

RECENSIONI

JUAN J. LINZ e ARTURO VALENZUELA (a cura di), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimora-London, The John Hopkins U.P., 1994 (trad. it. *Il fallimento del presidenzialismo*, Bologna, Il Mulino, 1995).

MATTHEW S. SHUGART e JOHN M. CAREY, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge U.P., 1992 (trad. it. *Presidenti e assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, Il Mulino, 1995).

L'analisi comparativa dei sistemi di governo ha fatto davvero molta strada: e questi due volumi lo testimoniano. Non mi illudo, naturalmente, che essi verranno letti dai numerosi lettori che, per il loro contributo analitico, meriterebbero. Anzi, capitando nel clima surriscaldato che accompagna l'attuale dibattito istituzionale nel nostro paese, è assai più probabile che la portata analitica dei due volumi sarà posta in secondo piano, rispetto al loro utilizzo, strumentalmente politico, a favore dell'una o dell'altra proposta di riforma istituzionale. E così, i critici del presidenzialismo useranno il volume curato da Linz e Valenzuela (che contiene i contributi di Lijphart, di Sartori, di Stepan e Skach, di Suleiman – l'edizione originale include anche un secondo volume interamente dedicato ai casi del governo presidenziale di Cile, Uruguay, Brasile, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela) ed in particolare il saggio-libro di Linz (che riprende, sviluppandolo, una lontana relazione che lo stesso Linz presentò al Convegno su «Political Parties and Democratic Transition», promosso dal Woodrow Wilson Center di Washington D.C. nel 1984, che fu a lungo citata anche se non era mai stata pubblicata) per giustificare i loro timori, mentre i critici del parlamentarismo troveranno nel volume di Shugart e Carey molte argomentazioni utili per giustificare le loro insoddisfazioni. Ma tant'è.

A connotare il volume curato da Linz e Valenzuela in senso anti-presidenzialista è principalmente il saggio-libro di Linz. Il fallimento del presidenzialismo, per lo studioso spagnolo, è dovuto principalmente alla sua rigidità, esito del meccanismo di doppia legittimazione

su cui esso si basa. Poiché il presidente e il Congresso (come viene generalmente chiamato il legislativo nei sistemi presidenziali) possono entrambi rivendicare una legittimazione popolare, nel caso di un serio contrasto politico tra di essi il presidenzialismo non dispone di procedure istituzionali in grado di produrre una soluzione accettabile ad entrambi. Per di più, il meccanismo del «chi vince piglia tutto», che si attiva con l'elezione presidenziale, tende a caricare quest'ultima di un significato simbolico esagerato. Il candidato eletto si sente investito di un mandato particolare mentre il candidato sconfitto, essendo escluso da qualsivoglia riconoscimento istituzionale, sarà tentato di rifarsi attraverso comportamenti non sempre leali nei confronti del regime. Inoltre, quella elezione, proprio per la sua natura maggioritaria, enfatizzerà gli aspetti personali della leadership, a scapito di quelli partitici. Con un esito che potrebbe rivelarsi plebiscitario. Di qui l'instabilità del presidenzialismo nelle democrazie non consolidate, come testimonia l'analisi comparativa di Stepan e Skach contenuta nello stesso volume. E di qui anche la critica di Lijphart, assai più contenuta, tuttavia, di quella di Linz. Per Lijphart il presidenzialismo è un sistema di governo intimamente maggioritario anche là dove la separazione dei poteri è istituzionalmente equilibrata. E lo è per ragioni quasi-psicologiche: in quanto l'elezione di un organo monocratico tende ad essere percepita (dagli attori e dagli osservatori del sistema) come più significativa di quella dell'organo collettivo (il legislativo). Per questo motivo, per Lijphart, il presidenzialismo è sconsigliabile là dove la società è culturalmente segmentata, e quindi bisognosa di integrare consensualmente tutti gli attori politici del sistema.

Assai diversa è invece la posizione di Suleiman e di Sartori. Il primo, perché mostra un caso empirico di successo: quello semipresidenziale della Francia della Quinta Repubblica (del quale, tuttavia, mette in luce non pochi limiti). Il secondo, perché argomenta con precisione, dopo averne definite le varie specie, i limiti del parlamentarismo, oltre quelli del presidenzialismo: mettendo in luce come il parlamentarismo ha talora garantito la stabilità politica al prezzo, però, dell'impotenza governativa. Ma, dice bene Sartori, quando si parla di parlamentarismo occorre intendersi. Perché di parlamentarismi ce ne sono diversi, a seconda della struttura di autorità all'interno della quale è chiamato ad operare il primo ministro. Comunque, tale disamina analitico-comparativa consente a Sartori di giustificare la sua predilezione per i sistemi di governo misti, quelli semipresidenziali e semiparlamentari. Sistemi che costituiscono propriamente l'oggetto della ricerca di Shugart e Carey, che si sono cimentati ad analizzare tutte quelle specie di governo che prevedono un presidente eletto dal popolo, separatamente dall'assemblea (o legislativo). Si tratta, naturalmente, di specie diverse: quelle a preminenza variamente presidenziale (in cui la separazione tra le istituzioni si accompagna ad una differente distribuzione dei poteri legislativi e di veto del presidente), quelli presidenzia-

li con premier (definite generalmente come semipresidenziali, anche se non tutti lo sono, o lo sono per l'intero periodo della loro esistenza), e quelle a preminenza parlamentare ma con presidente eletto direttamente dagli elettori.

Sulla base di un'analisi comparativa straordinariamente vasta di casi nazionali di governi misti (rinvenibili in ben quattro continenti, con l'esclusione dell'Oceania), Shugart e Carey giungono a proporre un inedito (e un po' pasticciato, a mio parere) «presidenzialismo con il premier», in cui al presidente eletto dal popolo sono affidati compiti di regolazione politica dei conflitti e al premier (che può essere censurato e sostituito dal legislativo) quelli di gestione del governo. Inoltre, proprio per accentuare la separazione di funzione che all'uno e all'altro sono affidati, i nostri autori sostengono (ed è qui il pasticcio) che il parlamento dovrebbe accentuare la propria funzione rappresentativa facendosi eleggere con un sistema proporzionale, mentre al presidente dovrebbe essere garantita la sua funzione decisionale attraverso il potere di sciogliere il legislativo e di convocare nuove elezioni. Insomma, per Shugart e Carey, i sistemi misti con elezione diretta del presidente, se adeguatamente disegnati ed elettoralmente sincronizzati, manifestano, empiricamente, vantaggi indubbi rispetto ai rivali sistemi parlamentari.

Perché è stato possibile giungere a conclusioni così divergenti? Se l'approccio analitico, che questi due volumi hanno adottato, non viene confuso con quello normativo, che è invece preferito dai filosofi della politica ma anche da non pochi costituzionalisti, allora si può rispondere così: un sistema di governo è più adeguato di un altro in relazione sia al dato ordine di criteri che orienta l'analisi che al particolare contesto al cui interno esso opera. Cominciamo dall'ordine dei criteri, dicendo subito che se quest'ultimo viene cambiato, allora la classifica delle adeguatezze verrà ad essere modificata. Shugart e Carey argomentano con forza che il presidenzialismo (e, comunque, i sistemi di governo misti) è superiore al parlamentarismo *se si assumono* quattro precisi criteri analitici: la capacità di rendiconto e la possibilità di identificazione del governo, il controllo reciproco tra le due istituzioni e l'individuazione di un arbitro. Linz, Lijphart, Stepan e Skach possono argomentare con altrettanta forza l'esatto contrario, e cioè che il parlamentarismo è superiore al presidenzialismo *se si assumono* due differenti criteri analitici, quello della stabilità del regime politico e quello della capacità di integrazione della pluralità dei segmenti di una società divisa. E in entrambi i casi si tratta di argomentazioni falsificate empiricamente.

Ma il punto è: come si stabilisce l'ordine dei criteri? Qui entrambi i volumi mi sono sembrati assai reticenti: perché non esplicitano la procedura teorica che conduce alla definizione di quell'ordine. Il fatto è che l'ordine dei criteri non è stabilibile normativamente, quasi che fosse possibile individuare, in via teoretica, la preminenza funzionale o

valoriale di un criterio a dispetto di un altro: nel nostro caso, ad esempio, della capacità di rendiconto (del governo) rispetto alla stabilità (delle istituzioni al cui interno il governo agisce), oppure viceversa. L'ordine dei criteri riflette la preoccupazione predominante *quando* un dato sistema di governo è fatto oggetto di indagine analitica. Così, per capirsi, la stabilità diventa un criterio preminente quando si esaminano democrazie fragili e in via di istituzionalizzazione, mentre non lo è più (ovvero lo è di meno) quando la democrazia in questione ha superato la fase del consolidamento, e quindi ha superato la soglia della sopravvivenza. In quest'ultimo caso, ne consegue, diventa più rilevante l'*accountability* del governo o, ancora di più, la sua identificabilità. Ora, se si tiene a mente ciò, si può comprendere perché il parlamentarismo è preferito da chi è preoccupato di promuovere la democrazia all'entrata, mentre non lo è da chi è preoccupato di garantire la democrazia all'uscita. Così, comunque venga definito il parlamentarismo, Linz e i suoi collaboratori hanno buone ragioni ad enfatizzare le capacità stabilizzatrici del parlamentarismo. Hanno buone ragioni perché lo hanno visto alla prova nelle transizioni di regime, ed in particolare da quello autoritario a quello democratico: transizioni di cui molti di essi sono studiosi riconosciuti.

Dopo tutto, la capacità stabilizzatrice del parlamentarismo è da tempo nota all'analisi comparata, anche perché è stata falsificata dalla stessa esperienza statunitense (la quale, in entrambi i volumi, risulta tuttavia inspiegabilmente poco analizzata nella sua *sequenza storica*). Non si dimentichi, infatti, che gli Stati Uniti hanno potuto divenire presidenziali solamente dopo un secolo e mezzo di governo parlamentare (congressuale): ed è stato quest'ultimo che ha presieduto alla lunga fase di inaugurazione del nuovo regime democratico, assorbendo lo stesso drammatico conflitto della Guerra civile che ha accompagnato il consolidamento delle nuove istituzioni repubblicane. Così, quando il governo presidenziale ha preso progressivamente il posto del governo congressuale, quelle istituzioni erano già sufficientemente istituzionalizzate, e *quindi anche* legittimate, per potere ridimensionare le spinte destabilizzatrici proprie di un sistema di governo a doppia legittimazione.

Ma anche il contesto ha la sua parte, perché gli esiti possibili di un dato sistema di governo possono variare non *una volta* che la logica di funzionamento che ne è propria viene ad interagire (come ha specificato Sartori nel suo contributo al volume curato da Linz e Valenzuela) con il sistema elettorale, il sistema di partito e la cultura politica del paese in questione. Per questo motivo, tra l'altro, occorre parlare di sistema di governo, piuttosto che di forma di governo. Perché un sistema rinvia all'interazione di fattori plurimi, pur sempre all'interno di una data architettura istituzionale. Qui, invece, i due volumi offrono contributi generosi. Penso a Shugart e Carey che mostrano come una stessa distribuzione formale dei poteri può produrre esiti

diversi, quando si combina in specifico con una differente dinamica elettorale (a sua volta condizionata dalla struttura del sistema di partito). Ma anche al contributo di Suleiman, nel volume curato da Linz e Valenzuela, dedicato al caso francese della Quinta Repubblica. Un caso, di certo, non comparabile a quello americano che, come afferma Sartori nello stesso volume, testimonia come il presidenzialismo «funzioni “nonostante” la sua costituzione – non certo “grazie” ad essa». In Francia, contrariamente agli Stati Uniti, la costituzione è assai più che una carta essenziale di prescrizioni istituzionali (come è, appunto, negli Stati Uniti). Un'essenzialità, lo ricordo, che ha consentito a quest'ultimo paese di passare da una repubblica ad un'altra, nel corso degli anni trenta di questo secolo, senza alcuna interruzione della legalità costituzionale. Ma, nonostante la sua più elaborata e precisa distribuzione dei poteri, anche la costituzione della Quinta Repubblica, al pari di quella statunitense, è stata interpretata dalla politica che essa ha contribuito, a sua volta, a regolamentare. Così, in Francia, l'elezione diretta del presidente della Repubblica ha consentito di depolarizzare il conflitto, mentre contribuiva a bipolarizzarlo, non per se stessa: ma perché si è combinata con un sistema elettorale maggioritario uninominale a doppio turno.

In conclusione, è la complessità analitica dei due volumi che invito il loro lettore ad apprezzare, oltre che gli specifici argomenti e le empiriche risultanze che essi forniscono a favore o contro l'uno o l'altro dei sistemi di governo. Perché non c'è, in astratto, un sistema di governo più adeguato di un altro. L'analisi comparata della politica ci consente, oggi, di pensare all'innovazione istituzionale dei sistemi di governo in termini assai più attendibili, perché più realistici, che nel passato. Si tratta di un risultato non da poco. Ma quell'analisi, come ha scritto Sartori, ci obbliga contemporaneamente a trattenere, le varie soluzioni proposte, «nell'ordine del “probabile”», non del sicuro. Anche perché solo in questo modo potrà progredire l'indispensabile lavoro d'indagine, di raccolta dei dati e di specificazione dei criteri analitici.

[Sergio Fabbrini]

SVEIN S. ANDERSEN e KJELL A. ELIASSEN (a cura di), *Making Policy in Europe. The Europeanization of National Policy-Making*, London, Thousand Oaks e New Dehli, Sage, 1993, pp. VII-284.

Questo volume avanza una tesi precisa, e cioè che, al di là di qualsiasi disputa sulla forma giuridico-istituzionale che sta assumendo l'Unione europea, all'interno e fra i paesi che ne sono membri è possibile assistere ad un processo di «europeizzazione» del sistema di *policy-making* comunitario. A sua volta, questa tesi presenta due corollari