

IV

IL GOVERNO DEMOCRATICO: TIPI E PROBLEMATICHE

SERGIO FABBRINI *

1. INTRODUZIONE

Tratterò le tematiche relative al *Governo nelle democrazie contemporanee*. La mia trattazione sarà divisa in tre punti. Il primo punto riguarderà l'*Esecutivo e la Democrazia Costituzionale*; il secondo l'*Esecutivo e i Sistemi di Governo*; il terzo l'*Ascesa dell'Esecutivo e le sue implicazioni*. È evidente che le mie riflessioni saranno riflessioni di tipo comparativo.

2. L'ESECUTIVO E LA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE

Inizio con una precisazione. Io parlo di *Esecutivo* e non di *governo* perché i termini non si differenziano solamente sul piano semantico ma anche sul piano concettuale. Il *governo* nella tradizione statunitense è un concetto che rinvia alla relazione complessiva tra Presidenza e Congresso, tra Esecutivo e Legislativo; mentre *governo* nella tradizione europea è propriamente l'Esecutivo. Quindi se si usa il concetto di governo occorre usarlo all'interno del quadro europeo. Se si vuole però comparare l'esperienza europea con quella statunitense, allora occorrerà usare il concetto di Esecutivo.

L'Esecutivo va concettualizzato all'interno di due differenti modelli di democrazia costituzionale. Il modello dualistico proprio degli Stati Uniti e il modello monistico proprio dell'Europa. Le due sponde dell'Atlantico hanno espresso ed

* Professore di Scienza della Politica presso l'Università degli Studi di Trento.

esprimono due esperienze costituzionali distinte. Il modello dualistico di democrazia costituzionale si basa su una distinzione della natura delle decisioni che possono essere prese. Nel modello dualistico la decisione del popolo, i rappresentanti, e la decisione del governo, i rappresentanti, non coincidono. Il popolo decide la Costituzione, il governo decide la politica.

Nel modello monistico invece (attenzione, io parlo di democrazia costituzionale e non di forma dello Stato, perché evidentemente nella tradizionale analisi giuridica della “forma di Stato” la distinzione tra il modello monistico e il modello dualistico ha un altro significato) la decisione del popolo e la decisione del governo tendono in qualche modo a coincidere (attraverso la concessione della piena autorità decisionale ai vincitori dell’ultima elezione). E di nuovo io parlo di democrazia costituzionale e non di costituzione democratica, cioè non parlo solamente del documento in sé ma dei processi e delle interpretazioni che si sono imposte con riferimento a quel documento.

Ora, la democrazia costituzionale dualistica è una democrazia che si connota per la separazione dei poteri mentre la democrazia costituzionale monistica si connota per la fusione dei poteri. Un governo internamente separato rende difficile il tentativo dei rappresentanti di parlare a nome dei rappresentati: perché, appunto, nel governo internamente separato non è possibile stabilire chi è il governo. È il Presidente? È la Camera dei Rappresentanti? È il Senato? Chi è il governo degli Stati Uniti? È impossibile dirlo, perché il modello di separazione dei poteri è un modello in cui istituzioni (*governative*) separate condividono gli stessi poteri (*governativi*). Il Presidente ha poteri legislativi, per esempio ponendo il veto su leggi approvate dall’una e dall’altra Camera; contemporaneamente il Senato ha poteri esecutivi, per esempio intervenendo (grazie alla formula costituzionale dell’*advice and consent*) nella nomina (approvandoli o bocciandoli) dei membri dell’amministrazione in carica. In altri termini le istituzioni sono separate ma condividono gli stessi poteri e nessuna di esse può rivendicare una superiorità sulle altre. Se poi alla separazione verticale si aggiunge anche la separazione orizzontale dei poteri (il *federalismo*), allora sarà ancora più difficile stabilire qual è la volontà generale degli elettori.

Qual è stata, ad esempio, la volontà popolare che si è espressa “il primo martedì dopo il primo lunedì” del novembre 2000? Potremmo dire che è stata la volontà di eleggere una maggioranza repubblicana? Ammesso che sia emersa una maggioranza repubblicana alla Presidenza (“ammesso”, proprio perché l’esito confuso dello spoglio dei voti in Florida autorizzerebbe a mettere in dubbio tale affermazione), al Congresso i risultati hanno contraddetto la vittoria repubblicana per la Presidenza. Il Senato (per un seggio) ha infatti una maggioranza democratica, i repubblicani hanno la maggioranza nella Camera dei Rappresentanti, ma tale maggioranza si è ridimensionata rispetto alle elezioni precedenti. Così i

repubblicani sono risultati più deboli dopo le elezioni per i legislativi statali che si sono tenute nello stesso giorno delle elezioni federali. In altri termini un governo internamente separato è un governo in cui non si può stabilire quale sia la volontà popolare. Anzi, è fatto apposta per rendere difficile la formazione di una cosa che potremmo chiamare come *maggioranza elettorale*.

Così, James Madison continuerà a dormire sonni tranquilli. Infatti, la sua preoccupazione, quando contribuì in modo decisivo alla elaborazione della Costituzione del 1787, era quella di disegnare un sistema di governo in cui non doveva essere facile *stabilire chi governa*. Come buona parte dei costituenti, quelli che oggi vengono, un pò enfaticamente, definiti come i *Padri fondatori* della Repubblica, Madison era un anti-maggioritario, perché temeva che le maggioranze elettorali potessero poi divenire maggioranze tiranniche. Così fu disegnato un sistema di governo (in quell'estate un po' afosa e zanzarosa del 1787 a Filadelfia) che doveva attivare maggioranze distinte all'interno di istituzioni separate (Presidenza, Camera dei Rappresentanti e Senato), così che l'una riequilibrasse (ovvero: neutralizzasse) l'altra.

Naturalmente, quei Padri fondatori non esclusero la possibilità di emendare la Costituzione. Ma tale cambiamento è possibile solamente se largamente condiviso. Tant'è che in più di 200 anni di vita si sono avuti solamente 26 emendamenti costituzionali. Per emendare la costituzione occorre che si formi una maggioranza qualificata favorevole dei 2/3 dei membri all'interno dell'una e dell'altra camera del Congresso (Camera dei Rappresentanti e Senato). Una volta approvato dal Congresso, l'emendamento verrà quindi sottoposto al giudizio degli Stati (per ribadire la natura federale del Paese). Per poter approvare quell'emendamento è necessario che i 3/4 degli Stati, attraverso i loro legislativi o apposite convenzioni costituzionali, approvino l'emendamento. La conclusione è la seguente: è sufficiente una piccola minoranza di Stati, oltre che di membri del Congresso, per costruire una coalizione che impedisca l'approvazione di quel dato emendamento.

Insomma, negli Stati Uniti vi è una separazione dei poteri che non c'è (in questi termini) in nessuno dei sistemi di governo che abbiamo in Europa. In Europa sia nei sistemi di governo parlamentari che in quelli semipresidenziali si hanno dei governi internamente fusi. E laddove il governo è internamente fuso è possibile che un'istituzione monopolizzi la sovranità popolare, ovvero il suo esercizio. E chiaramente questa istituzione è (stata) il Legislativo. Ovvero, più che il legislativo, a monopolizzare il concetto di sovranità popolare è (stata) la maggioranza politica, partigiana, che si è costituita e si costituisce al suo interno.

Cosa vuol dire un governo "internamente fuso"? Negli Stati Uniti viene eletto un Presidente ogni quattro anni, poi la Camera dei Rappresentanti ogni due anni, poi il Senato ogni sei anni, e il mandato di 1/3 dei senatori scade in coincidenza con il mandato biennale della Camera dei Rappresentanti. Senza consi-

derare che vengono elette le due Camere di tutti gli Stati (49 Stati hanno due Camere, solamente un unico Stato è monocamerale, il Nebraska) e quindi i Governatori di tutti gli Stati. Come si vede, qui l'elettore ha una voto molteplice. Invece, nei Paesi Europei, viene eletta solamente una istituzione, cioè il Parlamento. E il Parlamento, al suo interno, sceglierà poi il gruppo che rappresenta la sua maggioranza all'interno e *attraverso* il governo. Così, il Governo è il comitato dirigente della maggioranza parlamentare. Quindi nel sistema parlamentare si hanno delle istituzioni fuse, nel senso che l'esecutivo è *dentro* il legislativo: cioè l'esecutivo è espressione del legislativo in quanto non può funzionare senza il supporto del legislativo. Ma anche nel senso che il legislativo è *dentro* l'esecutivo: cioè il legislativo (ovvero la sua maggioranza) si organizza grazie all'esecutivo.

Istituzioni fuse che esercitano però funzioni separate: l'una (il Parlamento) la funzione legislativa, l'altra (il Governo) la funzione esecutiva. In America, invece, abbiamo istituzioni separate – il Presidente, la Camera dei Rappresentanti, il Senato – che esercitano, però, le stesse funzioni sia esecutive che legislative. Qui risiede la differenza sostanziale tra i due modelli di democrazia costituzionale. Ciò significa che nel modello parlamentare si può parlare di una sovranità del Parlamento, mentre nessuna istituzione negli Stati Uniti o nei governi internamente separati può rivendicare la prerogativa di essere l'espressione esclusiva della sovranità popolare.

Questo vale anche per il modello semipresidenziale della Francia della V Repubblica. Perché anche nel modello semipresidenziale la sovranità popolare rimane *concentrata* all'interno del Parlamento. Nel modello semipresidenziale il Parlamento continua ad essere la sede della produzione legislativa. Il Presidente della Francia non ha nessun potere di veto equivalente al potere di veto di cui è dotato il Presidente degli Stati Uniti, ovvero non può intervenire con il suo potere di veto nel processo legislativo. Certamente dispone di alcuni veti, ma si tratta di veti di tipo regolamentare, che non intervengono nel processo legislativo. Insomma, mentre nella vicenda europea la sovranità popolare è depositata in una istituzione, cioè il Parlamento, negli Stati Uniti non c'è una istituzione che può rivendicare di essere depositaria della sovranità popolare.

E dov'è depositata in America, allora, la sovranità popolare? È depositata in un documento, nella Costituzione. La sovranità popolare è nella Costituzione, grazie al preambolo che inizia con “*We the people...*”. In quel preambolo il popolo affida la propria sovranità alla Costituzione, e tutte le istituzioni create da essa (sia quelle che sono di natura elettiva che quelle che non sono di natura elettiva) hanno un equivalente potere *dal punto di vista* del popolo. Per questo motivo, ad esempio, nessun membro di una istituzione elettiva (come il Congresso o il presidente) può reagire di fronte ad interventi del potere giudiziario (istituzio-

ne non elettiva) nei propri confronti, se tale intervento si svolge all'interno della costituzione (e della sua interpretazione dominante, quella fornita dalla Corte Suprema). Dopo tutto, è stata la Corte Suprema che ha deciso l'esito delle elezioni presidenziali nel novembre 2000. La Corte Suprema che è un'istituzione non elettiva. Si provi ad immaginare cosa sarebbe successo in Europa se fosse stato il potere giudiziario a stabilire chi dovesse divenire il capo dell'esecutivo. Oppure si guardi, in Europa, all'insofferenza con cui le istituzioni elettive reagiscono ai controlli di legalità esercitati dalle istituzioni non elettive.

Se nell'esperienza europea la sovranità del Parlamento ha legittimato quest'ultimo ad istituire un rapporto gerarchico con la Magistratura, un tale rapporto gerarchico non si sarebbe potuto istituire negli Stati Uniti. Questo spiega perché negli Stati Uniti, e non nei paesi europei, si è avuto lo sviluppo di quella particolare pratica giudiziaria che si chiama *judicial review*, cioè la revisione giudiziaria delle leggi. Naturalmente, anche nell'Europa della fusione dei poteri si è finalmente imposto il principio che le leggi del Parlamento dovessero essere sottoposte ad un controllo di costituzionalità. Ma, qui, appunto la *judicial review* è stata resa come *constitutional review*. Cioè si è istituita la revisione costituzionale delle leggi, ma non la revisione giudiziaria delle leggi. Si faccia attenzione agli aggettivi: "giudiziaria" e "costituzionale". Negli Stati Uniti, la revisione giudiziaria delle leggi significa che ogni magistrato, di qualsiasi giurisdizione territoriale, può valutare (all'interno di qualsiasi procedimento giudiziario) la costituzionalità delle leggi (approvate dal Congresso e firmate dal Presidente). Quindi, qualsiasi magistrato può dire: questa legge viola i principi costituzionali e quindi va disapplicata.

In Europa, la revisione costituzionale significa che solamente un organo specifico, la Corte Costituzionale, è autorizzata a valutare la costituzionalità della legislazione. Tale organo, tuttavia, è un organo costituzionale, ma non giudiziario: nel senso che non appartiene al potere giudiziario *in quanto tale*. Infatti, quest'ultimo, è un potere dipendente dal potere legislativo, e *in quanto tale* non potrebbe sindacare le scelte del Parlamento. È il Parlamento che formula ed elabora le leggi e il potere giudiziario deve procedere alla loro applicazione, risolvendo eventuali conflitti interpretativi. Ma il potere giudiziario non *può avere* un equivalente peso del potere parlamentare.

Di qui, l'intuizione kelseniana di istituire in Europa un inedito organo per l'inserimento del principio americano del controllo di costituzionalità delle leggi, senza alterare la tradizione europea basata sul principio della supremazia parlamentare. Cioè di affidare alla Corte Costituzionale il compito di esercitare il controllo di costituzionalità sulle leggi approvate dal Parlamento. Tenendo presente che la Corte Costituzionale non appartiene al potere giudiziario, ma è un organismo specifico preposto *esclusivamente* a questo scopo. Insomma, anche il mo-

dello monistico ha dovuto affrontare il problema di tenere sotto controllo la costituzionalità della produzione legislativa e lo ha risolto in coerenza con la tradizione europea. Cioè senza alterare il meccanismo di fusione dei poteri e la sua basilare implicazione (la supremazia parlamentare).

3. L'ESECUTIVO E IL SISTEMA DI GOVERNO

Il sistema di governo non può essere concettualizzato senza riferimento sia al sistema elettorale che al sistema di partito. Per questo si parla di “sistema di governo” e non già di “forma di governo”. Nel senso che, nel sistema di governo, debbono essere presi in considerazione gli attori che agiscono all'interno di un dato assetto regolativo. E gli attori sono i partiti e i leader, che emergono attraverso il funzionamento del processo elettorale e della competizione partitica. Mentre l'analisi giuridica tende a focalizzarsi sulla forma, cioè sulle relazioni statiche tra esecutivo e legislativo, l'analisi politologica tende invece a focalizzarsi sul funzionamento, cioè sulle relazioni dinamiche tra le due istituzioni.

Il sistema di governo è quell'ambito istituzionale del sistema politico che organizza i rapporti tra gli attori che partecipano al processo di formazione delle decisioni autoritative. In ogni democrazia vengono prese decisioni. Se così non fosse le democrazie perirebbero. Come vengono prese le decisioni? Vi sono due circuiti da considerare: uno è quello del rapporto tra esecutivo e legislativo e l'altro tra esecutivo e capo dell'esecutivo. Dunque, per poter capire che caratteristiche hanno gli Esecutivi, oltre a guardare i modelli di democrazia costituzionale, occorre guardare anche al sistema di governo. Dove il sistema di governo è un genere a cui appartengono specie diverse.

Naturalmente, per poter stabilire quali sono tali specie o *tipi*, occorre avere dei criteri classificatori, perché senza criteri non si può classificare. E d'altra parte se non classifico, se non comparo, non capisco. Io utilizzo tre criteri, quelli che consentono di ricostruire il ciclo istituzionale della formazione e del funzionamento del governo: il criterio dell'elettività (come si forma il governo?), il criterio dell'operatività (che cosa fa il governo?) e il criterio del rendiconto (come risponde delle sue azioni il governo?). Se usiamo questi tre criteri, vediamo che abbiamo almeno tre sistemi di governo distinti (non considerando il direttorio della Svizzera): il *presidenzialismo*, il *semipresidenzialismo* e il *parlamentarismo*.

Sulla base del criterio dell'elettività, il presidenzialismo degli Stati Uniti (che chiamiamo presidenzialismo per convenzione ma in realtà quello degli Stati Uniti, come abbiamo visto, è un governo separato a preminenza presidenziale, così

come è stato fino al secolo scorso un governo separato a preminenza congressuale) è connotato dall'elezione di una persona, di un detentore di un potere monocratico. Negli Stati Uniti si elegge il Presidente. La stessa Costituzione non parla di "Presidenza", non c'è nessun riferimento all'istituzione in quanto tale, ma c'è il riferimento all'individuo che ricopre la carica all'interno di quella istituzione. Al contrario, per quanto riguarda il parlamentarismo di buona parte dei Paesi Europei, il governo non viene eletto ma viene selezionato. Qui si ha l'*elezione* del Parlamento e quindi, all'interno del Parlamento, la *selezione* del governo. Governo che generalmente (ma non necessariamente) rappresenta la maggioranza di quel Parlamento. Il Primo Ministro e i Ministri non possono ricoprire il loro ruolo a prescindere dal sostegno parlamentare.

Se si considera però il sistema elettorale e partitico, la famiglia dei parlamentarismi diventerà più variegata. Perché vi sono dei sistemi parlamentari in cui il governo si forma necessariamente *per via post-elettorale* (si pensi all'Italia della Prima Repubblica, quando i governi si formavano sulla base di lunghi negoziati dopo le elezioni). E vi sono invece dei sistemi parlamentari in cui il governo si forma *per via elettorale*. Cioè la sera delle elezioni si potrà conoscere il partito e la coalizione che ha vinto le elezioni e il nome del futuro capo del governo (si pensi alla Gran Bretagna o alla Germania). Quindi, è vero che tutti i governi parlamentari vengono selezionati dalle rispettive maggioranze parlamentari (anche se possono essere scelti piuttosto da minoranze parlamentari, perché in Parlamento non vi è una maggioranza coesa a favore di un diverso governo o contro il governo in carica), ma è anche vero che in alcune democrazie parlamentari la formazione del governo avviene attraverso le elezioni (che indicano quali sono il polo o il partito maggioritario) e in altre democrazie parlamentari la formazione del governo avviene dopo le elezioni. Le prime democrazie si possono chiamare "democrazie competitive" o "maggioritarie"; le seconde democrazie "consociative" o "consensuali".

Vediamo invece cosa succede nel semipresidenzialismo. Nel semipresidenzialismo francese (che è il caso più rappresentativo di questa specie governativa) si ha un *governo duale* costituito dal Presidente della Repubblica e dal Primo Ministro e relativo Esecutivo. Il Presidente della Repubblica viene eletto direttamente. Fino a pochi mesi fa l'elezione diretta avveniva ogni 7 anni (mentre dopo il successo del Referendum della primavera del 2001, il Presidente della Repubblica verrà eletto ogni 5 anni). Contemporaneamente la formazione del governo avviene attraverso le normali elezioni parlamentari che si svolgono ogni 5 anni. Il meccanismo elettorale, il sistema di doppio turno con collegi uninominali e maggioritari, ha prodotto quasi sempre maggioranze coese all'interno del Parlamento francese. Ma questo non significa che le maggioranze che si formano in Parlamento coincidano con le maggioranze che hanno dato vita all'elezione del Presi-

dente della Repubblica. Quindi nel sistema semipresidenziale si può avere un Presidente eletto da una maggioranza diversa da quella che controlla il Parlamento.

Perché questo è un problema in Francia, mentre non lo è negli Stati Uniti? Perché in America il Presidente (e così passo al criterio dell'*operatività*) può operare a prescindere dalla maggioranza partigiana che controlla il Congresso. Ma, naturalmente, occorre non dimenticare che il Presidente, sebbene sia il leader indiscusso dell'Esecutivo, non è però il capo del Governo. Il Presidente è il leader indiscusso all'interno dell'Esecutivo, in quanto nessun'altro membro di quest'ultimo beneficia dei suoi stessi poteri e della sua legittimazione elettorale. Tant'è che i collaboratori del Presidente vengono chiamati Segretari. Cioè essi sono l'occhio e l'orecchio del Presidente, come dice una vecchia formula, dentro un particolare ambito della politica pubblica nazionale. Siccome il Presidente non può essere dappertutto, cioè non può seguire ogni problema, allora ha bisogno dell'aiuto di collaboratori (o Segretari) nei vari ambiti della politica pubblica. Loro non hanno lo stesso potere che ha lui e se qualcuno di loro cresce troppo in influenza, allora è interesse del Presidente ridimensionarlo (ad esempio, licenziandolo, come spesso è avvenuto). Ma per realizzare le sue politiche, il Presidente dovrà poi trovare un accordo con il Congresso (in quanto *insieme* costituiscono il Governo).

Comunque, il fatto è che non c'è modo, per il Congresso, di sbarazzarsi di un Presidente che è di un diverso orientamento politico dal suo, se non aspettare l'elezione successiva. Ovviamente, c'è il modo rappresentato dall'*impeachment*. Ma per "impiccarlo" bisogna dimostrare che quel Presidente è andato contro la Costituzione, oppure che ha avuto dei comportamenti che la Costituzione (con una forma molto ambigua) definisce come cattivi e disdicevoli. Insomma, l'unico modo per "far fuori" (politicamente) un Presidente sgradito, per il Congresso, è dimostrare che una sua qualche azione è uscita dai limiti costituzionali.

Ciò ha implicazioni operative non di poco conto per il Congresso. Non solo perché quest'ultimo è costretto a trasformare una critica politica in un'accusa giudiziaria (con esiti paralizzanti, come è avvenuto nel lungo processo che ha condotto al tentativo, non riuscito, di *impeachment* di Clinton nella seconda metà del suo mandato). Ma anche perché, se il Congresso non ha nessun *potere di sfiducia* nei confronti del Presidente, nondimeno il Congresso non ha neppure nessun *dovere di fiducia* nei suoi confronti. Ciò significa che i membri del Congresso tenderanno a seguire i loro interessi elettorali e non quelli del Presidente. La separazione dei poteri disincentiva la disciplina dei partiti congressuali nei confronti del loro stesso Presidente. Insomma negli Stati Uniti, siccome il Presidente non dipende dalla fiducia dei membri del Congresso, anche i suoi sostenitori potranno votare contro di lui senza che questo abbia implicazioni operative (cioè

senza che il Presidente sia costretto a dimettersi).

Questo spiega perché i partiti americani siano così diversi dai partiti europei. Cioè perché sono partiti separati e non accentrati al loro interno, pur facendo riferimento alla stessa denominazione partitica. Sia i democratici che i repubblicani, *a livello federale*, sono una coalizione di partiti presidenziali, senatoriali e distrettuali. Senza considerare i partiti statali, di contea e locali. Ogni partito (o candidato) federale deve essere espressione di una *comunità di interessi elettorali* distinta; la comunità di interessi del distretto elettorale (rappresentata dal Rappresentante della Camera dei Rappresentanti), la comunità di interessi del collegio statale (rappresentata dai due Senatori che spettano ad ogni Stato nel Senato), la comunità di interessi del collegio nazionale (rappresentata dal Presidente). Si tratta di comunità (elettorali) di interessi distinte: e se la distinzione produce conflitto tra di esse, ciò è un bene per la democrazia (americana). E, comunque, quel conflitto *non ostacola l'operatività* del governo presidenziale.

Anche il semipresidenzialismo è esposto al conflitto istituzionale tra Presidente e Primo Ministro. Ma qui, tale conflitto, può complicarne non poco il funzionamento. Infatti, il Presidente e il Primo Ministro *debbono* operare insieme. È per questo che tale sistema di governo viene definito come un "esecutivo duale". È un po' come Giano, il dio romano con due facce che guardavano in direzioni opposte: anche se qui le due facce debbono costituzionalmente concordare su una comune direzione di marcia. Tutti e due guidano il governo, tutti e due fanno funzionare il governo: anche se l'uno (il Primo Ministro) lo fa funzionare sulla base del sostegno parlamentare, l'altro (il Presidente della Repubblica) sulla base della propria legittimazione elettorale. Ma se le due facce vogliono andare in direzioni opposte, che cosa succede? Fino a quando il Presidente della Repubblica e il Primo Ministro sono della stessa maggioranza politica, allora è evidente che il Capo del Governo sarà il Presidente della Repubblica. E l'Esecutivo seguirà la sua direzione. Ma quando essi rappresentano due diverse maggioranze politiche, allora è plausibile che dei conflitti possano insorgere tra di loro sulla direzione da seguire. Insomma, in Francia, il conflitto è *un problema*, e non già *una soluzione* come negli Stati Uniti.

Come è stata anticipata, nel sistema semipresidenziale, la possibilità del conflitto tra le due facce dell'Esecutivo? Dando all'uno la responsabilità primaria in alcune materie e all'altro la responsabilità primaria in altre materie. Così la politica estera e la politica militare sono state considerate *domaines réservés*, competenze riservate, del Presidente. Al contrario la politica interna, con tutte le sue articolazioni, è stata considerata competenza riservata del Primo Ministro. Tuttavia tale distinzione tra politica interna e politica estera si è rivelata una distinzione assai difficile da preservare, in un paese membro dell'Unione Europea (quale è la Francia) e in un'epoca di globalizzazione. Il ministro che va a curare a

Bruxelles gli interessi dell'agricoltura francese *fa* politica interna o *fa* politica estera? Il ministro che affronta i problemi dell'ambiente a livello comunitario *fa* politica interna o *fa* politica estera? In altri termini, il processo di integrazione europea ha messo in difficoltà la distinzione tradizionale tra politica estera e politica interna. Una distinzione, peraltro, che si è rivelata difficile da preservare anche fuori dall'Europa. Si pensi agli Stati Uniti, dove il conflitto tra Presidente e Congresso si è esteso a tutti gli ambiti della politica pubblica, mentre durante la Guerra Fredda era stata introdotta una distinzione di competenze tra il primo (responsabile della politica estera) e il secondo (responsabile della politica interna). Va da sé che assai diversa è la situazione nei governi parlamentari. Qui, l'Esecutivo semplicemente non può operare senza il sostegno del Legislativo. Anche se tale supporto può avere forme e modalità diverse.

Vediamo il terzo criterio, quello del *rendiconto*. Anche in questo caso occorre precisare il linguaggio. Rendiconto può essere reso sia come *accountability* che come *responsibility*. Nel linguaggio politico anglo-americano, l'*accountability* è individuale mentre la *responsibility* è collettiva. In Europa, si parla di governi responsabili intendendo attori collettivi, mentre negli Stati Uniti si parla di leader *accountable* intendendo un attore individuale. È evidente che nel presidenzialismo il rendiconto è di tipo personale. È un rendiconto del Presidente, ma anche dei singoli membri del Congresso. Il fatto che il rendiconto è personale, significa che il Presidente deve rendere conto anche delle scelte fatte dai suoi Segretari, in suo nome, nei vari ambiti della politica nazionale da essi seguiti. Così, non è il Congresso che rende conto come istituzione ai suoi elettori, ma sono i 435 membri della Camera dei Rappresentanti che individualmente rendono conto (nei loro rispettivi distretti elettorali) ai propri elettori. Oppure i 100 membri del Senato che rendono conto nei rispettivi collegi elettorali del loro Stato, sempre individualmente, agli elettori. Qui non ci sono partiti, nel senso di attori collettivi. I partiti sono delle agenzie di supporto dei candidati. Per questo si dice che negli Stati Uniti la politica è *candidate oriented*. Vale a dire: dominata dai candidati e non dai partiti.

Diversa è la situazione nei sistemi parlamentari europei. In questi sistemi non c'è un rendiconto individuale, ma collettivo. È il governo che rende conto di quello che ha fatto. La sua è una responsabilità collettiva. Ovviamente, nei parlamentarismi competitivi e maggioritari dove la presenza del leader è determinante, allora il rendiconto collettivo del governo implica anche un rendiconto individuale del suo leader. Nel sistema di governo semipresidenziale, invece, si ha sia il rendiconto individuale del Presidente e sia il rendiconto collettivo dell'esecutivo. Il fatto che ci sia un doppio rendiconto e una doppia maggioranza, in presenza di una eventuale *dissonanza* tra queste ultime, complica non poco il processo di responsabilizzazione del governo. La difficoltà di individuazione

delle responsabilità governative è ancora più accentuata, naturalmente, nel presidenzialismo. Per di più, nel sistema presidenziale non può esserci una competizione elettorale che contrapponga il “governo” e l’“opposizione”, e che quindi consenta all’elettore di distribuire i propri premi o le proprie punizioni. Il giudizio e le preferenze degli elettori vengono disperse in una molteplicità di arene elettorali, dove in competizione sono individui (candidati alla Presidenza, al seggio del Senato o della Camera dei Rappresentanti) e non aggregazioni programmatiche collettive. Insomma, mentre nel presidenzialismo non c’è la possibilità di stabilire chi è il governo e cosa ha fatto il governo, tale possibilità c’è invece nel parlamentarismo. Più complessa è la situazione nel semipresidenzialismo, dove le due facce dell’esecutivo potrebbero talora coincidere e condividere le stesse prospettive, e quindi rendere possibile stabilire chi è il governo e cosa ha fatto, ma talaltra non coincidere e in quel caso ostacolare quella identificazione. Naturalmente un conflitto tra il Presidente della Repubblica e il Primo Ministro potrebbe avere ripercussioni, non solo interne, ma anche esterne. Ad esempio, una buona parte delle difficoltà che ha incontrato l’Unione Europea nella Conferenza Intergovernativa di Nizza del dicembre 2000 sono state dovute anche al fatto che la Francia si è trovata a gestire la presidenza dell’Unione Europea avendo due maggioranze politiche distinte nel suo esecutivo.

4. L’ASCESA DELL’ESECUTIVO E LE SUE IMPLICAZIONI

L’Esecutivo è cresciuto di importanza in tutti i Paesi. Si dice che se l’Ottocento è stato il secolo del Legislativo, il Novecento è stato invece il secolo degli Esecutivi. Ma quest’ascesa degli Esecutivi è avvenuta secondo modalità distinte. Negli Stati Uniti è avvenuta modificando gli equilibri tra le istituzioni senza alterare la Costituzione. L’Ottocento è stato il periodo del governo congressuale, il Novecento è diventato il periodo del governo presidenziale. Così, a cavallo dell’Ottocento, si è passati da un’egemonia congressuale a un’egemonia presidenziale nell’azione del governo separato. Tant’è che si è parlato della affermazione, addirittura, di una Seconda Repubblica con gli anni Trenta del secolo scorso. Anche se tutto ciò è avvenuto senza cambiare formalmente la Costituzione, ma modificandone l’interpretazione attraverso cruciali sentenze della Corte Suprema. L’ascesa dell’Esecutivo si è registrata anche nei sistemi di governo europei. In molti sistemi di governo europei c’è stato un rafforzamento delle capacità decisionali dell’esecutivo. Tale rafforzamento è avvenuto grazie ad alcune importanti razionalizzazioni del Legislativo. Ovvero ad alcuni cambiamenti che hanno ridimensionato le capacità decisionali del legislativo (e che invece hanno

rafforzato le sue capacità di controllo dell'Esecutivo).

Così, il compito determinante del legislativo è divenuto sempre di più quello di controllare i governi. Laddove i legislativi hanno voluto assumersi il compito di governare da soli, in società complicate come le nostre, quel compito ha prodotto uno stallo nel processo decisionale. Per le note trappole che ostacolano l'azione collettiva, la elaborazione di una decisione è estremamente difficile in una istituzione rappresentativa costituita di molti attori ed espressione di interessi contraddittori. Ecco perché si è andati verso verso un rafforzamento degli Esecutivi. Naturalmente ciò è avvenuto secondo modalità diverse. Un modo è stato quello di introdurre la pratica della fiducia implicita ai governi, che ha reso possibile i governi di minoranza, *in mancanza di meglio*. Piuttosto che stare senza governo, i razionalizzatori hanno preferito rendere possibile i governi di minoranza. Con la fiducia implicita spetta infatti al Legislativo dimostrare che il governo in carica non dispone più di una maggioranza. In assenza di un chiaro risultato elettorale, si può comunque formare un governo di minoranza, che potrà operare fino a quando non si formi una maggioranza ad esso contraria in Parlamento. In questo modo si riducono quei vuoti di potere che nel passato erano stati generalmente coperti da forze extraparlamentari per fini anti-parlamentari.

Un altro modo è stato quello di introdurre la pratica della fiducia personale al Primo Ministro e non solo al Governo. Il Primo Ministro è reso così personalmente *accountable* verso il Parlamento. È il Primo Ministro che rappresenta il governo. Ciò vuol dire anche che si è rafforzato il ruolo del Primo Ministro nei confronti degli altri Ministri del Governo. Che, pur essendo Ministri e non Segretari come negli Stati Uniti, sono dotati di un'autorità minore rispetto a quella del Primo Ministro. In questo modo, pur senza alterare la struttura collettiva del governo, si è incentivata una seconda modalità di relazione tra il Primo Ministro e i Ministri, rispetto a quella tradizionale del Primo Ministro come un *primo tra pari*. Cioè la modalità relazionale in il cui il Primo ministro è un *primo sopra i pari*. Un altro modo ancora di razionalizzare il rapporto tra Governo e Parlamento è stato quello di introdurre (a partire dalla Germania postbellica) il vincolo della sfiducia costruttiva. Che poi vuol dire che il Parlamento non può sottrarre la fiducia al capo del Governo (o Cancelliere) senza indicare contemporaneamente e formalmente un capo del Governo alternativo (con la relativa maggioranza parlamentare).

In Germania, infatti, dopo l'esperienza di Weimar degli anni Trenta del XX secolo (in cui l'estrema destra e l'estrema sinistra si erano frequentemente coalizzate per fare cadere i governi in carica ma non erano in grado di coalizzarsi per sostituirli con un altro governo, con l'esito che il vuoto di potere fu quindi riempito da forze antiparlamentari), la paura dell'instabilità governativa aveva

dominato la riflessione successiva alla seconda guerra mondiale sulla nuova costituzione (approvata quindi col nome di Legge fondamentale, per ribadire il fatto che non si trattava della costituzione tedesca in senso proprio, visto che il Paese era diviso in due parti). Da un punto di vista formale, grazie al meccanismo costituzionale della sfiducia costruttiva, in assenza di un'alternativa, il governo in carica continua a operare anche se non gode della fiducia della maggioranza parlamentare. Sul piano pratico, va da sè, le cose sono più complesse. Fatto sì è che, in questo modo, sia la maggioranza che l'opposizione *sono costrette* a perseguire comportamenti responsabili (per lo meno, verso quel bene pubblico definibile come *governabilità*). Comunque, la sfiducia costruttiva, coniugata con il sistema elettorale e col sistema di partito, ha contribuito a rendere la democrazia federale tedesca un modello esemplare di stabilità governativa.

Inn altri Paesi Europei, la razionalizzazione del parlamentarismo ha significato il superamento del tradizionale bicameralismo. In questi Paesi si è dato solamente alla Camera bassa il compito di fiduciare o sfiduciare il governo, riducendo così il potere della Camera alta (ovvero trasformandola in un Camera di rappresentanza delle unità territoriali, come nei paesi federali e quasi-federali). Naturalmente, tali processi razionalizzatori sono stati più evidenti nelle democrazie competitive, perchè nelle democrazie consensuali il potere della seconda Camera è stato preservato in quanto garanzia della stabilità dell'accordo consensuale tra i principali partiti politici. Si pensi all'Italia postbellica, dove il Senato ha continuato ad avere le stesse funzioni della Camera dei Deputati. In questo modo è stato possibile preservare la struttura policentrica del nostro Parlamento, fornendo garanzie ai principali partiti (la Dc e il Pci) che, se perdevano in una camera, avrebbero potuto rifarsi nell'altra. Insomma, le varie razionalizzazioni del legislativo nei sistemi di governo parlamentari hanno avuto lo scopo di creare le condizioni per l'ascesa dell'esecutivo, pur senza modificare il principio della sovranità parlamentare.

L'ascesa dell'esecutivo ha significato anche che esso è divenuto un'istituzione centrale nei sistemi di governo democratico. Tale centralità ha tuttavia registrato gradi diversi. Si guardi i sistemi di governo parlamentari. In questi ultimi, la centralità dell'Esecutivo è risultata generalmente maggiore laddove gli esecutivi sono stati monopartitici o a coalizione ristretta, ovvero sono emersi *per via elettorale* da una chiara competizione bipartitica o bipolare. Laddove, invece, gli Esecutivi non sono stati né monopartitici né a coalizione ristretta ma a larga coalizione, la centralità dell'esecutivo è stata più volte minacciata da altre istituzioni (e dal Legislativo in primo luogo). Perché, qui, l'Esecutivo è una delle arene di un sistema che ha una molteplicità di arene decisionali.

Si noti, peraltro, che i sistemi di governo parlamentari che hanno una molte-

plicità di arene o che sono policentrici funzionano in modo non dissimile dal sistema di governo presidenziale statunitense. Se là (negli Stati Uniti) si ha una separazione *istituzionale*, qui (nell'Italia postbellica, ad esempio) si è avuta una separazione *politica*. Nell'Italia postbellica si è avuta una maggioranza che ha escluso i comunisti all'interno del governo, ma maggioranze che li hanno inclusi all'interno del Parlamento. Le due maggioranze non sono coincise, tant'è che spesso sono state in contrasto l'una con l'altra, ridimensionandosi a vicenda. In modo non dissimile si è sviluppato il rapporto tra il Presidente e il Congresso. In quanto espressioni di comunità elettorali d'interesse distinte essi si sono ripetutamente contrastati, così ridimensionandosi a vicenda. Insomma, sia negli Stati Uniti che nell'Italia postbellica la logica di funzionamento del sistema di governo va o è andata nella stessa direzione: delimitare la capacità decisionale dell'Esecutivo (cioè del Presidente, nel primo caso, e del Governo, nel secondo caso). Non casualmente, la stessa domanda che ci si pone in riferimento agli Stati Uniti (*chi è il governo?*) è stata posta per molto tempo anche in riferimento ai governi parlamentari consensuali e policentrici come quello italiano.

È bene o male che l'Esecutivo sia divenuto un'istituzione centrale delle democrazie? È bene, perché sappiamo che le democrazie sono tanto più sicure quanto più l'Esecutivo è centrale nel processo decisionale. Perché se l'Esecutivo non è centrale nei processi decisionali, allora vuol dire che le decisioni verranno prese altrove. Infatti, laddove gli Esecutivi non contano o sono deboli (come è avvenuto tradizionalmente in molti paesi dell'America Latina), le decisioni sono state prese o influenzate da interessi forti, però esterni alle stesse istituzioni pubbliche. Interessi non controllabili democraticamente e (soprattutto) non responsabili elettoralmente. Quindi la centralità dell'Esecutivo deve essere salutata positivamente dagli studiosi della democrazia, oltre che dai cittadini democratici.

Tuttavia, vi è un *caveat* da introdurre. Quella centralità dell'Esecutivo è un bene, *a meno che* essa non minacci l'equilibrio democratico. E ciò può avvenire in società divise, dove le principali forze politiche non hanno fiducia l'una nell'altra, oppure dove la democrazia è fragile e non consolidata. In questi casi, Esecutivi troppo forti potrebbero antagonizzare l'opposizione e quei settori della società nazionale da essi non rappresentati. Come si vede, ciò che è un bene da un punto di vista teorico, potrebbe non esserlo da quello empirico. In democrazia, non c'è mai una risposta bella e pronta alle nostre domande. Comunque, la nostra indagine ci ha condotto ad una conclusione importante: ovunque il governo democratico (o, meglio, l'Esecutivo) è in ascesa nelle democrazie contemporanee.

5. CONCLUSIONI

I governi sono dunque divenuti le istituzioni centrali delle democrazie. Tuttavia, là dove c'è la fusione dei poteri (governi parlamentari e semipresidenziali), l'ascesa dell'Esecutivo è coincisa con il declino del Legislativo. Qui, infatti, il rapporto tra essi sembra essere a somma zero. Invece, là dove c'è la separazione dei poteri (governo presidenziale), il rapporto tra di essi è risultato essere a somma positiva, nel senso che l'ascesa dell'uno (il Presidente) si è rivelata compatibile con la preservazione della forza dell'altro (il Congresso).

Nelle democrazie europee si è registrato però un singolare paradosso: il rafforzamento degli Esecutivi è avvenuto in presenza di un indebolimento della sovranità statale. Il processo di integrazione europea ha implicato il trasferimento di quote significative della (tradizionale) sovranità nazionale verso le istituzioni sovranazionali dell'Unione Europea. Un numero sempre maggiore di decisioni vengono prese a livello comunitario, decisioni che erano state tradizionalmente proprie degli stati nazionali (basti pensare alla decisione sul governo della moneta). L'Unione Europea è divenuta progressivamente un'organizzazione sovranazionale, pur mantenendo alcuni tratti ed istituzioni dell'organizzazione internazionale. Il punto è che i governi si sono rafforzati all'interno dei singoli stati nazionali (membri dell'Unione Europea), ma contemporaneamente si è registrato un indebolimento di questi ultimi in quanto tali. Un bel paradosso, non c'è che dire. Come si risolverà? Ovvero, che esiti produrrà questo doppio e contraddittorio sviluppo?