*, trad. it., Bologna, Il Mulino.

Linz, J. J., Stepan, A. (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibrium*, Baltimore, John Hopkins University Press; trad. it. parziale J. J. Linz (a cura di), *La caduta dei regimi democratici*, Bologna, Il Mulino, 1981.

Linz, J. J., Valenzuela, A. (a cura di) (1995), *Prefazione a Il fallimento del presidenzialismo*, Bologna, Il Mulino.

- Loewenstein, K. (1957), *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Mainwaring, S. (1993), *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy. The Difficult Combination*, in "Comparative Political Studies", 26, 2, pp. 198-228.
- Mainwaring, S., Shugart, M.S. (a cura di) (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Maor, M. (1998), *The Relationship between Government and Opposition in the Bundestag and House of Commons in the Run-Up to the Maastricht Treaty*, in "West European Politics", 21, pp. 187-207.
- Maranini, G. (1967), *Storia del potere in Italia*, Firenze, Vallecchi.
- Mattson, I., Strøm, K. (1995), *Parliamentary Committees*, in H. Döring (a cura di), *Parliamentary and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, pp. 249-307.
- McGregor, J. (1994), *The Presidency in East Central Europe*, in RFE/RL Research Report, 14 gennaio.
- McIlwain, C.H. (1939), *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1956), *Costituzionalismo antico e moderno*, trad. it., Venezia, Neri Pozza.
- Mény, Y. (1990), *Government in Western Europe. Britain, France, Italy, West Germany*, Oxford, Oxford University Press.
- Merriam, C.E. (1920), *A History of American Political Theories*, London, The MacMillan Company.
- Molinelli, G. (1991), *Presidentes y Congresos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Möller, H. (1987), *Parlamentarismus-Diskussion in der Weimarer Republik*, in M. Funke et al. (a cura di), *Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Deutschland und Europa*, Düsseldorf, Droste Verlag, pp. 140-157.
- Morini, M. (2005), *Russia: dalla Costituzione alla prassi politica*, in G. Pasquino (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, Il Mulino.
- Morlino, L. (1998), *Democracy between Consolidation and Crisis. Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- (2000), *Architectures constitutionnelles et politiques démocratiques en Europe de l'Est*, in «Revue Française de Science Politique», 50, 4-5, pp. 679-711.
- Müller, W.C. (1993), *Executive-legislative Relations in Austria: 1945-1992*, in "Legislative Studies Quarterly", XVIII, 1993, pp. 467-494.
- (1999), *Austria*, in R. Elgie (a cura di), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 22-47.

- (2000), *Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work*, in “European Journal of Political Research”, 37, pp. 309-333.
- Müller, W.C., Strøm, K. (a cura di) (2000), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Nino, C. (1988), *Presidencialismo vs parlamentarismo. Consejo para la consolidación de la democracia*, Buenos Aires, Eudeba.
- Noguiera Alcalà, H. (1985), *El presidencialismo en la pràctica politica*, in “Nueva Sociedad 77”, May-Jun, pp. 88-98.
- Nousiainen, J. (1971), *The Finnish Political System*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Nurmi, H. (1990), *A Theoretical View of the Finnish Parliamentary and Presidential System*, in *Finnish Democracy*, The Finnish Political Science Association, Gummerus, Jyväskylä.
- Ottolenghi, E. (1994), *L'elezione del primo ministro: il caso d'Israele*, in “Quaderni Costituzionali”, XIV, n. 1, pp. 95-108.
- (2005), *Israele: un premierato fallito*, in G. Pasquino (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, Il Mulino.
- Ottolenghi, E., Hazan, R.Y. (1997), *Aspettando la costituzione: la rivoluzione costituzionale israeliana del 1992 e i mutati rapporti tra i poteri dello stato*, in “Quaderni Costituzionali”, XVI, n. 2.
- Panebianco, A. (1982), *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, Il Mulino.
- Pappalardo, A., Mattina, L. (a cura di) (1999), *Democrazie e decisioni. Un'analisi comparata sulle istituzioni politiche e il rendimento economico delle democrazie contemporanee*, Roma, Carocci Editore.
- Parodi, J.L. (1972), *Les Rapports entre le Législatif et l'Exécutif sous la V République*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Pasquetti, S. (1998), *La nuova forma di governo israeliana*, in “Il Politico”, LXIII, n. 2, pp. 311-332.
- Pegoraro, L., Rinella, A. (a cura di) (1997), *Semipresidenzialismi*, Quaderni giuridici del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Trieste, Padova, Cedam.
- Pierce, R. (1975), *Presidential Selection in France. The Historical Background*, in H.R. Penniman (a cura di), *France at the Polls. The Presidential Elections of 1974*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, pp. 1-40.
- Polsby, N.W. (1975), *Legislatures*, in F.I. Greenstein, N.W. Polsby (a cura di), *Handbook of Political Science*, Reading (Mass.), Addison-Wesley, pp. 257-319.
- Popova, J. (1998), *Pouvoir gouvernant et représentation politique en Bulgarie*, in S. Milacic (a cura di), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, pp. 377-393.

- Powell, G.B. (1982), *Contemporary Democracy: Participation, Stability and Violence*, Cambridge, Harvard University Press.
- Przeworski, A. (1988), *Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts*, in J. Elster, R. Slagstad (a cura di), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1991), *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1995), *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Richards, P.G. (1979), *Private Members' Legislation*, in S.A. Walkland (a cura di), *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Clarendon Press.
- Richet, D. (1973), *La France Moderne: l'esprit des institutions*, Paris, Frammarion; trad. it., a cura di F. Di Donato, *Lo spirito delle istituzioni. Esperienze costituzionali nella Francia moderna*, Roma, Laterza.
- Riggs, F.W. (1994), *Conceptual Homogenization of a Heterogeneous Field. Presidentialism in Comparative Perspective*, in M. Dogan, A. Kazancigil (a cura di), *Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance*, Oxford, Basil Blackwell, pp.72-152.
- (1997), *Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy*, in "International Political Science Review", 18, 3, pp. 253-278.
- Rinella, A. (1997), *La forma di governo semipresidenziale. Profili metodologici e 'circolazione' del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, Giappichelli.
- Robertson, D. (1976), *A Theory of Party Competition*, London, Wiley.
- Rose, R. (1992), *What are the Economic Consequences of PR?*, London, Electoral Reform Society.
- Rousseau, J.J. (1762), *Il contratto sociale*, in *Scritti politici*, Bari, Laterza, 1971.
- Sánchez De Dios, M. (1999), *Parliamentary Party Discipline in Spain*, in S. Bowler, D.M. Farrell, R.S. Katz (a cura di), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University, pp. 141-166.
- Sartori, G. (1976), *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1982), *Teoria dei partiti e caso italiano*, SugarCo, Milano.
- (1987a), *The Theory of Democracy Revisited*, Chatam, Chatam House Publishers.
- (1987b), *Parlamento*, in G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino.
- (1995a), *Né presidenzialismo né parlamentarismo*, in J.J. Linz, A. Valenzuela (a cura di), *Il fallimento del presidenzialismo*, trad. it., Bologna, Il Mulino
- (1995b), *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, trad. it., Bologna, Il Mulino.

- Schulze, H. (1986), *La position du président du Reich dans la république de Weimar*, in M. Duverger (a cura di), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 113-122.
- Schumpeter, J.A. (1977), *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Etas Libri, Milano; ed. or. *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London, George Allen & Unwin, 1954.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf, Inc.; trad. it. *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Mondadori, 2000.
- Serraferro, M. D. (1991), *Presidencialismo y reforma política en América Latina*, in "Revista del Centro de Estudios Constitucionales", n. 8, pp. 195-235.
- Shaw, M., Lees, J. (1975), *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Sage Publications, London.
- Shugart, M.S. (1998), *The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choice*, "British Journal of Political Science", 28, parti 1, pp. 1-29.
- Shugart, M.S., Carey, J. M. (1995), *Presidenti e assemblee*, trad. it., Bologna, Il Mulino.
- Steffani, W. (1979), *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- (1983), *Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme*, in "Zeitschrift für Parlamentsfragen", 3, pp. 390-401.
- (1995), *Semi-Präsidentialismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament*, in "Zeitschrift für Parlamentsfragen", 4, pp. 621-641.
- Stepan, A., Skach, C. (1995), *Presidenzialismo e parlamentarismo in una prospettiva comparata*, in J.J. Linz, A. Valenzuela (a cura di), *Il fallimento del presidenzialismo*, trad. it., Bologna, Il Mulino, pp. 201-228.
- Strøm, K. (1990), *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2000), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, in "European Journal of Political Research", 37, pp. 261-289.
- Strøm, K., Budge, I., Laver, M. (1994), *Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies*, in "American Journal of Political Science", XXXVIII, pp. 303-335.
- Stoppino, M. (1973), *Democrazia e classe politica: un confronto tra Schumpeter e Mosca*, in *Studi in onore di C. E. Ferri*, Milano, Giuffrè, vol. I, pp. 539-560.
- (2000), *Potere ed élite politiche*, Milano, Giuffrè.
- (2001), *Potere e teoria politica* (terza ed.), Milano, Giuffrè.
- Sturlese, L. (1963), *Il re e i lords nel parlamento medievale inglese*, Milano, Giuffrè.

- Talmon, J.L. (1952), *The Origins of Totalitarian Democracy*, Secker & Warber, Londra; trad. it., *Le origini della democrazia totalitaria*, Bologna, Il Mulino, 1967.
- Tay, H. (1967), *Le Régime Présidentiel et la France*, Paris, Librairie Generale du Droit et de Jurisprudence.
- Tocqueville, A. de (1982), *La democrazia in America*, Rizzoli, Milano, ed. or. 1835-1840.
- Tommasi, C. (1987), *Dal "Kaiserreich" a Weimar: la forma di governo in Germania e Hugo Preuss*, in G. Gozzi, P. Schiera (a cura di), *Crisi istituzionale e teoria dello stato in Germania dopo la prima guerra mondiale*, Annali dell'Istituto storico italo-germanico, quaderno 24, Bologna, Il Mulino, pp. 207-281.
- Törnudd, K. (1986), *Le mécanisme de l'élection présidentielle en Finlande: évolution et signification politique*, in M. Duverger (a cura di), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 31-46.
- Tsebelis, G., Money, J. (1997), *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tsebelis, G., Rasch, B.E. (1995), *Patterns of Bicameralism*, in H. Döring (a cura di), *Parliamentary and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, pp. 365-390.
- Tushnet, M. (a cura di) (1990), *Comparative Constitutional Federalism. Europe and America*, New York, Greenwood Press.
- Valenzuela, A. (1977), *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*, Durham (N.C.), Duke University Press.
- Valenzuela, A., Wilde, A. (1979), *Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress*, in J. Smith, L. Musolf (a cura di), *Legislatures in Development*, Durham, Duke University Press.
- Van Der Meer Krok-Paszkowska, A. [1999], *Poland*, in R. Elgie (a cura di), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 170-192.
- Vassallo, S. (1997), *Concentrazione del potere di governo ed efficacia decisionale. Ipotesi e prove*, in "Quaderni di Scienza Politica", IV, pp. 429-464.
- (2002), *Il rendimento macroeconomico delle democrazie*, in "Quaderni di Scienza Politica", IX.
- Verheijen, T. (1999), *Romania*, in R. Elgie (a cura di), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 193-215.
- Verzichelli, L. (1999), *La politica di bilancio*, Bologna, Il Mulino.
- (2001), *La distribuzione delle spoglie ministeriali. Proposte per l'analisi comparata, con una indagine sul caso italiano*, in "Quaderni di Scienza Politica", VIII, pp. 51-98.
- Vile, J. (1967), *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Yale, Yale University Press.
- Warwick, P. (1994), *Government Survival in Parliamentary Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.

Weaver, R.K, Rockman, B.A. (1993), *Assessing the Effects of Institutions*, in R.K. Weaver, B.A. Rockman (a cura di), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington (DC), The Brooking Institution, pp. 1-41.

Wiatr, J.J. (1996), *Executive-Legislative Relations in Crisis: Poland's Experience, 1989-1993*, in A. Lijphart, C.H. Waisman (a cura di), *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*, Boulder (Colorado), Westview Press, pp. 103-115.

Indice dei nomi

- ADAM, A., 56, 143
AGOR, W.H., 95, 143
ALESINA, A., 128-130, 138, 139, 143
ALFONSÍN, R., 95
ARTER, D., 101, 108, 143
- BADENI, G., 86, 143
BAGEHOT, W., 48, 60, 62, 97, 143
BAKER, E., 144
BARTOLE, S., 55, 56, 109, 144
BARTOLINI, S., 15, 18, 19, 51, 101, 102, 144
BASTOW, S., 146
BATTEGAZZORRE, F., 27, 27
BELOHRADSKY, V., 144
BERLIN, I., 14, 144
BIDART CAMPOS, G., 86, 144
BISCARETTI DI RUFFIA, P., 51, 52, 54, 121, 144
BLACK, D., 129, 144
BLONDEL, J., 34-37, 50, 144, 148
BOBBIO, N., 124, 144
- BRACHER, K.D., 107, 108, 144
BRAGA DA CRUZ, M., 108, 145
BRAVO LIRA, B., 87, 145
BRAYBROOKE, D., 141, 145
BUCHANAN, J., 96
BUDGE, I., 50, 155
- CAMPION, G., 58, 145
CAMPOS HARRIET, F., 87, 145
CAPANO, G., 67, 145
CAREY, J.M., 30, 31, 34, 40, 77, 78, 81-83, 88, 99, 100, 147, 155
CERAR, M., 57, 145
CHEVALIER, J.J., 107, 145
CLEMENTI, F., 75, 145
CLINTON, W.J. (BILL), 96
COLOMER, J.M., 103, 145
COTTA, M., 70, 145
COX, G., 59, 82, 145
CREPAZ, M.M.L., 128, 133, 139, 151

- D'ALIMONTE, R., 15, 145
 DAHL, R.A., 9, 13-15, 21, 24-28, 144, 145
 DAMGAARD, E., 64, 66, 146
 DE MEYER, J., 55, 146
 DE MORAIS, C.B., 146
 DE SOUSA, M., 108, 146
 DE VERGOTTINI, G., 121, 146
 DE WINTER, L., 49, 146
 DERFLER, L., 107, 146
 DI PALMA, G., 65, 146
 DÖRING, H., 61, 66, 146, 152, 156
 DOWNS, A., 15, 128, 129, 138, 146
 DUNLEAVY, P., 146, 146
 DUVERGER, M., 30, 40, 99, 107, 118, 120, 146, 149, 155, 156
- EAST EUROPEAN CONSTITUTIONAL REVIEW, 56, 147
 EBERT, F. (PADRE), 107
 ECKSTEIN, H., 127, 147
 ELGIE, R., 30, 32, 34, 75, 100, 102, 143, 145, 147, 148, 152, 156
 ELSTER, J., 40, 147, 154
 ELTSIN, B., 109
- FABBRINI, S., 15, 33, 34, 75, 84, 147
 FERREIRA RUBIO, D., 96, 147
 FINER, S.E., 73, 74, 144, 147
 FINLEY, M.I., 14, 147
 FIORAVANTI, M., 124, 148
 FIORINA, M., 130, 148
 FITZGERALD, G.E., 87, 148
 FRIED, R.C., 40, 148
 FRIEDRICH, C.J., 40, 121, 148
 FUSARO, C., 148
- GALLAGHER, M., 103, 111, 148
 GANEV, V.I., 109, 148
 GERLICH, P., 51, 148
 GIL, F.G., 87, 148
 GIULIANI, M., 67, 145
 GLAEßNER, G.J., 148
 GORETTI, M., 96, 147
 GOZZI, G., 107, 148, 156
- GROFMAN, B., 74, 148
 GUNTHER, R., 132, 137, 148
- HAZAN, R.Y., 75, 148, 153
 HINDENBURG, P., 107
 HUME, D., 138
 HUNTINGTON, S.P., 18, 39, 127, 149
- IERACI, G., 18, 20, 30, 31, 40, 49, 50, 53, 58, 59, 61, 66, 68, 83, 85, 134, 140, 144, 149
- JANSSON, J.M., 108, 149
 JENNINGS, I., 149
 JONES, C.O., 96, 149
 JONES, G.W., 46, 51, 150
 JONES, M.P., 97, 150
 JOUVENEL, B. DE, 125, 150
 JUDGE, D., 48, 150
- KALTEFLEITER, W., 33, 150
 KAPLAN, A., 132, 150
 KASTARI, P., 108, 109, 150
 KATZ, R.F., 52, 150, 154
 KEKKONEN, U., 101, 107, 143
 KING, A., 70, 150
 KIRCHHEIMER, O., 107, 150
 KNAPP, B., 121, 150
 KOIVISTO, M., 101
- LANZALACO, L., 40, 150
 LASSWELL, H.D., 132, 151
 LAVER, M., 50, 151, 155
 LESAGE, M., 151, 151
 LIJPHART, A., 15, 18, 30, 31, 50, 62, 66, 75-77, 80, 81, 83, 100, 103, 106, 118, 130-133, 137, 139, 140, 151, 157
 LINDBLOM, C.E., 141, 145
 LINDMAN, S., 102, 108, 151
 LINZ, J.J., 30, 77, 79-83, 151, 154
 LOBO ANTUNES, M., 108, 145
 LOCKE, J., 74
 LOEWENSTEIN, K., 32, 35, 38, 152
 MAINWARING, S., 31, 80, 81, 97, 152

MAOR, M., 68, 152
 MARANINI, G., 14, 152
 MARCETA, I., 9
 MATTINA, L., 131, 133, 139, 144, 149, 153
 MATTSON, I., 64, 66, 152
 MCGREGOR, J., 40, 152
 MCILWAIN, C.H., 73, 74, 152
 MENEM, C.S., 96
 MENY, Y., 35, 152
 MERRIAM, C.E., 74, 152
 MOLINELLI, G., 95, 152
 MÖLLER, H., 107, 152
 MONEY, J., 65, 66, 156
 MONTESQUIEU, C., 74
 MORINI, M., 110, 152
 MORLINO, L., 30, 152
 MOSCA, G., 14, 155
 MUGHAN, A., 132, 137, 148
 MÜLLER, W.C., 48, 51, 101, 107, 111, 136, 148, 152, 153
 MÜLLER-ROMMEL, F., 144, 148

 NINO, C., 86, 153
 NOGUEIRA ALCALÀ, H., 86
 NOUSIAINEN, J., 108, 153
 NURMI, H., 102, 153

 OTTOLENGHI, E., 75, 153

 PANEBIANCO, A., 39, 153
 PAPPALARDO, A., 131, 133, 153
 PARODI, J.L., 107, 153
 PASQUETTI, S., 75, 153
 PEGORARO, L., 99, 146, 148, 153
 PIERCE, R., 107, 153
 PIRANDELLO, L., 122, 137
 POLSBY, N.W., 70, 153
 POPOVA, J., 153, 153
 POWELL, G.B., 127, 154
 PRZEWORSKI, A., 17, 126, 127, 154
 PUTIN, V., 109, 117

 RASCH, B.E., 65, 156

 RICHARDS, P.G., 59, 154
 RICHET, D., 47, 154
 RIGGS, F.W., 80, 97, 154
 RINELLA, A., 99, 109, 110, 146, 148, 153, 154
 ROBERTSON, D., 138, 154
 ROCKMAN, B.A., 136, 148, 151, 157
 ROGOWSKI, R., 132, 137, 151
 ROSE, R., 138, 154
 ROSENTHAL, H., 128-130, 138, 139, 143
 ROUSSEAU, J.J., 13, 154
 SÁNCHEZ DE DIOS, M., 68, 154
 SARTORI, G., 13, 15, 16, 30, 31, 48, 67, 75, 77, 80, 83, 154
 SCHULZE, H., 108, 155
 SCHUMPETER, J.A., 14-17, 24-26, 155
 SEN, A., 126, 126
 SERRAFERRO, M.D., 86, 155
 SHAW, M., e LEES, J., 64, 155
 SHEPSLE, K.A., 151, 151
 SHUGART, M.S., 30, 31, 34, 40, 77, 78, 80-83, 88, 99, 100, 147, 152, 155
 SKACH, C., 30, 80, 155
 STEFFANI, W., 32, 33, 35, 50, 155
 STEPAN, A., 30, 80, 151, 155
 STOPPINO, M., 14, 17, 18, 155
 STRØM, K., 20, 48, 50, 52, 64, 66, 136, 152, 153, 155
 STURLESE, L., 47, 155

 TALMON, J. L., 13, 156
 TAY, H., 107, 156
 TOCQUEVILLE, A. DE, 15, 156
 TOMMASI, C., 107, 156
 TÖRNUDD, K., 102, 156
 TSEBELIS, G., 65, 66, 156
 TUSHNET, M., 74, 156
 VALENZUELA, A., 79, 87, 95, 151, 154-156
 VAN DER MEER KROK-PASZKOWSKA, A., 109, 156
 VASSALLO, S., 33, 34, 75, 85, 131-133, 147, 156

 VERHEIJEN, T., 109, 156

VERZICHELLI, L., 136, 138, 156

VILE, J., 27, 74, 156

WALESA, L., 109,

WEAVER, R.K., 132, 136, 137, 148, 151,

157

WIATR, J.J., 110, 157

WILDE, A., 95, 156

WITTMAN, D., 74, 148

ZULIANELLO, M., 9