

# I modelli istituzionali instabili

## Presidenzialismo a rischio di golpe

SERGIO FABBRINI

Il dibattito sui relativi meriti e difetti dei due principali sistemi costituzionali (quello presidenziale e quello parlamentare) è quanto mai vivo anche nei paesi che si sono affacciati da poco alla democrazia, o che ad essa sono ritornati dopo una più o meno lunga parentesi di governo autoritario (generalmente di tipo militare). In paesi asiatici (come la Corea del Sud) o euro-asiatici (come la Turchia) e soprattutto nei paesi dell'America latina (in particolare in quelli, come il Cile, il Brasile e l'Argentina, da poco ritornati alla competizione democratica) si è registrata un'attenzione verso i modelli costituzionali, da molti osservatori considerata senza precedenti. Succede così che, se un paese come Sri Lanka, passa da una forma parlamentare ad una presidenziale di governo, in America Latina all'opposto si è venuta a creare una corrente d'opinione anti-presidenziale poco in sintonia con la tradizione *caudillesca* di quella regione del mondo.

Perché ciò sta avvenendo? Per due ragioni principali. In primo luogo, perché la transizione alla democrazia della Spagna, di così grande successo proprio in virtù del modello di parlamentarismo razionalizzato da quel paese utilizzato, non poteva non avere ripercussioni in quella regione, nella quale l'influenza spagnola continua ad essere di grande rilievo. In secondo luogo, perché i fallimenti del presidenzialismo nei paesi del cosiddetto Terzo Mondo, ed in specifico nel sub-continente latino-americano, hanno finito per creare, tra le élite politiche della democratizzazione come nell'opinione pubblica più in

generale, dubbi profondi sulla capacità «politicamente stabilizzante» di quel modello costituzionale.

Dopo tutto, ha scritto recentemente Riggs, i dati empirici disponibili sono preoccupanti. Dal 1945, trentuno paesi del cosiddetto Terzo Mondo, governati attraverso un regime presidenziale, hanno sperimentato il colpo di Stato di questi paesi, ventuno sono in America Latina, sette in Africa e due in Asia. Altri tre paesi, sempre di tipo presidenziale, hanno visto ininterrottamente la loro vita politica e democratica. Nessuno di essi aggiunge Riggs, è stato comunque capace di garantire, nei tempi di «normalità», il regolare ed ininterrotto svolgimento delle elezioni presidenziali e congressuali, come previsto dalla costituzione. Sui versanti opposti, di quarantatré paesi del cosiddetto «Terzo Mondo», che avevano adottato un regime parlamentare: una volta liberati dal dominio imperialista, ben ventinove «rimasero intatti» fino al 1985, mentre tredici avevano sperimentato il colpo di Stato, ed un altro (Granada) ha sperimentato una «rivoluzione ed una «contro-rivoluzione» e i termini che sono a tutti assai noti.

Vogliono dire, questi dati, che, nelle democrazie nuove, il parlamentarismo si è dimostrato più efficace del presidenzialismo nel garantire la transizione alla democrazia e, quindi, il suo consolidamento? Probabilmente sì, però in questa specifica accezione politica. Perché, naturalmente, lo stesso parlamentarismo non è stato immune a limiti forti, e talora drammatici, sul piano sia

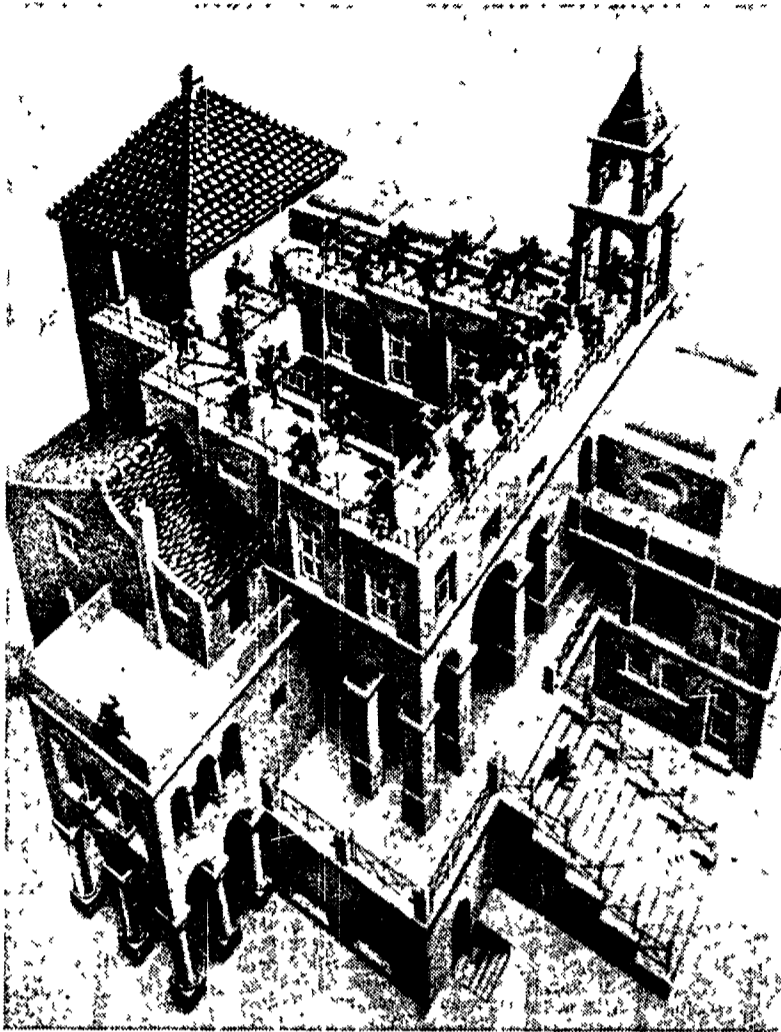
dell'efficacia che della responsabilità dell'azione governativa. Non è casuale che in molti di questi paesi (si pensi - da ultimo - all'Ecuador) la discussione sui modelli costituzionali abbia teso ad andare oltre la distinzione «classica» tra presidenzialismo (statunitense) e parlamentarismo (britannico), per ricercare strade più originali di innovazione, pur nel rispetto delle tradizioni costituzionali del paese in questione.

Ciò detto, il fallimento dei sistemi presidenziali ha spinto non pochi studiosi ad indagare la natura di quel regime politico, sospettando che esso abbia avuto non poco a che fare con l'instabilità politica nei paesi in cui è stato adottato. Naturalmente, questi studiosi, il più influente dei quali è certamente Juan Linz, non hanno inteso porre in secondo ordine le ragioni strutturali (economiche, sociali, culturali) che sono state, e continuano ad essere, alla «base» delle difficoltà politiche da quei paesi registrate. Piuttosto, essi hanno posto in discussione l'efficacia del presidenzialismo nel rispondere in maniera «politicamente adeguata» alle ragioni di quella instabilità strutturale. Ed è questa una distinzione importante in relazione all'esperienza statunitense, nella quale diverse (più favorevoli) condizioni strutturali hanno consentito al presidenzialismo di usufruire del tempo necessario per istituzionalizzarsi «pacificamente» (con la sola, ma grave, eccezione della guerra civile della metà del secolo scorso). Vediamo meglio.

Due aspetti del regime presidenziale sono generalmente sollevati per sostenere la tesi della sua «instabilità». Il primo La legittimazione democratica

del presidente eletto ha una natura [necessariamente] plebiscitaria. Anche se i presidenti vengono eletti con proporzioni basse di voto popolare, essi sono spinti (da «se stessi» e dagli stessi elettori) a rivendicare una loro «superiorità democratica» in relazione agli altri attori istituzionali del sistema di governo (in particolare, nei confronti del legislativo, o Congresso come normalmente viene chiamato). Niente di minaccioso, quando la maggioranza del legislativo è coerente con gli orientamenti del presidente. Ma quando tale maggioranza parlamentare appare ad avere una opzione politica opposta, sostenuta per di più da partiti forti e ideologici, è inevitabile che si apra un conflitto destabilizzante tra esecutivo e legislativo proprio perché entrambi possono affermare di parlare «in nome del popolo».

Per Linz e i suoi collaboratori questa situazione (che si è presentata continuamente nei paesi in via di democratizzazione) ha prodotto effetti drammatici proprio perché il presidenzialismo (che si basa sulla doppia legittimazione governativa) non dispone di un principio democratico per la risoluzione di quel contrasto. Negli Stati Uniti, storicamente, la soluzione è avvenuta attraverso «pratiche extracostituzionali», e cioè in virtù di partiti poco coesi e poco disciplinati che consentivano di moderare il contrasto attraverso la formazione di maggioranze «trasversali» nel legislativo, coerenti con le preferenze del presidente. Una soluzione non facilmente adottabile in sistemi politici connotati da forti e consolidate divisioni. Risultato: intervenire alle Forze Armate di intervento per risolvere la paralisi politica, agendo come



«Ascending and descending» di M. C. Escher

l'instabilità di quest'ultimo. Di nuovo se negli Stati Uniti questa rigidità è stata attutita da una generale «moderazione» del conflitto politico (con la sola seria eccezione della *Watergate* nixoniano), in altri paesi con una più accentuata «profondità» delle fratture politiche, quella rigidità si è rasformata in un vincolo micidiale sull'azione di madattamento e riallineamento della «compagnie governativa».

Ora se si considerano questi due aspetti nel contesto più ampio della «razionalità politica» del presidenzialismo, è plausibile giungere alla conclusione, con Linz, che questo regime politico non favorisce il consolidamento democratico. Basti ricordare due caratteristiche di quella razionalità. In primo luogo, il presidenzialismo, pur polarizzando la competizione politica, non favorisce l'istituzionalizzazione dell'opposizione. Bagehot aveva scritto nel 1865, che il grande contributo inglese alla democrazia era stato «l'invenzione dell'opposizione». Da allora in poi la teoria democratica ha insistito sul punto: votare significa eleggere «un governo che una opposizione nel presidenzialismo l'opposizione, o si manifesta attraverso il sistema rivale, oppure sparisce fino alla prossima scadenza elettorale. Sparisce come? Sparisce istituzionalmente, ma non politicamente o socialmente. Il leader sconfitto e le sue forze di sostegno, infatti, possono non accettare di attendere: la prossima scadenza elettorale e, non disponendo di uno status riconosciuto, sono spinti ad agire «dietro le quinte», promuovendo o cavalcando tutte le spinte anche le più irrimediabili.

Contrariamente agli Stati Uniti, il cui sistema sociale ha potuto assorbire le più varie «ambizioni di potere», in molti paesi del cosiddetto Terzo Mondo la politica ha costituito e continua a costituire la via principale, se non esclusiva, all'influenza pubblica fuori di essa, c'è solo la frustrazione. Di qui, la tendenza ripetuta al crollo da parte dei «caudillos» mancati o sconfitti. Di qui, il sentimento di estraneità istituzionale di vasti gruppi sociali e politici non maggioritari. Di più il fatto che i vincitori e i perdenti non mangiano tali per l'intero periodo del mandato presidenziale, ha caricato la competizione elettorale di un significato esagerato, rendendo

così difficile la sua «routinizzazione» istituzionale.

In secondo luogo, l'ambiguità connotata al ruolo di presidente (quello di essere, nello stesso tempo, «capo di una parte» e «capo di tutti», cioè capo del governo e capo dello Stato), ha incentivato comportamenti «schizofrenici» da parte di quest'ultimo. L'esperienza latino-americana è in proposito ricca di esempi di presidenti che, avendo fatto aggio delle aspettative che gli elettori rivolgono ad essi come rappresentanti dell'unità nazionale hanno facilmente dimenticato di essere i leader di una parte per imporsi come unici leader nazionali. Così, ogni critica al presidente, ogni ostacolo frapposto alla sua azione, ogni iniziativa di opposizione sono state interpretate, non come l'espressione di una fisiologica dialettica maggioranza-minoranza, bensì come l'espressione di interessi egotistici, particolaristici, antinazionali se non «eversivi» della costituzione. Che tale «impazienza con le critiche» possa essere una caratteristica del ruolo presidenziale, più che dei presidenti latino-americani, sembra confermarcelo una nostra familiare vicenda del «cossighismo».

L'esperienza del Nord e del Sud America ci mostra che non c'è una inconciliabilità di principio tra presidenzialismo e democrazia. Il presidenzialismo va criticato su altri piani, interni alla democrazia. Va criticato per non aver risolto sul problema del governo forte e responsabile che il problema della istituzionalizzazione del conflitto in società politica: fratturate. Ma dalla sua esperienza un insegnamento può essere accolto. La democrazia richiede leadership visibili e personali, suscettibili di essere utilizzate dai cittadini come «contropotere» nei confronti dei gruppi organizzati (e delle stesse oligarchie partitiche), qualora essi ad esse trasformino la politica in un mercato oligopolitico. Per questo motivo, si possono trovare modalità per innestare nei sistemi parlamentari leadership forti. Se Schattschneider diceva che votare è scegliere un governo ed una opposizione, si potrebbe aggiungere con i loro leader, la cui reputazione deve essere giudicata dai cittadini, così come essi debbono giudicare il programma e la coalizione che sostiene l'uno e l'altro.

un vero e proprio *poder moderador*. Insomma, partiti forti e politicamente/ideologicamente contrapposti tendono ad esasperare, piuttosto che a moderare, il conflitto tra esecutivo e legislativo e, da questo punto di vista, l'esperienza europea è assai più vicina a quella latino-americana che a quella statunitense.

Il secondo il carattere temporale fisso della nomina presidenziale tende ad irrigidire il processo politico, impedendo quell'azione di riaggiustamento che può essere richiesta dagli avvenimenti. Come è noto, infatti, i presidenti eletti non possono essere «sfiduciati» dal legislativo, dovendo

il presidente eletto rimanere in carica per l'intero periodo previsto dalla Costituzione. Al punto che, in caso di morte o malattia del presidente in carica, è il vicepresidente (privo di un mandato popolare) che è affidato il compito di portare a conclusione il cosiddetto «mandato presidenziale». Se la troide di Bush non fa dormire gli Stati Uniti per l'incubo di Quayle, figuriamoci cosa può succedere (e cosa è successo), in casi del genere, in paesi con una tradizione democratica assai più fragile.

Ma non è questo il punto cruciale: ciò che è cruciale è che il presidenzialismo non dispone di un principio demo-

cratico con cui risolvere una crisi di fiducia nei confronti del capo dell'esecutivo. In queste situazioni, la «nuova maggioranza» non ha altra strada che quella di drammatizzare il conflitto con il presidente, trasferendolo su un piano esclusivamente giudiziario. Perché? Perché l'unica procedura disponibile, per «rimuovere» il presidente, è quella dell'*impeachment*, procedura giustificabile solo in termini di «lealtà costituzionale» del leader in questione.

Così, un conflitto politico, risolubile attraverso mezzi politici, si è spesso trasformato in un conflitto di regime, con effetti negativi sul piano della so-

## Sabato 15 giugno con l'Unità

### 4° fascicolo: «Sud Africa»

nel fascicolo:  
le modalità  
per ricevere  
gratuitamente  
i primi 3 numeri  
ISLAM  
CURDI  
IRAQ



A settembre  
il raccogliitore  
per realizzare  
il 1° volume  
dell'enciclopedia della  
«STORIA dell'OGGI»