

ELOGIO DEL SEMI-PRESIDENZIALISMO

di Giovanni Sartori

Il prototipo francese

Si è già veduto (Sartori 1994, capp. 5 e 6) che tanto il presidenzialismo quanto il parlamentarismo, soprattutto nella loro forma pura, lasciano molto da desiderare. Questi due estremi ci inducono a ricercare una soluzione «mista», una forma politica a mezza strada fra sistemi presidenziali e sistemi parlamentari, ricavata da entrambi. Tale forma mista è nota come semi-presidenzialismo¹. L'etichetta non va presa troppo alla lettera; ma suggerisce che il sistema misto in questione può essere compreso meglio facendo capo al presidenzialismo anziché partendo dal parlamentarismo, argomentando dall'alto in basso anziché dalla base parlamentare verso l'alto.

Ciò che accomuna presidenzialismo e semi-presidenzialismo è la presenza di un presidente eletto dal popolo o, per lo meno, di un presidente *non* eletto nel e dal parlamento. Ma al di là di questo fondamento comune, le due forme differiscono radicalmente. Il semi-presidenzialismo è «semi» proprio in quanto dimezza il presidenzialismo, sostituendo una struttura a autorità sdoppiata alla struttura a autorità monocentrica. Nei sistemi presidenziali il presidente è protetto e isolato dall'intromissione parlamentare dal principio della divisione dei poteri. I sistemi semi-presidenziali, invece, operano sulla base di un potere condiviso: il presidente deve condividere il potere con un primo

Traduzione del VII capitolo del volume Comparative Constitutional Engineering - An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, London, MacMillan; New York, New York University Press, 1994.

¹ Shugart e Carey rifiutano «semi-presidenzialismo» sostenendo che l'etichetta indicherebbe «un tipo di regime collocato alla metà di un ipotetico *continuum*» (1992, 22 e *passim*). Ma in latino *semi* sta per «metà» e – come qualsiasi dizionario può mostrare per centinaia di espressioni – non si riferisce ad alcun *continuum* poiché precede la «continuum-mania» di almeno duemila anni.

ministro; il primo ministro, a sua volta, deve contare su uno stabile sostegno parlamentare.

Basta questo a definire il semi-presidenzialismo? La risposta è no; ma per il momento dobbiamo lasciare la questione in sospeso. Se per il presidenzialismo è ammissibile iniziare con la definizione dal momento che tale forma conta su di un prototipo – gli Stati Uniti d’America – e si è strutturata come modello ben definito in un sufficiente numero di paesi, nel caso del semi-presidenzialismo siamo alle prese con una circolarità. Da un lato, non c’è accordo su quali paesi possano dirsi semi-presidenziali, e questo proprio perché ci manca una definizione condivisa. D’altro canto, come possiamo definire la fattispecie se non sappiamo da quali casi concreti se ne possono inferire le caratteristiche definienti? La soluzione è di convenire sul fatto che la categoria esibisce un caso indiscusso – la Quinta Repubblica francese – e di rifarsi da lì.

L’unica caratteristica che qualsiasi semi-presidenzialismo *deve* avere (in forza del suo stesso nome) è una struttura a autorità duale, una configurazione a due teste. Qualsiasi costituzione semi-presidenziale deve pertanto stabilire, in qualche modo, una diarchia fra un presidente, il capo dello Stato, e un primo ministro che guida il governo. Nella costituzione francese del 1958, una «testa», quella del primo ministro, è delineata con chiarezza negli articoli 20 e 21, dove si dice, rispettivamente, che «il governo determina e dirige la politica nazionale», e che «il primo ministro dirige l’azione del governo». La «testa» presidenziale è invece tracciata, con assai meno chiarezza e maggiore dispersione, negli articoli 11, 12, 15, 16 e 52 della costituzione. Tale dispersione corrisponde al fatto che «i principali poteri del presidente (...) hanno carattere discontinuo (...). Non si tratta di prerogative ordinarie (...) ma di poteri eccezionali che possono essere utilizzati soltanto di rado. Per di più [la maggior parte dei poteri presidenziali] non sono poteri di decisione. Tendono invece a impedire una decisione (...) o a sottoporre la decisione al popolo francese (scioglimento dell’Assemblea, referendum)» (Duverger 1980, 171)². Insomma, il proposi-

² In breve, e a parte i poteri d’eccezione previsti dall’art. 16, la costituzione autorizza il presidente a far ricorso (ma non unilateralmente) al referendum e allo scioglimento dell’Assemblea nazionale, e gli riconosce in qualche modo un «dominio riservato» in materia di difesa e di politica estera. Il presidente può anche bloccare ogni iniziativa, avvalendosi del *pouvoir d’empêcher*, sia col proprio diritto di veto sia rifiutando di controfirmare i decreti.

to dell'estensore della costituzione, Michel Debré, non era certo di istituire un presidente «imperiale».

A questo effetto, peraltro, la costituzione «materiale» ha avuto ben presto la meglio sulla costituzione «formale». Sarebbe pertanto fuorviante far discendere il sistema semi-presidenziale francese dal solo testo costituzionale del 1958. L'attuale configurazione del sistema venne determinata in maniera decisiva, nel 1962, da un nuovo elemento: l'elezione a suffragio universale diretto del presidente. Il modello francese risulta allora da una costituzione, quella del 1958, il cui equilibrio venne spostato nel 1962, e la cui pratica fu stabilita dall'impronta della presidenza iniziale del generale de Gaulle³. Oggi, a più di trent'anni di distanza, la Francia dispone in sostanza di un sistema bicefalo, le cui teste sono *diseguali* ma anche *in oscillazione* fra loro. Più specificamente, la «prima testa» è per consuetudine (le convenzioni delle costituzioni) il presidente, per legge (la lettera della costituzione) il primo ministro, e le oscillazioni riflettono lo status maggioritario dell'una rispetto all'altra.

Quanto sopra ci riporta al problema del «governo diviso», tipico del presidenzialismo americano (Sartori 1994, 86-91). È noto che i sistemi presidenziali non riescono facilmente a fronteggiare maggioranze sdoppiate. Diventa cruciale, allora, accertare se i sistemi semi-presidenziali si arenano anch'essi sulle stesse secche, o se invece la loro superiorità rispetto ai sistemi presidenziali non stia proprio nella capacità di risolvere il problema delle maggioranze divise. Formuliamo la questione così: quale è la differenza fra presidenzialismo e semi-presidenzialismo quando la maggioranza che elegge il presidente non è la stessa maggioranza che controlla il parlamento.

Le possibili risposte sono tre. La prima è che non ci sono differenze sostanziali: in entrambi i sistemi una maggioranza divisa conduce inevitabilmente al conflitto e allo stallo. In un sistema presidenziale il conflitto è fra presidente e congresso; in un sistema semi-presidenziale fra presidente e il premier sostenuto dal parlamento. La sostanza però non cambia. La seconda risposta è quella suggerita da Vedel e da Duverger: il semi-presidenzialismo non è «una *sintesi* tra sistema parlamentare e si-

³ Il 31 gennaio 1964 De Gaulle proclamò che «l'autorità indivisibile dello stato è affidata interamente al presidente dal popolo che lo elegge», e che «l'ultima parola è soltanto sua». Niente di questo si trova nella costituzione di Debré; ma i successori di De Gaulle, fino a Mitterrand, si sono lietamente adeguati.

stema presidenziale, ma un'*avvicendamento* tra fasi presidenziali e fasi parlamentari» (Duverger 1980, 186). Secondo tale interpretazione il sistema francese è presidenziale quando la maggioranza del presidente e la maggioranza parlamentare sono consonanti ed è invece parlamentare quando sono dissonanti. Dal momento che non concordo né con l'una né con l'altra delle due interpretazioni, ne proporrò una terza. Ma prima vediamo come la questione è stata fin qui affrontata in concreto.

La prima maggioranza disgiunta si è realizzata in Francia piuttosto tardi, ed è stata di breve durata (fra il 1986 e il 1988). Un nuovo periodo di coesistenza (o di *cohabitation*, per dirla con i francesi) ha avuto inizio nel giugno 1993 e non so, al momento in cui scrivo, quale ne sarà il decorso. La prima coabitazione, peraltro, si è sviluppata senza scosse; e così è stato, fin qui, per la seconda. Senza dubbio le cose sono andate per il verso giusto anche perché Mitterrand e il suo primo ministro «contrapposto» hanno giocato le proprie, rispettive, carte con moderazione e con sagacia. Il pacifico andamento della loro coabitazione, tuttavia, non può essere attribuito semplicemente alla personalità degli attori. Anche se un leader eccitato e l'indisponibilità al compromesso possono infrangere qualsiasi meccanismo di condivisione del potere, l'assetto bicefalo francese ha funzionato perché *può* funzionare. Mentre il presidenzialismo puro è una struttura predisposta allo stallo, il semi-presidenzialismo si propone come un congegno in grado di evitarlo.

Stavo dicendo che non concordo con l'opinione di Duverger (e di altri) secondo la quale il semi-presidenzialismo francese si risolve in un avvicinarsi di presidenzialismo (quando le maggioranze presidenziale e parlamentare coincidono) e di parlamentarismo (in caso contrario). La mia prima obiezione è che questa alternativa forza troppo la realtà. Da un lato un presidente con governo «aggiunto», che deve quindi governare mediante un altro organo, non può essere assimilato al presidente «puro» che governa da solo, che è il governo. Qui la promozione del presidente semi-presidenziale è eccessiva (e strutturalmente inaccettabile). D'altro canto, e all'estremo opposto, un presidente senza maggioranza non può essere equiparato a un puro e semplice presidente parlamentare. In questo caso è la degradazione che è eccessiva (e fattualmente inesatta). Un presidente francese minoritario non è più in grado di sfruttare i suoi «poteri usurpati» (che gli provengono dalla costituzione materiale), ma non si trasforma per questo in un re di coppe.

Infatti continua a contare su una propria legittimazione diretta e sulle prerogative che gli sono accordate dal testo costituzionale; prerogative che sono certo maggiori di quelle attribuite ai presidenti eletti dal parlamento.

In secondo luogo, e soprattutto, contesto l'ottica dell'«avvicendamento». Concepire il semi-presidenzialismo come l'avvicinarsi di due fattispecie fa esplodere la natura *mista* del sistema ed equivale a sostenere che non ci troviamo di fronte a un vero e proprio *sistema*. Il che fa sfuggire il punto colto dalla nozione di «oscillazione». Avvicendamento suggerisce infatti un passaggio da una cosa a un'altra, mentre oscillazione indica uno spostamento all'interno di uno stesso sistema: nell'oscillazione un'entità rimane se stessa.

La mia interpretazione, allora, è che il semi-presidenzialismo francese è man mano diventato un autentico *sistema misto* fondato su una struttura di autorità *flessibile*, e cioè su un esecutivo bicefalo la cui «prima testa» muta (oscilla) al mutare delle combinazioni maggioritarie. Con una maggioranza unificata il presidente prevale sul primo ministro e la costituzione che si applica è quella materiale (le convenzioni della costituzione). Viceversa, e alternativamente, con maggioranza disgiunta è il primo ministro sostenuto dalla propria maggioranza parlamentare a prevalere, anche perché la costituzione formale (la lettera del testo costituzionale) gli conferisce il diritto di governare in proprio.

In buona sostanza, quando Mitterrand si piega al suo primo ministro Chirac, ben capisce che, in caso di conflitto, non potrebbe avere, legalmente, la meglio⁴. Quando, viceversa, i primi ministri maggioritari si mostrano deferenti nei confronti del loro presidente (come Balladur con Mitterrand) ciò si deve, anzitutto, alle radici ormai profonde della costituzione materiale e, in secondo luogo, al fatto che anche a loro piacerebbe (nella aspettativa di vincere un mandato presidenziale) di operare come presidenti «imperiali». Senza considerare che entrambe le «teste» hanno probabilmente percepito che il sistema funziona

⁴ Per esemplificare, la più evidente «usurpazione» di poteri presidenziali è relativa ai referendum, che de Gaulle e i suoi successori hanno deciso di propria iniziativa, mentre la costituzione (articolo 11) rinvia a una azione congiunta del presidente con il governo o con le Camere. Tale pratica è rimasta senza opposizione. Se però un «Mitterrand minoritario» avviasse una procedura referendaria, potrebbe essere bloccato, e senza dubbio lo sarebbe. Allo stesso modo, la costituzione non prevede che il presidente esoneri il primo ministro. In passato è avvenuto; ma è improbabile che un presidente in minoranza tenti di farlo.

proprio in virtù del ribilanciamento consentito dalla *diarchia flessibile* sopra delineata.

Certo, qualsiasi struttura bicefala può diventare conflittuale e rissosa e così approdare a un esecutivo diviso contro se stesso, a una situazione di stallo. Non è detto che ciò non possa accadere, o che non accadrà, al semi-presidenzialismo francese. Nondimeno, resta vero che in questa formula il problema delle maggioranze divise trova una soluzione nel «cambiamento delle teste», e cioè rafforzando il potere di chi ottiene la maggioranza⁵. Il che ci pone al cospetto di un caso ben riuscito, pur se in parte imprevisto, di invenzione costituzionale.

Casi simili e casi dissimili

Quali altri paesi, oltre alla Quinta Repubblica francese, possono essere classificati come semi-presidenziali? Storicamente, la costituzione della Germania di Weimar del 1919-1933 può essere considerata – retrospettivamente – una prima configurazione di sistema semi-presidenziale. Vi sono inoltre due paesi – Portogallo e Sri Lanka – che hanno intenzionalmente disegnato la propria costituzione sul modello francese. Un altro possibile candidato della categoria è la Finlandia. E Duverger (1980) comprende fra i sistemi semi-presidenziali anche l’Austria, l’Islanda e l’Irlanda. L’elenco di Duverger pertanto è: Francia, Repubblica di Weimar, Portogallo, Sri Lanka, Finlandia, Austria, Islanda, Irlanda. Shugart e Carey (1992) lo modificano per due rispetti: l’Irlanda è da loro assegnata alla categoria dei sistemi parlamentari (credo a ragione); e una nuova categoria – quella dei sistemi «presidenzial-parlamentari» – assorbe Weimar e Sri Lanka (il che non mi convince).

Come i due elenchi dimostrano, il semi-presidenzialismo ammuccia casi che non sono riconducibili a nessuna definizione unitaria⁶. Di conseguenza: o si riduce l’elenco ai paesi la cui

⁵ Se questa interpretazione è corretta, supera, mi sembra, l’obiezione di Linz nei confronti del semi-presidenzialismo là dove scrive che «nessun principio democratico consente di risolvere le dispute fra esecutivo e legislativo circa chi dei due effettivamente rappresenti la volontà popolare» (1990, 63).

⁶ Ciò è dovuto essenzialmente al fatto che gli interpreti non sono mai in chiaro su quale sia il loro referente: o la costituzione formale, o la costituzione materiale, oppure le interazioni tra le due. La combinazione fra questi elementi (per come la intendo) emerge dalla mia analisi del caso francese, e verrà precisata man mano.

struttura politica presenta effettivamente un nucleo comune, oppure il semi-presidenzialismo è un nome che non designa nulla, o soltanto una categoria residuale.

Una prima scrematura dovrebbe eliminare subito – suggerisco – Irlanda, Austria e Islanda. Questi tre paesi, come ho già osservato (Sartori 1994, 83), non possono essere qualificati come presidenziali in virtù del solo fatto di avere presidenti eletti dal popolo. Allo stesso modo non possono essere considerati semi-presidenziali soltanto perché, sulla carta, i presidenti austriaco e islandese (non quello irlandese) sono dei presidenti forti. Lo sono, ripeto, soltanto sulla carta dal momento che i poteri loro conferiti dalla costituzione sono poteri che la costituzione materiale ha atrofizzato. Con riferimento al caso francese, il «potere aggiunto» del presidente viene effettivamente esercitato, ed è pertanto incorporato alla costituzione materiale. Ma quando la costituzione materiale di fatto priva un presidente di prerogative che restano così lettera morta (della costituzione formale), allora un «elemento morto» non può stabilire la natura di una forma politica e la sua categoria d'appartenenza. Se così non fosse, potremmo classificare l'Inghilterra come una monarchia assoluta poiché nessun atto del parlamento ha mai cancellato i poteri che la Corona esercitava, diciamo, nel diciottesimo secolo.

Lo stesso Duverger riconosce che in Austria, Irlanda e Islanda, «la pratica politica è parlamentare» e che i presidenti di quei paesi sono «presidenti di facciata» (1980, 167 e *passim*). A che titolo, allora, attribuire questi paesi al semi-presidenzialismo? La ragione potrebbe essere che, se mutassero le circostanze, la costituzione formale potrebbe avere una qualche *chance* di resurrezione. In effetti, le norme disattese non sono – per questa sola ragione – norme morte. Alcune norme legali possono restare a lungo quiescenti, ed essere poi richiamate in vita. Altre norme, però, muoiono al di là di ogni possibilità di risurrezione. Dunque, le costituzioni formali in questione hanno una qualche possibilità di essere resuscitate? Direi di no, recisamente no, per Irlanda e Islanda⁷; e concederei una qualche, remota possibilità all'Austria. Nel caso dell'Austria, il «presidente notarile» discende, nella prassi costituzionale, dalla lunga stagione

⁷ La costituzione irlandese non attribuisce al presidente alcun potere particolare; e in tal caso, quindi, non c'è niente da resuscitare. E in Islanda l'atrofia della carica presidenziale ha raggiunto il suo punto di non ritorno con la prassi del rinnovo automatico del mandato presidenziale quando nessun candidato si oppone al presidente uscente.

della «grande coalizione», durante la quale una maggioranza parlamentare del 90% rendeva di fatto impossibile qualsiasi intromissione presidenziale negli affari di governo. Oggi l'Austria ha trasformato il suo originario formato bipartitico in un sistema a tre partiti; ma questo nuovo assetto può bloccare qualsiasi attivismo presidenziale allo stesso modo del precedente. Nel caso dell'Islanda, invece, la costituzione può essere emendata a maggioranza semplice; il che implica che un presidente intenzionato a intromettersi può essere facilmente privato dei poteri che non è più tenuto a esercitare. La lezione austriaca dice che partiti forti e solidali possono sempre tarpare le ali a un presidente attivista; e la lezione islandese dice che una costituzione troppo flessibile, troppo facilmente modificabile, priva una legge suprema della sua supremazia.

Gli esempi sono importanti – ricordo – perché attribuzioni errate inevitabilmente distorcono la identificazione del modello. Ma a questo punto l'esclusione di Irlanda, Islanda e Austria ci lascia con un elenco ripulito di quattro paesi – Germania di Weimar, Portogallo, Sri Lanka e Finlandia – che comincia ad avere senso. E inizio con Weimar non solo perché si tratta dell'antenato, ma anche perché l'esperienza di Weimar è altrettanto istruttiva di quella francese.

Nel 1919 non si parlava ancora di sistemi semi-presidenziali. La repubblica di Weimar venne quindi percepita (dai contemporanei) come un sistema parlamentare controbilanciato da una presidenza forte. Gli estensori della costituzione guardavano con sgomento alla Terza Repubblica francese, e il loro principale intento era neutralizzare il governo d'assemblea. Nel loro disegno tale scopo doveva essere conseguito autorizzando il presidente 1) a governare per decreto emanando, in concorso con il Cancelliere, decreti con forza di legge in situazioni di emergenza (il malfamato articolo 48 della Costituzione di Weimar); 2) a designare e esonerare il primo ministro a sua discrezione, a licenziare singoli ministri anche questi a sua piena discrezione, e a formare governi non soggetti a voto parlamentare di fiducia; 3) a sciogliere *motu proprio* il parlamento; 4) a sottoporre a referendum popolare qualsiasi legge approvata dal *Reichstag* (dove il referendum surrogava il diritto di veto). Quanto al parlamento, mentre non era tenuto a investire i governi con un voto di fiducia, era però in grado di farli cadere con un voto di sfiducia (e poteva imporre le dimissioni di singoli ministri); ed è anche vero che, in situazioni normali, il grosso del lavoro legislativo passava dal *Reichstag*.

Weimar esibisce, allora, quella struttura di duplice autorità che caratterizza una forma semi-presidenziale. Fino a che punto Weimar è simile, per questo rispetto, alla Francia odierna, e in cosa è diversa? La risposta è complicata dal fatto che la costituzione formale francese si sviluppa in una costituzione materiale abbastanza diversa. Una differenza significativa fra le due formule potrebbe sembrare, ad esempio, che l'investitura del governo attraverso un voto parlamentare di fiducia è necessaria ai governi francesi ma non lo era per i governi di Weimar, soggetti soltanto alla caduta per voto di sfiducia. Sì e no, però. Gli articoli 49 e 50 della costituzione francese non fanno riferimento a un'investitura parlamentare dell'esecutivo e quindi affrontano il problema in modo assai simile a quello della costituzione di Weimar. Ma non occorre indugiare su questo tipo di analisi, perché la precarietà della repubblica di Weimar ha poco a che fare, secondo me, con difetti di indole costituzionali.

L'edificio fu minato, anzitutto e soprattutto, da un sistema partitico troppo frammentato e polarizzato, alimentato a sua volta da un sistema di rappresentanza proporzionale «pura» (rafforzata da un'unica circoscrizione nazionale). Con buona pace di Lijphart, più che da qualsiasi altro singolo fattore Weimar venne indebolita dalla rappresentanza proporzionale (un difetto al quale la Francia ha posto rimedio con il sistema maggioritario a doppio turno). Un altro punto debole della struttura di Weimar era che il presidente poteva essere eletto a maggioranza relativa. Al ballottaggio erano ammessi tre candidati anziché due; il che impediva il dispiegarsi, nella corsa alla presidenza, di una configurazione bipolare.

Questi sono per lo più elementi extra-costituzionali. Se torniamo alla costituzione in senso stretto, allora direi che i tradizionali «sospetti» – i poteri d'eccezione dell'articolo 48, e gli strumenti dello scioglimento e del referendum – sono stati sovra-sospettati. È vero che questi poteri vennero abusati, ma solo in circostanze che ne giustificavano l'abuso. Disposti del tutto simili sono presenti in altre costituzioni senza dar luogo a danni particolari. Tutto sommato, non ritengo che la responsabilità della vita sfortunata e breve della Prima Repubblica tedesca, e soprattutto della sua caduta nelle mani di Hitler nel 1933, sia da attribuire alla costituzione di Weimar. Con tutte le sue imperfezioni, quella di Weimar era una costruzione innovativa progettata con intelligenza. Se la Germania avesse adottato nel 1919 una costituzione di tipo parlamentare, è probabile che

Weimar sarebbe caduta ben prima del 1933, probabilmente già nel 1923, quando il marco venne polverizzato da una inflazione senza precedenti. E fu soprattutto la «grande depressione» del 1929, che colpì la Germania in modo più devastante di ogni altro paese occidentale, a segnarne il destino.

Del Portogallo ci possiamo sbrigare in fretta data la breve vita della sua esperienza semi-presidenziale: in tutto sei anni, fra il 1976 e il 1982⁸. La costituzione portoghese copiava largamente quella francese, e non occorre descriverla. Occorre invece capire la lezione che ci viene da Lisbona, e cioè che instaurare un sistema semi-presidenziale con un presidente minoritario e, peggio ancora, con un presidente privo di sostegno partitico, rende l'edificio assai malfermo. Se il semi-presidenzialismo non può contare, nella fase di avvio, su un prolungato periodo di maggioranze indivise che ne consolidi le fondamenta, il prematuro avvento di maggioranze divise sottopone a tensioni eccessive il delicato equilibrio della coabitazione. E questo è stato, in buona sostanza, quanto è accaduto nel Portogallo.

E ora lo Sri Lanka. Anche la costituzione cingalese del 1978 si è ispirata al modello (vivente o «materiale») francese, ma andando oltre nel rafforzare i poteri del presidente (al modo di Weimar). Come a Weimar, il parlamento può soltanto rovesciare, e non investire, i governi. Inoltre il presidente dello Sri Lanka, come quello di Weimar, può, unilateralmente e a sua discrezione, scavalcare il corpo legislativo sottoponendo ad approvazione referendaria qualsiasi progetto di legge respinto dal parlamento. Infine, e ciò oltrepassa sia la Francia sia Weimar, il presidente cingalese è tanto capo dello Stato quanto capo del governo. L'azione legislativa è così iniziata, di fatto, dal presidente, che seleziona anche i suoi ministri (proprio come il presidente americano). Ci si potrebbe domandare, a questo punto, se lo Sri Lanka non sia un sistema pienamente presidenziale più che semi-presidenziale. Il contro-argomento è che lo Sri Lanka pur sempre prevede un governo collegiale e non un esecutivo monocratico (come è nei sistemi davvero presidenziali), che un

⁸ La costituzione portoghese del 1982 ha eliminato il potere presidenziale di licenziare i governi o ministri (a meno che le istituzioni democratiche non siano minacciate: articolo 198) e tutti i suoi poteri legislativi. Ha inoltre ridotto il suo potere di scioglimento del parlamento, così come il suo potere di veto assoluto sulle leggi. In sostanza al presidente portoghese sono rimasti, dopo il 1982, i normali poteri dei presidenti parlamentari.

voto di sfiducia parlamentare comporta la caduta del governo, e che il presidente sembrerebbe perciò costretto a scegliere un primo ministro munito di sostegno parlamentare.

Soppesati i pro e i contro, siamo evidentemente sul crinale fra presidenzialismo e semi-presidenzialismo. Dibattere la questione sarebbe peraltro prematuro. Lo Sri Lanka deve ancora affrontare il collaudo della «maggioranza divisa», ed è quindi difficile prevedere se in questa circostanza il presidente si sottermerà o darà battaglia. Nella costituzione scritta egli ha una forza di combattimento di gran lunga superiore a quella del presidente francese, soprattutto sul terreno referendario. In effetti, nel 1982, il ricorso al referendum ha già passato il segno, visto che è stato utilizzato per prorogare il parlamento per un intero mandato di sei anni! Non si deve peraltro dimenticare che questo e altri abusi sono giustificati da uno stato di endemica guerra civile. Il sistema dovrà pertanto essere giudicato se e quando inizierà a navigare in acque più tranquille.

La Finlandia, infine. È il nostro caso continuo più antico, poiché risale al 1919. Nella formula finnica, il presidente è eletto indirettamente, ma presiede egli stesso le riunioni del Consiglio dei ministri che investono le sue «materie riservate», ovvero «le relazioni della Finlandia con le potenze straniere» (articolo 33). Il presidente non interviene, invece, alle riunioni del Consiglio dei ministri inerenti a questioni interne o di carattere amministrativo, che sono presiedute dal primo ministro. Il presidente, inoltre, detiene il potere di investitura del primo ministro (in base alla costituzione materiale) e condiziona la composizione coalizionale dei governi. Per ogni altro rispetto la Finlandia si comporta però come un normale sistema parlamentare nel quale i governi sono insediati e rovesciati dal parlamento. La Finlandia si colloca bene, in tal modo, nel contesto dei sistemi semi-presidenziali, tranne che per un aspetto: l'elezione indiretta del suo presidente. Un punto sul quale tornerò tra breve⁹.

⁹ Nel dicembre 1993 anche la Russia è entrata nel novero dei sistemi semi-presidenziali, con una costituzione frettolosamente adottata per via referendaria. Per quanto mi consta al momento di licenziare questo testo la costituzione di Yeltsin imiterebbe il modello francese, seppur con formule «contestative» e di scontro che la Quinta Repubblica ha saputo evitare. Il presidente nomina il primo ministro e il suo vice, ma se la Duma ne respinge la nomina per tre volte, allora il presidente può sciogliere la Camera bassa e indire nuove elezioni. Lo stesso vale nel caso di un voto di sfiducia nei confronti del governo espresso per due volte. Quel che io leggo tra le righe di disposti di questo tipo è che, in ogni caso, il presidente deve vincere. Sia come sia, nel campo di varia-

Definizione dei sistemi semi-presidenziali

Una volta identificati i casi ai quali la categoria plausibilmente si riferisce, è possibile venire – senza cadere in una circolarità – alla definizione del semi-presidenzialismo. Definizione non facile, perché non è facile afferrare una struttura a due teste che esibisce anche variazioni significative fra i suoi casi. Se cerchiamo di essere troppo precisi, rischiamo di restare con una classe di un solo caso. Se, d'altro canto, ci rifugiamo in formulazioni vaghe, allora manchiamo l'obiettivo primario del definire: tracciare frontiere. Adotterò quindi un corso intermedio fra il sovradefinire e il sottodefinire, definendo semi-presidenziale un sistema politico che presenti congiuntamente le seguenti proprietà o caratteristiche:

a) il capo dello stato (il presidente) è eletto con voto popolare – direttamente o indirettamente – per un periodo prestabilito.

b) il capo dello stato condivide il potere esecutivo con un primo ministro, entrando così a far parte di una struttura a autorità duale i cui tre criteri definitori sono:

c) il presidente è indipendente dal parlamento, ma non gli è concesso di governare da solo o direttamente; le sue direttive devono pertanto essere accolte e mediate dal suo governo.

d) Specularmente, il primo ministro e il suo gabinetto sono indipendenti dal presidente nella misura nella quale sono dipendenti dal parlamento e cioè in quanto sono soggetti sia alla fiducia sia alla sfiducia parlamentare (o a entrambe), e in quanto necessitano del sostegno di una maggioranza parlamentare.

e) La struttura a autorità duale del semi-presidenzialismo consente diversi equilibri e anche mutevoli assetti di potere all'interno dell'esecutivo, purché sussista sempre l'«autonomia potenziale» di ciascuna unità o componente dell'esecutivo.

Evidentemente, una forma mista non è mai così semplice come può esserlo una forma pura. Che la definizione del semi-presidenzialismo risulti più complessa di quella del presidenzialismo (Sartori 1994, 83-86) non deve perciò sorprendere. Passo allora alla domanda se la mia definizione differisce da altre. Temo di sì. La classificazione più sistematica delle forme politi-

zione del semi-presidenzialismo, la costituzione di Yeltsin insedia un «presidente dominante» e configura la Russia come l'estremo «forte» lungo un continuum di cui la Finlandia rappresenta l'estremo debole.

che è oggi quella di Shugart e Carey. E la loro sistemazione rifiuta l'etichetta unitaria di semi-presidenzialismo per dividere la fattispecie in due tipi di regime: *a)* il regime premier-presidenziale e *b)* il regime presidenzial-parlamentare (1992, 18-27 e *passim*). Il primo è caratterizzato dalla supremazia del premier sul presidente, il secondo dalla supremazia del presidente.

Seguendo questa distinzione, tuttavia, il sistema (e prototipo) francese si spezza anch'esso in due, poiché la sua caratteristica centrale è di avere una «supremazia» oscillante che passa dal presidente al premier e viceversa¹⁰. E la loro distinzione mi pare inaccettabile anche per altri rispetti. I criteri di Shugart e Carey li inducono a includere Austria e Islanda nella categoria premier-presidenziale (e così, di fatto, nel semi-presidenzialismo); il che ne mostra, mi pare, lo scarso potere discriminante. Infine la categoria presidenzial-parlamentare si risolve in una classe pressoché vuota, in un contenitore alla disperata ricerca di contenuto¹¹. E dunque la dissoluzione del semi-presidenzialismo e la distinzione che ne è risultata mettono in evidenza differenze percepibili e palesemente importanti? Credo proprio di no.

Tornando alla mia definizione, due chiarimenti si rendono necessari. Nel caso del presidenzialismo puro, la mia formulazione del primo criterio era: il presidente risulta da «una elezione popolare diretta o quasi diretta (*direct like*)». Nel caso del semi-presidenzialismo dico invece: il presidente è eletto da un voto popolare «direttamente o indirettamente». La riformulazione non è casuale. Alla luce della prima dizione il presidente finlandese non avrebbe potuto essere considerato (fino alle elezioni del 1994) un presidente eletto dal popolo; alla luce della seconda, sì. Il problema non è, evidentemente, la Finlandia; è,

¹⁰ Perché, allora, Shugart e Carey assegnano la Francia al tipo premier-presidenziale? Per la maggior parte del tempo, e sulla base della costituzione materiale, la Quinta Repubblica avrebbe dovuto essere assegnata al tipo predidenzial-parlamentare.

¹¹ I due autori considerano come casi presidenzial-parlamentari l'Ecuador, la Germania di Weimar, la Corea, il Perù e lo Sri-Lanka (Shugart e Carey 1992, 40-41). Tranne la Germania, si tratta di casi evanescenti. Il presidenzialismo sudcoreano si è risolto in una transizione lampo (1988-1990); l'Ecuador è uno dei regimi più instabili e sempre in crisi del mondo; lo Sri Lanka, come si è visto, è un caso ancora da decidere; e il Perù, al momento, è in trasformazione costituzionale. Quanto alla repubblica di Weimar, non trovo alcuna valida ragione per includerla in tale categoria. Se è il criterio 2 di Shugart e Carey («il presidente nomina e esonera i ministri»), allora si deve ricordare che il presidente di Weimar non sceglieva i membri del governo; e se si tratta del loro criterio 3 («i ministri sono soggetti alla fiducia del parlamento»), ciò risulta impreciso.

piuttosto, il grado di precisione da attribuire al criterio. La differenza tra «quasi-diretta» e «indiretta» è che la seconda formula rende «presidenziale» (per così dire) qualsiasi capo dello Stato che *non* è eletto dal parlamento, e cioè anche quando la sua elezione è di secondo grado. In quest'ultimo caso, il voto popolare elegge un collegio elettorale *ad hoc*, il quale a sua volta sceglie a propria discrezione, e così elegge effettivamente, il presidente¹². Ma perché spaccare il capello in quattro? Non sarebbe più semplice – mi si può chiedere – escludere la Finlandia dal novero dei paesi semi-presidenziali e classificarla come un sistema parlamentare caratterizzato da una presidenza «forte»? Sì; salvo che mi preme, in prospettiva, di dotare il presidenzialismo di una valvola di sicurezza nei confronti del videopotere e di come la televisione e i mezzi di comunicazione di massa stanno radicalmente modificando il processo di selezione dei presidenti¹³.

In primo luogo, la video-politica facilita l'elezione di *outsiders* improvvisati. A prima vista la cosa può piacere. Ma questi presidenti-outsiders rischiano di essere presidenti senza esercito. Si prendano Fujimori in Perù e Collor in Brasile, e si lasci da parte se siano o siano stati presidenti competenti: il punto resta che le loro presidenze non hanno, o non hanno avuto, alcun sostegno partitico. Fujimori non si può neppure richiamare a un partito; e sebbene Collor abbia improvvisato un partito durante la campagna per la propria elezione, il suo raggruppamento non andò oltre il 10% dei voti lasciandolo così con 40 punti percentuali al di sotto della maggioranza. Due casi non stabiliscono certo una tendenza. Ma i segnali ci sono. In Perù l'antagonista di Fujimori è stato un altro *outsider*, lo scrittore Vargas Llosa; e negli Stati Uniti se Ross Perot non avesse commesso un paio di errori colossali (come quello di ritirarsi, per poi rientrare in lizza a metà gara) sarebbe giunto molto vicino, nel 1992, a essere eletto presidente.

¹² Che in Finlandia l'elezione del collegio elettorale fosse controllata dai partiti e si attenesse ad allineamenti partitici è irrilevante. Il carattere indiretto resta tale anche in assenza di controllo partitico, anche se le probabilità di ottenere presidenti fortemente minoritari risulterebbero così accresciute. Shugart e Carey argomentano che un'elezione presidenziale indiretta senza voti vincolati non è «molto diversa dall'elezione in parlamento» (1992, 221). Ma un confronto fra Finlandia e Italia – due paesi con sistemi partitici molto simili – rivela importanti differenze. E poi, a questo modo, Shugart e Carey trascurano la diversa legittimazione.

¹³ Il punto è sviluppato in Sartori 1994 (148-150).

Un secondo sviluppo è che la video-politica converte l'elezione presidenziale in un evento altamente fortuito. Il presidente americano è ormai sempre più il vincitore di un match televisivo determinato prevalentemente dall'aspetto (la faccia che piace) e affidato a *flashes*, a messaggi persuasivi, di dieci secondi (la loro media nel 1988). Si proclama che le video-elezioni favoriscono la trasparenza e la vera «politica visibile». Ma non è così. Ciò che viene effettivamente somministrato, sotto le apparenze della visibilità, è per lo più un insieme di trivialità secondarie che lasciano le *issues* in una oscurità più grande che mai. Il succo del mio discorso è, quindi, che l'elezione popolare diretta dei presidenti non dà più nessuna garanzia di nulla, lasciandoci esposti, senza più filtri o ammortizzatori, rispetto al rischio di una mal-selezione disastrosa. La videopolitica promette di far riuscire dilettanti improvvisati e/o automi sondaggio-diretti (il cui vero volto non sarà mai svelato). Ecco, allora, perché mi preoccupo di attribuire uguale legittimità a un processo di elezione del presidente che consenta l'esame e la valutazione dei candidati che la video-elezione sta travolgendo. La Finlandia deve moltissimo al fatto di essere stata in grado di scegliere «presidenti giusti», sia alla luce del fatto che è stata, per un trentennio, «sotto minaccia» (da parte dell'Unione sovietica), come anche del fatto di possedere un sistema partitico di «pluralismo polarizzato». Ma la questione, dicevo, non riguarda la Finlandia in quanto tale. La questione è se accettare il «modello» finlandese 1919-1994 come forma di semi-presidenzialismo. Propongo di sì, forse e soprattutto a beneficio dei paesi dell'Est europeo e della ex Unione Sovietica.

Il secondo chiarimento è, in breve, su come mai tutti i criteri restanti della mia definizione del semi-presidenzialismo vertono su una struttura a autorità duale. Ovviamente è perché ritengo che questa sia *la* caratteristica distintiva della fattispecie. Difatti altre caratteristiche, per quanto importanti, compaiono anche in altre forme politiche. Per esempio, «il potere di dissolvere il parlamento, o poteri legislativi» richiamati da Shugart e Carey (1992, 24) sono attributi che devono essere specificati meglio o che, altrimenti, non hanno valore discriminante. Di un primo ministro britannico si può dire che detiene, in un qualche senso, «poteri legislativi» analoghi a quelli di un presidente, sia nelle varianti pure che impure del presidenzialismo; e il potere di sciogliere il parlamento è attribuito, in un modo o nell'altro, a quasi tutti i capi di Stato parlamentari. Mentre lo sco-

po precipuo di *caratteristiche definienti* è di stabilire il principio di divisione tra qualcosa e quanto ci appare qualcosa di diverso (Sartori 1984, 28-34).

Cosa è meglio?

A tale domanda ho già risposto (Sartori 1994, 69-75), con riferimento ai sistemi elettorali, indicando una preferenza generalizzata per una qualche forma di doppio turno. Ma non mi azzardo a dare una risposta generale in sede di forme politiche di insieme. La forma politica migliore è soprattutto quella che si applica meglio. Una conclusione che implica, fra l'altro, che è impossibile prescindere dal contesto.

Ai latino-americani viene consigliato di adottare il parlamentarismo, ma i francesi l'hanno abbandonato con sollievo. Sono molti gli inglesi frustrati dalla loro camicia di forza bipartitica, ma molti italiani pensano che il sistema inglese sia magnifico. Critichiamo di solito a ragione il sistema di governo che abbiamo, ma spesso sbagliamo nel valutarne le alternative e i loro benefici. Ritengo ben fondate le argomentazioni *contro* i due estremi, il presidenzialismo puro e il parlamentarismo puro. E altrettanto convincenti mi paiono le argomentazioni *per* i «sistemi misti». Tuttavia sostenere che i sistemi misti siano migliori dei sistemi puri non equivale a sostenere che tra le forme miste il semi-presidenzialismo sia la forma migliore. Per arrivare a questa conclusione occorre un supplemento di istruttoria.

La prima asserzione è che il semi-presidenzialismo è migliore del presidenzialismo. Questa è in effetti la mia tesi, una tesi che si fonda soprattutto sulle capacità del primo sistema di fronteggiare assai meglio del secondo l'evenienza di maggioranze disgiunte. Ritengo altresì che ragioni di prudenza consiglino i paesi intenzionati ad abbandonare il presidenzialismo ad optare per il semi-presidenzialismo. Un subitaneo passaggio al parlamentarismo equivarrebbe infatti, per un paese presidenzialista, a un salto nel buio e nel radicalmente diverso, mentre lo spostamento verso il semi-presidenzialismo lo lascia in un mondo conosciuto, vicino alla propria esperienza e *expertise*.

Possiamo applicare un ragionamento simmetrico, all'estremo opposto dello sprettro, ai paesi intenzionati a separarsi dal proprio parlamentarismo? Vale a dire, i paesi parlamentaristi dovrebbero anch'essi preferire un semi-parlamentarismo (i si-

stemi di *premiership*) al semi-presidenzialismo? In teoria potrebbe sembrare di sì; in pratica probabilmente no. Occorre ricordare, infatti, che la costruzione di un sistema di *premiership* sfugge largamente alla presa della ingegneria costituzionale (Sartori 1994, 104-108). Le varianti britannica o tedesca di parlamentarismo limitato (di semi-parlamentarismo) funzionano come funzionano soltanto per la concomitante presenza di condizioni favorevoli. Se il sistema inglese non fosse più un sistema bipartitico (nel quale nessun terzo partito è mai riuscito, almeno finora, a spezzare il governo mono-partitico), o se il sistema tedesco diventasse più frammentato e polarizzato, in tal caso entrambi i «modelli» entrerebbero in crisi. Se ne ricava, allora, che un paese che punta sulla soluzione semi-parlamentare imbocca una strada difficile da percorrere, proprio perché il successo dell'operazione dipende da fattori incontrollabili.

Aggiungo, per insistere sul punto, che i paesi parlamentari più insoddisfatti della propria esperienza sono, probabilmente, le democrazie parlamentari peggio funzionanti e di tipo assembleare. Si può inoltre presumere che si tratti di paesi a sistema partitico frammentato, del tipo da me definito «pluralismo estremo». E si tratterà, probabilmente, anche di paesi proporzionalisti, caratterizzati da «politica proporzionale». Su tali premesse, un passaggio «incrementale», a piccoli passi, dal parlamentarismo puro al parlamentarismo con *premiership* rischia di inciampare a ogni passo. In questi casi la strategia preferibile non è quella del gradualismo, ma piuttosto una terapia d'urto. Insomma, le probabilità di riuscita sono minori nella direzione del semi-parlamentarismo, e maggiori se si salta al semi-presidenzialismo. Il che trova conferma sia nell'esperienza francese, sia nella considerazione che il semi-presidenzialismo è di gran lunga più «sensibile» all'ingegneria costituzionale di quanto non lo siano i sistemi di *premiership*¹⁴.

Non asserisco, dunque, che il semi-presidenzialismo «è meglio». Nel contesto dei sistemi parlamentari la mia tesi è che il semi-presidenzialismo è «più applicabile». Tengo anche a sottolineare che la mia preferenza per il semi-presidenzialismo non è «forte». Riconosco, infatti, che il semi-presidenzialismo lascia problemi non risolti, e che può anche risultare un sistema al-

¹⁴ Deve essere chiaro che tra gli strumenti dell'«ingegneria costituzionale» io ri-comprendo il sistema elettorale, anche se i sistemi elettorali sono di solito (ma non sempre; non in Austria, ad esempio) materia di legislazione ordinaria.

quanto fragile. Si può far meglio? E cioè si può escogitare un sistema misto che dia maggiore affidamento? Di ciò in seguito.

Riferimenti bibliografici

- Duverger, M. (1980), *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, in «European Journal of Political Research», 2, pp. 165-187.
- Linz, J.J. (1990), *The Perils of Presidentialism*, in «Journal of Democracy», 1, pp. 51-69.
- Sartori, G. (1984), *Guidelines for Concept Analysis*, in G. Sartori (a cura di), *Social Science Concepts: A systematic Analysis*, Beverly Hills, Sage.
- Sartori, G. (1994), *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London, MacMillan; New York, New York University Press.
- Shugart, M.S. e J.M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, Cambridge University Press.