

Democrazia e forme di governo nelle esperienze costituzionali latinoamericane: derive illiberali o degenerazioni autoritarie?

di *Silvio Gambino*

Abstract: Democracy and forms of government in Latin-American constitutional experiences: illiberal deviation or authoritarian degenerations? – The article is focused on the study of the impact that political parties have on the actual functioning of contemporary presidential forms of government operating in the Latin American continent. The comparative law literature has underlined how in such constitutional experiences the functioning of the presidential form of government is inspired by the ideal-typical model of presidential forms only in an apparent way. In fact, in the Latin American continent there are real presidentialist drifts, and this above all because of the unregulated methods of exercising presidential power (i.e. Peronism, caudillismo). In the last part, the article wonders about these experiences of government degenerate in a mere illiberal way regarding the concrete operation of the active powers in the form of government (especially of the presidential one), as we observe in some European experiences (i.e. Hungary and Poland). On the contrary, it is appropriate asking whether the same experiences of Latin American government materialize in real authoritarian degenerations, which must be understood as incompatible with the culture of liberal constitutionalism.

4021

Keywords: Democracy and Forms of Government; Latin-American Constitutional Experiences; Illiberal Deviation or Authoritarian Degenerations?.

1. Partiti e forme di governo nel (le trasformazioni del) costituzionalismo contemporaneo (fra teoria e realtà costituzionale). Alcune premesse anche di tipo metodologico

Come molte altre analisi in tema di ‘democrazia illiberale’ (oggetto di riflessione giuridica e politologica soprattutto nel corso dell’ultimo ventennio), anche il tema di questo convegno induce a (ri)proporsi, preliminarmente, il risalente interrogativo circa gli apporti ermeneutici che le tradizionali categorie utilizzate dall’approccio costituzional-comparatistico possono aver assicurato (in passato) e possono tuttora assicurare alla comprensione delle esperienze costituzionali, al momento di affrontare le complesse tematiche poste dalle trasformazioni (accelerate nel corso del tempo) nei rapporti tra Stato-autorità e Stato-società e dalla organizzazione complessiva della forma Stato che ne deriva nell’ambito delle diverse esperienze di democrazia pluralista; una tematica – quella appena richiamata – che, pertanto, evoca il problema della forma (ma anche delle

trasformazioni) dello Stato nel tempo e nello spazio. Nelle sue sempre attuali *Lezioni*, con l'abituale lucidità e lungimiranza, in tema, Mortati aveva già osservato che "il problema delle forme di governo e quello della forma di Stato rappresentano i due aspetti di un unico fondamentale problema: quello che attiene al modo di essere del rapporto tra Stato-autorità e Stato-società"¹. È in questo senso che il Maestro di diritto costituzionale e comparato rimarcava la necessità (anche per il comparatista) di non sottacere, nella sua analisi, il rilievo delle stringenti dinamiche esistenti fra (funzionalità delle) forme di governo – tanto che si rifletta sui governi presidenziali tanto che si rifletta su quelli parlamentari, gli uni e gli altri più o meno profondamente razionalizzati nelle specifiche esperienze nazionali – e forme di Stato, fino a sottolineare come la stessa vitalità di queste ultime (e con esse l'effettività del principio democratico) dipenda intimamente dalla piena funzionalità delle prime e, quando ciò non abbia a verificarsi nella prassi costituzionale, a rinviare all'esigenza di prevedere processi di revisione/razionalizzazione costituzionale che, in tale ottica, si presentano come riadeguamenti assolutamente opportuni se non anche necessari fra forme di governo, partecipazione democratica e forme di Stato.

Lo stesso binomio istituzionale fra forme di governo e distribuzione territoriale dei poteri costituzionali solleva problematiche che travalicano i confini di una competenza strettamente giuridica richiedendo un approccio 'multidisciplinare' volto a cogliere e perfino a legittimare una proposta di riforma anche dal punto di vista sociale, culturale ed economico, in una parola dal punto di vista del sistema politico e istituzionale nella sua complessità. Pertanto, anche se, come osserva Mortati, s'impone una visione approfondita delle problematiche poste dalla stretta interrelazione fra forma di Stato e forma di governo, si avverte parimenti la difficoltà di avanzare soluzioni basate su proposizioni di 'modelli' o categorie giuridiche ancorché esse stesse non sempre di agevole individuazione. Da ciò possono derivare talune principali conseguenze: da un lato, il problema specifico delle forme di governo, proprio in quanto collegato ed avente ripercussioni sulla forma di Stato, deve essere impostato e deciso in modi differenti a seconda dei luoghi e dei tempi, in relazione alle condizioni economiche, sociali e culturali della società (vedremo nel seguito come questa affermazione risulti confermata dall'analisi delle democrazie latino-americane); dall'altro, per non cadere nel rischio di elaborazioni troppo generiche, vengono avanzate proposte di analisi teorica che mirano a individuare "categorie di analisi" applicabili a qualunque ordinamento. Oltre alle dinamiche interne alla organizzazione politica dello Stato in senso stretto e ai rapporti fra società e istituzioni rappresentative e di governo, si tratta, in particolare, delle forme concrete di riparto delle competenze fra centro e periferia, delle regole elettorali e della questione complessiva della rappresentanza politica, della gestione delle risorse finanziarie ma, in modo del tutto speciale, dei partiti politici (come singoli e come sistema) e del loro concreto interagire con le forme di governo e, in ultima istanza, con la

¹ C. Mortati, *Le forme di Governo. Lezioni*, Padova, 1973, 3.

stessa forma di Stato e la concretizzazione del principio democratico e della sovranità popolare.

Si fa strada, in tal modo, una sorta di 'pragmatismo istituzionale' che, se non certo accantonando, almeno integrando le classiche formule 'dogmatiche' relative alla forma di Stato e alle forme di governo, tende a proporre soluzioni che tengano conto della difficoltà di gestione del potere politico ad ogni livello di governo. Questa sorta di ricezione delle mutate esigenze delle comunità politiche diviene nel corso del tempo sempre più essenziale alla piena operatività dei sistemi costituzionali, sia nei tradizionali ordinamenti statali europei (ancorché essi stessi profondamente riguardati dal processo di integrazione nella Unione europea di Paesi originariamente afferenti all'ex-URSS) sia nella prassi democratica sperimentata negli altri continenti; fra questi ultimi, come vedremo nelle analisi discusse in questo *panel*, anche quelli riconducibili, nel loro complesso, agli ordinamenti latino-americani.

Prima di procedere all'analisi (di almeno qualcuna delle) esperienze del continente latino-americano, una riflessione s'impone, quasi a mo' di inquadramento generale, sulle problematiche politico-costituzionali poste dalla trasformazione delle forme della democrazia costituzionale contemporanea (successive al II conflitto mondiale) nella esperienza europea ed in quella italiana per quanto ci riguarda più da vicino. Un ruolo centrale in tale processo di trasformazione della forma di Stato è costituito dalla 'democrazia di partito', che (se non anche formalmente almeno fattualmente) ha imposto la riscrittura (sostanziale) delle modalità di funzionamento dei poteri costituzionali secondo la previsione montesquieuiana della divisione dei poteri nonché l'operatività dei pesi e dei contrappesi (volta ad assicurare l'obiettivo per il quale, se le libertà dell'individuo devono essere assicurate e non si deve abusare del potere, «il faut que, par la disposition des choses, *le pouvoir arrête le pouvoir*»).

Le ragioni teoriche profonde del processo di trasformazione registrato nel costituzionalismo (moderno e contemporaneo), così, possono individuarsi soprattutto nella ricerca di meccanismi costituzionali di 'razionalizzazione del potere', concepiti come ricerca di strumenti idonei a garantire nuovi e validi bilanciamenti fra i poteri dello Stato. Poteri che, nella transizione dall'originario costituzionalismo liberale a quello sociale contemporaneo, apparivano significativamente sfasati a causa dell'ingresso sulla scena politico-istituzionale, in modo organizzato, del popolo, inteso sia nella sua generalità, sia – e forse soprattutto – nelle sue articolazioni interne di gruppi sociali portatori di interessi disomogenei (e spesso confliggenti). Tale dinamica potrebbe essere meglio approfondita, come non sarà ora possibile fare (in ragione dello spazio qui consentito), qualora l'analisi affrontasse le stesse tendenze (osservabili da un secolo a questa parte) al superamento delle concezioni tradizionali del diritto che, se non comportano il superamento del rigido approccio formalistico ai problemi del diritto (e dello Stato), almeno favoriscono una più attenta riconsiderazione dei complessi rapporti esistenti tra la realtà sociale e il complesso delle norme. Rapporti – questi ultimi – che, già nei primi anni '50 del secolo scorso, Costantino

Mortati riteneva di poter inquadrare con categorie (obiettivamente discutibili dalla prospettiva giuridica) come quella di ‘costituzione materiale’, di ‘costituzione in senso sostanziale’.

In tale cornice, l’analisi dei rapporti (nel diritto e nella realtà) fra partiti politici e Stato nella concretizzazione della democrazia repubblicana si è venuta ad inscrivere in un innovativo tentativo di riconoscimento del *continuum* pregiuridico-giuridico che (solo) era stato assunto come capace di riuscire a rendere la complessità dell’ordinamento giuridico vigente, la c.d. ‘costituzione vivente’². Nella prospettiva di un simile sforzo di rinnovamento metodologico nel quadro della dottrina costituzionale, la novità fondamentale dello studio dei partiti (e del loro inserirsi fattualmente nell’organizzazione costituzionale dello Stato), considerati sia nel loro aspetto sociologico che nei relativi profili di sistema, è consistita nella considerazione secondo cui essi costituiscono un elemento fondamentale per giungere all’identificazione della forma dello Stato e del suo modello organizzativo, la forma di Governo. Sia l’una che l’altra potevano non definirsi più in termini astrattamente fissi quanto piuttosto, come già aveva evidenziato Leopoldo Elia, in funzione dinamica, “come parti del diritto costituzionale vivente”³, non potendosi più trascurare le reciproche influenze e interferenze che andavano instaurandosi tra le due figure, fino al punto di assumere come l’instabilità dell’assetto governativo operasse in termini negativi sulla stessa vitalità e sopravvivenza della forma dello Stato.

Proprio in questo rinnovamento metodologico che, (soprattutto) nel secondo dopo-guerra, aveva imposto alla dottrina costituzionale una verifica di forme e di contenuti, trovava ampia giustificazione il tentativo di assumere il sistema dei partiti come un elemento imprescindibile nello studio dei governi (parlamentari ma non solo), come un elemento fondamentale per comprendere il funzionamento del meccanismo costituzionale complessivo. In tale ottica, la concezione dello Stato contemporaneo come ‘Stato di partiti’ costituiva un apporto rilevante a una moderna teoria dello Stato rappresentativo. Una teorica originariamente elaborata dalla dottrina tedesca (negli anni ’20 del secolo scorso), e solo successivamente fatta propria dalla rimanente dottrina europea, passando – per come si è già ricordato – per un approccio metodologico – quello mortatiano della ‘costituzione materiale’ – che, tuttavia, nella realtà (e almeno a livello tendenziale), appariva idoneo a giustificare (se non perfino a legittimare) prassi indebite di occupazione di poteri costituzionali (e amministrativi). Con esso sembrava potersi fare chiarezza su tutta una serie di problematiche che il costituzionalismo classico non riusciva più ormai a risolvere, fermo com’era a concezioni asettiche e statiche delle forme di Stato e di Governo, ed in cui non trovavano posto i moderni e complessi problemi imposti dalla crisi del parlamentarismo liberale. Tuttavia, tale impostazione, che ha tardato a farsi strada nella dottrina tradizionale, ha finito con

² In tema cfr. anche il nostro S. Gambino, *Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali: la living Constitution italiana nell’ottica comparatistica*, in AA.VV., *Liber amicorum in onore di Carlo Amirante. Costituzione, Economia, Globalizzazione*, ESI, Napoli, 2013.

³ L. Elia, voce “*Governo (forme di)*”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, vol. XIX, 1970.

il concentrare l'attenzione sulle relazioni tra i partiti e le istituzioni tipiche del sistema di governo parlamentare (sostanzialmente sul binomio partiti-Parlamento e partiti-Governo), mettendo in secondo piano elementi fondamentali della fenomenologia dei rapporti politici che pure avevano dato corpo alla crisi del sistema stesso. Salvo a ritornare su questo tema, che costituisce una questione centrale nell'approfondimento della tematica oggetto di questa breve riflessione introduttiva alla discussione svolta in questo *panel*, occorre accennare, anche se in modo essenziale, alle principali novità metodologiche registrate nel corso degli anni '70 del secolo scorso e ai più significativi risultati conseguiti nell'analisi dei partiti (considerati sia *uti singuli* sia come sistema), di volta in volta colti nella dottrina giuridica e in quella politologica (a seconda delle diverse ipotesi interpretative), fino alle più recenti modulazioni del partito 'personale'.

Nella dottrina costituzionalistica in tema di rapporti fra forme di governo e partiti politici, come è ben noto, uno spazio del tutto particolare è occupato dagli studi sulle forme di governo di Leopoldo Elia, uno degli studiosi che ha mostrato maggiore sensibilità alla comprensione dei condizionamenti di natura extragiuridica in sede di attuazione delle norme costituzionali e ciò anche in ossequio a una metodologia giuridica deformalizzata, per effetto della quale l'organizzazione strutturale dei poteri viene analizzata unitamente alla comprensione dei relativi momenti funzionali e dinamici, fornendo, per tale via, più congrui strumenti ed innovativi esiti conoscitivi nello studio costituzionalistico e comparatistico delle forme di governo. L'affermarsi di un metodo 'realistico', in tale prospettiva, è ciò che Leopoldo Elia – più che auspicare – sembra dare come scontato quando riflette sugli sviluppi nella metodologia accolta dai costituzionalisti a partire dagli anni '60, anche alla luce dei contributi offerti dalla letteratura anglosassone in tema di trasformazione dei partiti politici nonché dallo studio delle giurisprudenze costituzionali straniere. Un metodo – quest'ultimo – che si orienta al superamento del "divorzio tra indirizzo empirico e indirizzo sistematico"⁴, pur cogliendo come eccessivamente ottimistica quell'auspicata convergenza "tra istanze sociologiche, politiche e giuridiche nella ricerca costituzionalistica"⁵, che tuttavia teneva fermi "l'autonomia e il carattere giuridico della stessa"⁶.

Unitamente al rilievo occupato dai sistemi partitici nel funzionamento concreto dei governi, tanto di quelli a multipartitismo 'esasperato' che di quelli a multipartitismo 'temperato', un ruolo specifico, particolarmente condizionante il funzionamento complessivo della forma di governo, è svolto anche dai sistemi elettorali con i quali si accompagnano le specifiche esperienze di governo. In tale visione, sia negli studi costituzionalistici che in quelli politologici si assume che i sistemi elettorali devono essere intesi non semplicemente come strumenti tecnico-giuridici per la trasposizione dei voti in seggi, ma come un fondamentale elemento

⁴ L. Elia, voce *Governo (forme di)*, cit.

⁵ Ult. op. cit.

⁶ Ult. op. cit.; in tema cfr. anche il nostro S. Gambino, *Note su partiti politici e forme di governo: il contributo di Leopoldo Elia al rinnovamento del metodo giuridico nella scienza costituzionale*, in A. Pace (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999.

di riqualificazione della rappresentanza politica e di garanzia della ‘governabilità’, potendo gli stessi svolgere, in tal modo, una delicata quanto fondamentale funzione istituzionale finalizzata alla trasformazione della stessa forma di governo verso un modello (che è prevalente nelle contemporanee democrazie rappresentative) ispirato al ricambio della classe di governo e all’alternanza al potere fra partiti (o coalizioni di partiti) alternativi, tutti comunque legittimati a governare, realizzando in tal modo una democrazia ‘compiuta’ e ‘governante’. Gli obiettivi assegnati alla legislazione elettorale e soprattutto alla sua riforma, nel quadro del dibattito istituzionale in materia (osservabile soprattutto nei Paesi europei), in tal senso, da una parte mirano a individuare meccanismi capaci di assicurare stabilità, forza e autorevolezza all’Esecutivo (riassunti nella formula della ‘governabilità’), rafforzando le coalizioni di governo attraverso i vantaggi assicurati dalla distribuzione dei seggi parlamentari effettuata con un sistema elettorale di tipo (prevalentemente) maggioritario; dall’altra sembrano ricondursi a logiche di democrazia ‘immediata’, che potrebbero riassumersi, con una nota formula, nella “restituzione dello scettro al principe”⁷ – i cittadini-sovrani –; uno scettro occupato, con scarsa qualità rappresentativa, dai partiti politici (stabilmente costituiti nel tempo in oligarchie autoreferenziali, cristallizzate e ossificate al loro interno), i quali, da strumenti di partecipazione politica, gradualmente, si sono andati costituendo come un vero e proprio diaframma fra i cittadini (titolari della “concorsualità” attraverso i partiti nella determinazione della politica nazionale) e le istituzioni rappresentative. Secondo tale impianto argomentativo (che è centrale rispetto all’obiettivo di riallacciare il tema elettorale con quello dei partiti politici, e con lo stesso tema della piena funzionalità del circuito parlamentare-governativo), è stato assunto come (politicamente) necessario orientare le linee di direzione del processo di riforma elettorale e istituzionale verso forme di democrazia che mirassero a comprimere i ruoli impropri svolti dai partiti politici, per espandere una più piena e matura crescita partecipativa/decisionale del cittadino, come singolo e nelle multiformi manifestazioni assicurate dall’esercizio delle libertà costituzionali.

Senza poter approfondire in questa sede una simile indagine (che pure offrirebbe un approccio comparatistico utile all’analisi delle problematiche della democrazia nel continente latino-americano), si vuole sottolineare come, nel dibattito costituzionale del Paese e nella stessa ricerca comparatistica, siano andate emergendo e consolidando, nel tempo, tendenze forti verso modelli di democrazia che, con formulazioni mutuata dalla dottrina d’oltr’alpe, sono state anche definite ‘immediate’ per sottolineare un rapporto di diretta investitura dei governi da parte del corpo elettorale. Un nuovo orientamento a favore di sistemi elettorali a base maggioritaria (più o meno sistemici), che altrove erano stati sperimentati da tempo e con relativo successo (rispetto agli obiettivi loro assegnati), è stato presentato e motivato come maggiormente idoneo a dare risposta alle aspettative del corpo sociale relativamente alla valorizzazione del conflitto democratico e alla garanzia dell’alternanza fra forze politiche, in una parola alla realizzazione di un processo

⁷ G.F. Pasquino, *Restituire lo scettro al principe*, Bari, 1985.

di maggiore trasparenza dei (e nei) rapporti fra istituzioni rappresentative e di governo e con il corpo elettorale⁸. Rispetto all'emersione di tale modello di democrazia, è apparso recessivo l'opposto modello di democrazia sperimentato nell'ultima metà di secolo in molte esperienze europee: un modello di democrazia 'mediata', 'consociativa', fondato sul pluripartitismo esasperato (benché talora bilanciato al suo interno da clausole preclusive, nella formazione dei governi, verso partiti ritenuti 'antisistema'). Rispetto alle opportunità rappresentative (di tipo proiettive) assicurate dal modello di democrazia 'mediata', che si avvale di sistemi elettorali a base proporzionale (più o meno 'puri'), il modello di democrazia 'immediata' o 'di investitura', cui si è talora guardato nelle democrazie europee nella prospettiva *de jure condendo* è apparso ispirato a valorizzare una logica 'competitiva' fra forze politiche piuttosto che una di tipo meramente rappresentativa. In tal modo, si mirava a sottolineare la ricerca di un rapporto di maggiore prossimità del cittadino sovrano nel suo potere d'influenza nella determinazione della politica nazionale, soprattutto in sede di scelta degli organi rappresentativi e dei vertici degli esecutivi, la cui determinazione, in tal modo, veniva sottratta alla disponibilità dei partiti. Secondo tale diversa formula, il modello di democrazia sarebbe risultato particolarmente agevolato, trascorrendosi, in tal modo, da una cultura della coalizione ad una dell'alternanza, letta anche, in tale prospettiva, come il sistema elettorale più adeguato, secondo un criterio di tipo sistemico, ad assicurare il pieno funzionamento della logica interna delle forme parlamentari di governo, quella della sua vera e propria regola aurea.

2. Forme di governo presidenziali (e derive presidenzialistiche) nel continente latino-americano.

Nel quadro delle tematiche oggetto di analisi in questo Convegno, al *panel* cui si riconduce questa breve premessa introduttiva è stata assegnata l'analisi delle problematiche poste dalle esperienze di transizione democratica ma anche dal fallimento della stabilizzazione democratica attesa nella cornice del continente latino-americano, le une e le altre in ogni caso complesse da approfondire nella declinazione delle singole esperienze nazionali. Un insieme di democrazie – queste ultime – alle quali la ricerca comparatistica ha destinato un'attenzione cospicua, anche in ragione dell'interesse a comprendere le differenze di tali forme di governo se comparate con quella nord-americana e in tale ottica la tenuta o meno della forma idealtipica presidenziale di governo rispetto alle sue derive presidenzialistiche che ne hanno connotato l'instabilità democratica, talora approdando a forme esplicite di presidenzialismo assistite da forme di militarismo più o meno intense (antecedenti o anche successive ad esperienze di *golpe*) o comunque di autoritarismo. Nell'accostarsi, per come atteso, all'analisi delle forme di democrazia del continente latino-americano, così, non potrà prescindere dal

⁸ G. Moschella, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Maggioli, Rimini, 1999; G. Moschella, P. Grimaudo (a cura di), *Riforma elettorale e trasformazione del 'partito politico'*, Milano, 2008.

senso ammonimento di quella autorevole (e compianta) dottrina che già nei primi anni '70 sottolineava (in una insuperata voce per *Enciclopedia del diritto*) come si possa agevolmente incorrere in un rischio di generalizzazione inadeguata ove si perseguano confronti comparatistici che portino a considerare l'esperienza costituzionale latino-americana come una "versione incompleta e spesso degenerata del sistema statunitense"⁹. Un errore di valutazione – quest'ultimo – che pare fondarsi su una "certa qual comparazione per assonanza"¹⁰, ma omettendo tutte le variabili della esperienza nazionale che da quella forma idealtipica si allontanano e anche di molto.

La democrazia costituzionale nel continente latino-americano¹¹, per la funzionalità delle forme di organizzazione costituzionale del potere esecutivo e per l'effettività della partecipazione registrata nella prassi politica, descrive un assetto proprio, specifico, delle forme di Stato e delle forme di governo che solo l'assonanza terminologica parrebbe rendere comparabile (e compatibile) con il sistema presidenziale di governo vigente nel Nord America¹². Come è stato osservato, infatti, sia sul piano della organizzazione costituzionale dei poteri che sul piano della relativa distribuzione costituzionale fra Presidente/Esecutivo e Parlamento – più che alla bisecolare esperienza democratica e costituzionale del Nord America – le forme di governo latino-americane (ispirate in modo prevalente o per mera assonanza a quella presidenziale nord-americana) parrebbero meglio ricollegarsi ad una "reviviscenza di un crittotipo radicato nell'antica storia coloniale"¹³ e, dunque, ad un istituto preconstituzionale che "corrisponde – sul piano del titolo e di gran parte dei poteri e delle funzioni – a quello che sarà poi l'istituto presidenziale una volta affermata l'indipendenza della corona di Spagna"¹⁴, per come argomentato anche da E. Rozo-Acuña¹⁵.

⁹ G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, 1986, 63.

¹⁰ Ult. op. cit., 63.

¹¹ J. Lanzaro (coord.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones en América Latina*, Buenos Aires, 2001; R. Mayorga (coord.), *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Cebem, Ildis, Caracas, 1992; R. Mayorga, *Antipolítica y neopopulismo. Análisis comparado de Perú, Brasil y Bolivia*, Cebem, La Paz, 1996; D. Nohlen, M. Fernández (coord.), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, 1991; J.J. Linz, A. Valenzuela (coord.), *Las crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparativas*, Alianza Editorial, Madrid, 1997; VvAa, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000; J.J. Linz, *Los peligros del presidencialismo*, in L.J. Diamond, M.F. Plattner (coord.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, 1996.

¹² G. D'Ignazio, *La forma di governo degli Stati Uniti d'America: dal Congressional Government al Presidential Government*, in S. Gambino (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, 2007; J. Linz, A. Valenzuela (coord.), *La crisis del presidencialismo...* cit.; A. Lucarelli, *Teorie del Presidencialismo: fondamento e modelli*, Padova, 2000; S. Mainwaring, M. Soberg Shugart, *Presidencialismo y democracia en América latina*, Paidós, Barcelona, 2002; D. Nohlen, *Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas*, in D.N., M. Fernández B. (ed.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, 1998.

¹³ G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato...* cit., 65.

¹⁴ Ult. op. cit., p. 65.

¹⁵ E. Rozo-Acuña, *Guía Bibliográfica Elemental sobre el poder ejecutivo en América latina*, in *Atti Convegno Presidencialismo in América Latina*, Roma, 1978.

Senza poter ora approfondire tale forma di governo (nella sua declinazione continentale latino-americana), si ricorda come gli elementi comuni della forma di governo presidenziale¹⁶ appaiono, in via generale, da ricondursi alla operatività di tre principali criteri. Il primo di essi risulta indubbiamente costituito dalla elezione diretta del Presidente da parte del corpo elettorale (in forma diretta, ma anche a quella 'come-se-diretta'), per una durata prefissata di tempo. Tale criterio, tuttavia, costituisce una condizione necessaria ma non sufficiente a definire come presidenziale una forma di governo, trattandosi, con riguardo all'esperienza costituzionale di alcuni Paesi europei a forma presidenziale (come l'Austria, l'Irlanda e l'Islanda), di presidenze quali "mere figure cerimoniali"¹⁷, che per il resto si differenziano poco o affatto dalle modalità di funzionamento dei regimi parlamentari classici. In questa tipologia, come si osserva, non si è fatto rientrare la forma di governo semipresidenziale francese (dopo la revisione costituzionale del 1962, che introduce l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica), anche colta dalla politologia e dalla dottrina comparatistica come forma di governo mista (a componenti parlamentari e a componenti presidenziali)¹⁸.

Un primo criterio rilevante nella ricostruzione tipologica delle forme di governo presidenziali, così, è costituito dalla considerazione secondo cui il Presidente eletto a suffragio diretto non può essere sfiduciato nel corso del suo mandato, dal momento che nella forma di governo presidenziale non trovano applicazione gli istituti del controllo parlamentare sul governo previsti nel parlamentarismo classico, essendo la forma presidenziale di governo fondata sul principio di netta separazione fra potere legislativo e potere esecutivo. È rispetto a tale carattere connotativo del presidenzialismo che può cogliersi come meritevole di approfondimento uno dei profili che maggiormente caratterizza quella particolare evoluzione del presidenzialismo latino-americano, – definito come 'attenuato' o 'parlamentarizzato' – di cui è dato cogliere significative esperienze costituzionali nel continente latino-americano (ancorché l'instabilità di tali forme di governo appaia quanto mai evidente)¹⁹. Di recente, la crisi boliviana ma anche quella venezuelana e quella argentina, tuttora in pieno svolgimento (al momento della redazione di questa riflessione), appaiono evidenziare gli effetti problematici di instabilità politico-istituzionale e della stessa instabilità democratica di quei Paesi, senza che allo stato si riesca a immaginare possibili evoluzioni di tali forme

¹⁶ Oltre a C. Mortati, *Le forme di governo ...*, cit., 299, cfr. G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1994.

¹⁷ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale...*, cit., 97.

¹⁸ Fra gli altri, cfr. anche i volumi collettivi S. Gambino (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, 2007, nonché S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forma di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997).

¹⁹ In tema, cfr. anche S. Gambino, *La forma di governo (a 'presidenzialismo parlamentarizzato') nella (riforma della) Costituzione boliviana (del 2008)*, in M. D'Amico, B. Randazzo (a cura di), *Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, nonché S. Gambino, *La forma de gobierno en la 'nueva' Constitución boliviana: un presidencialismo parlamentarizado?*, in R. Viciano Pastor, C. Storini (coord.), *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009*, Valencia, 2016.

di democrazia nel senso della loro stabilizzazione democratica intorno a formule più prossime alla originaria modellistica dei governi presidenziali. Nelle esperienze di ‘presidenzialismo parlamentarizzato’, infatti, si prevede costituzionalmente la possibilità di esercitare il controllo parlamentare non solo nei confronti del capo del Governo, che è al contempo capo dello Stato, bensì (e soprattutto) nei confronti dei singoli comportamenti dei membri del governo (responsabilità individuale dei ministri e collegiale del Consiglio di Gabinetto).

Un secondo fondamentale criterio alla base della definizione della forma di governo presidenziale, in tale ottica, per come noto, è quello proprio della separazione dei poteri, sulla cui base il Parlamento non può sfiduciare il Governo che goda della investitura popolare diretta, nel quadro di un sistema di governo di tipo duale, nel quale sia il capo del Governo che il Parlamento sono espressione di investitura democratica diretta. Sulla base di tale indirizzo politico-costituzionale, il Presidente nomina e revoca i ministri (ancorché nei presidenzialismi attenuati o parlamentarizzati il Presidente avrà tutto l’interesse, ai fini della stabilità del suo Esecutivo, di nominare i ministri maggiormente graditi al Parlamento e soprattutto alla coalizione parlamentare che sostiene il governo presidenziale). In tale quadro, l’eventuale previsione di una mozione di censura nei confronti dei ministri e la conseguente revoca degli stessi da parte del Presidente non appare sufficiente a mettere in questione i tratti caratterizzanti la forma di governo presidenziale quale forma di governo duale.

Tale connotazione, così, rinvia al terzo criterio fondamentale nella connotazione del presidenzialismo, che consiste nel potere (più o meno ampio) del Presidente di dirigere i ministri che ha nominato²⁰. Nella forma pura di presidenzialismo ritroviamo tale tratto caratterizzante nell’ambito della forma di governo presidenziale USA, nella quale siamo in presenza di un modello di “Esecutivo di una persona”, e pertanto di un Esecutivo assolutamente monocratico. In tale forma, il criterio appare eccessivamente rigido, ritenendosi soddisfatto da parte della dottrina comparatistica e di quella politologica se il capo dello Stato è anche il capo del Governo, ovvero, come si fa sottolineare, se “la linea di autorità discende linearmente dal Presidente in giù”²¹, risultando sufficiente in tal senso che il Presidente diriga l’Esecutivo, secondo una formula che avvicina tale forma di governo a quella del semipresidenzialismo francese.

Avuto riguardo alle tematiche più generali della democrazia rispetto a forme di governo dualistiche, incentrate sul ruolo centrale nello svolgimento del processo democratico, nel complesso, si può osservare come i criteri appena richiamati concorrono a specificare la concreta attuazione del principio di separazione dei poteri nell’ambito della forma di governo presidenziale. In tale ottica, il Parlamento non interferisce sull’indirizzo politico adottato dal Governo, né – se si fa eccezione per l’*impeachment* – può produrne la rimozione con l’approvazione di una mozione di sfiducia; parimenti, il Presidente non può sciogliere il Parlamento. Tuttavia, nelle esperienze di presidenzialismo, non

²⁰ A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988 (trad. it.), 211.

²¹ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale...* cit., 101.

sempre è dato osservare la compresenza, per così dire allo stato puro, di tutti e tre i criteri richiamati. Così, ad esempio, non sempre concorre a definire come presidenziale una forma di governo la forma di elezione a suffragio universale diretto, risultando sufficiente, a tal fine, una elezione “come se diretta” (di cui nel fondo costituisce esempio la stessa esperienza costituzionale nord-americana ma anche quella della Quinta Repubblica francese).

Oltre alle possibili differenze ascrivibili all’investitura elettorale diretta del Presidente, il presidenzialismo quale forma di potere diviso/duale sembra richiedere condizioni di contesto particolari per poter ben operare²². Fra tali fattori sono stati richiamati “l’assenza di principi (ideologici), partiti deboli e indisciplinati e una politica di concessioni localistiche; grazie a tali fattori un Presidente può ottenere i voti che gli occorrono elargendo favori locali. Ma così giungiamo all’istituzionalizzazione della *pork-barrel*, della politica degli scambi clientelari”²³, qualora una simile forma di governo non goda dei vantaggi propri di poter operare nell’ambito di un sistema pluralistico con molti centri sociali di contropotere idonei ad evitare la concentrazione del potere nelle sole mani dell’Esecutivo. La complessità e l’eterogeneità di tali fattori condizionanti fanno perfino sollevare il dubbio che un simile sistema di governo sia destinato inevitabilmente al rischio di paralisi e che per superare un simile (possibile) stallo non occorra, in fondo, una politica costituzionale di parlamentarizzazione del presidenzialismo, unitamente alla ricostruzione di un sistema politico-partitico capace di assicurare al Presidente una sua maggioranza nel Parlamento, e di superare in tal modo la volatilità e la precarietà delle maggioranze del tempo²⁴. Come si fa bene sottolineare, in tal senso, “il controllo partitico comune dell’esecutivo e del legislativo non assicura un governo energico, ma la divisione del controllo partitico lo preclude”²⁵. A tale valutazione problematica si aggiunge una valutazione conclusiva non certo amichevole nei confronti delle *performances* (e delle stesse prospettive future) del presidenzialismo nord-americano e di quello latino-americano²⁶. Come ha anche sottolineato la dottrina politologica, “al di là del fatto se il governo americano sia diviso o indiviso, in ogni caso il suo processo decisionale comporta pagamenti collaterali localistici su ogni problema; pagamenti che non producono, spesso, buoni compromessi, ma mosaici malfatti. Il sistema americano funziona (a suo modo) perché gli americani sono determinati a farlo funzionare. Il che non toglie che gli americani hanno una macchina costituzionale fatta per finire in stallo; un difetto che si mostra in tutta la sua evidenza quando il loro presidenzialismo viene esportato”²⁷. Del presidenzialismo latino-americano la stessa prassi politica da tempo evidenzia tutti i limiti di instabilità di una simile forma di governo quando non è chiamata ad operare in una cornice ricca, come si è già detto, di contropoteri

²² G. D’Ignazio, *La forma di governo degli Stati Uniti d’America: dal Congressional Government al Presidential Government*, in S. Gambino (a cura di), *Forme di governo...*, cit.

²³ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale...* cit., 103.

²⁴ C. Mortati, *Le forme di governo...* cit., 333.

²⁵ O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York, 1965, 688.

²⁶ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale...* cit., 105.

²⁷ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale...* cit., 103.

sociali e politici (il ruolo della stampa e delle televisioni libere sotto tale profilo appare quanto mai risolutivo).

Se dalle complesse problematiche relative alle componenti essenziali ai fini della definizione tipologica del presidenzialismo e degli stessi suoi limiti, letti anche nell'ottica della formula presidenziale idealtipica (quella nord-americana), ci accostiamo ora, più da vicino, al presidenzialismo latino-americano, possiamo osservare, in via generale, una maggiore concentrazione (ma anche confusione) di poteri in capo al Presidente e un generalizzato rafforzamento del potere esecutivo a danno di quello legislativo. Ad un presidenzialismo bilanciato da pesi e contrappesi negli USA, così, corrisponde, nei Paesi del continente latino-americano, una "preponderanza" del Presidente e un generalizzato rafforzamento dei relativi poteri, benché essi stessi limitati, quando si consideri, ad esempio, la previsione della controfirma ministeriale degli atti del Presidente prevista nelle costituzioni di diversi Paesi latino-americani.

Un ulteriore profilo pare concorrere al rafforzamento dell'istituto presidenziale rispetto al ruolo costituzionale del Parlamento nel costituzionalismo latino-americano ed è costituito dalle opzioni costituzionali in materia di federalismo con riguardo al riparto territoriale di poteri e funzioni dello Stato. Così, mentre nel costituzionalismo nord-americano, il Presidente registra i controlimiti costituiti dalle competenze degli Stati federati, al contrario, nei Paesi dell'America Latina siamo in presenza di un fortissimo centralismo politico accompagnato dallo stesso centralismo amministrativo. Come viene bene sottolineato nella ricerca comparatistica²⁸, un Presidente-*Caudillo* con forte *leadership* (e il sostegno della polizia e dell'esercito) accompagna lo sviluppo del sistema istituzionale di governo, condizionandone la dinamica politico-costituzionale (nelle forme proprie di un regime presidenzialistico dai tratti spesso 'sregolati' e autoritari). Sia nella prassi che nell'approccio teorico, così, i Paesi latino-americani registrano una indiscussa prevalenza del potere esecutivo e *in primis* la supremazia del Presidente, capo dello Stato e capo del Governo, "il che fa emergere un non ancora compiuto processo di maturazione del potere statale"²⁹. Tale preminenza, come viene sottolineato, "non è data dalla circostanza per cui tali Paesi abbiano optato per la forma di governo presidenziale, rifiutando l'opzione parlamentare, quanto piuttosto per il processo di identificazione che tali popoli hanno mostrato, in momenti diversi della cultura e dello sviluppo istituzionale, nei confronti della figura messianica di un condottiero – il *Caudillo* –, che ha le medesime caratteristiche del 'capo carismatico' cui si riferisce Max Weber"³⁰. Le condizioni di attuazione del presidenzialismo in taluni Paesi latino-americani (per come evidenziati nella parabola argentina di Perón, ma naturalmente non solo in tale esperienza), così, sono significativamente diverse da quelle che tale forma di

²⁸ S. Morelli Rico, *Recenti processi di riforma costituzionale in sud-America: costituzioni di stato o costituzioni del regime vigente?*, in S. Gambino, G. D'Ignazio (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti fra teoria costituzionale diritto interno. Esperienze straniere*, Milano, 2007; T. Salvino, *L'Argentina tra democrazia e golpe*, Milano, 2012.

²⁹ S. Morelli Rico, *Recenti processi...* cit.

³⁰ *Ult. op. cit.*, 392.

governo registra nel contesto nord-americano. Ciò fa emergere delle presidenze particolarmente forti, dotate di ampi poteri, che ricercano l'appoggio dell'elettorato, rivolgendosi il Presidente direttamente al popolo. Il peronismo in questa evoluzione costituisce un vero e proprio antecedente storico di alcune declinazioni contemporanee del populismo autoritario (secondo un modello originariamente istituzionalizzato nell'esperienza peronista argentina degli anni 40/70 del secolo scorso), pur difettando di quelle formule carismatiche tipiche della gestione del potere.

In tal modo, gli esecutivi tendono ad acquistare un carattere populista, dal momento che il *leader*, capo del Governo e al contempo capo dello Stato, ricerca il consenso diretto delle masse, interpretando i bisogni del Paese e avvalendosi di tale consenso al fine di ampliare i propri poteri, includendo in tale ampliamento la stessa fuoriuscita dal dettato costituzionale (quando risulta opportuna nella strategia politica seguita dal Presidente). Tali profili danno vita ad una forma degenerativa di presidenzialismo – per tale ragione anche definita con la qualificazione svalutativa di “regime presidenzialista”³¹, – basato sulla preminenza del potere esecutivo su quello legislativo, a sua volta dominato da partiti indisciplinati e collocato in un contesto in cui l'esercito e la polizia hanno da sempre esercitato un ruolo politico rilevante (e spesso risolutivo per il governo di un Paese). La cultura e la pratica della personalizzazione delle cariche elettive hanno aggravato tale situazione, contribuendo a far emergere una figura presidenziale dotata di ampie facoltà, prerogative e poteri: un vero e proprio *dictator* supremo, “un capo dell'Esecutivo investito di poteri derivanti tanto da una Costituzione formale che da una materiale”³². È proprio tale distanza fra i testi costituzionali e la realtà politico-costituzionale concretamente operante a mettere in luce le differenze esistenti fra il sistema presidenziale statunitense e quello latino-americano. La Costituzione formale, da un lato, attribuisce ampi poteri ai presidenti, alcuni dei quali sono sconosciuti al capo dell'Esecutivo nord-americano ma, dall'altro, tenta di fondare un apparato statale basato su principi razionali, tendenti a creare un'armonia fra i poteri, dando vita, sulla base dell'archetipo statunitense, ad un sistema di *checks and balances*. Il sistema di controlli e contrappesi, tuttavia, fallisce nell'applicazione reale, poiché tale cultura, basata sulla personalizzazione, legittima l'Esecutivo forte, creando, di fatto, un sistema fortemente dissimile da quello nord-americano. Nell'analisi di tali esperienze, si può ben osservare come, in un simile quadro, il “sistema di controlli e contrappesi fallisce nell'applicazione reale, poiché tale cultura, basata sulla personalizzazione, legittima un esecutivo forte, creando, di fatto, un sistema dissimile da quello nord-americano. La carica di Presidente, infatti, si presta ad assumere un'impronta personale e carismatica, dando vita, in alcuni casi, alla figura del *caudillo*, che stabilisce una comunicazione diretta con l'elettorato, andando oltre gli aspetti

³¹ M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2004, 139.

³² S. Morelli Rico, *Recenti processi...*, cit., 392.

strettamente legali”³³. Emerge, in tal modo, una Costituzione materiale molto diversa da quella formale, elemento, quest’ultimo, che consente al Presidente latino-americano di avvalersi di poteri non previsti dalle costituzioni formali. Tra le facoltà concesse all’Esecutivo assume particolare rilievo il potere di decreto, attraverso il quale il Presidente può adottare delle misure normative necessarie ad attuare il proprio programma di governo nel contesto di stalli politici talora generati dalla operatività del presidenzialismo in contesti multipartitici esasperati e conflittuali³⁴. In tale ottica, così, il sistema costituzionale dei Paesi latino-americani sembra mettere in luce (l’emergere di) un presidenzialismo non solo illiberale ma concretamente autoritario, sperimentando tali Paesi, nel tempo, esecutivi particolarmente forti. Il perché di tale forza va ricercato in una cultura politica basata sulla personalizzazione, ma anche in elementi costituzionali che hanno attribuito al Presidente poteri molto ampi. Ne costituiscono un chiaro esempio gli istituti di emergenza, dei quali più volte gli esecutivi si sono avvalsi fino ad abusarne nella direzione di regimi polizieschi e violenti.

Il presidenzialismo latino-americano (sia pure con formule differenziate nelle diverse realtà costituzionali del continente), così, tende ad assumere caratteri differenti rispetto al modello ideale di riferimento dei governi presidenziali, in quanto si trova ad operare in un contesto nettamente dissimile, in cui non risultano operanti nei sistema politici locali forme di bipartitismo ma, al contrario, formule multipartitiche (naturalmente con formato e democrazia interna di tali partiti non comparabili con le omologhe formule associative operanti nel costituzionalismo europeo) che, insieme al tipo di elezioni previste, conduce alla elezione di parlamenti al cui interno raramente risulta osservabile un indirizzo politico omologo a quello che porta alla elezione del Presidente. È in questo quadro che emerge l’immobilismo istituzionale, poiché la difficile coabitazione rende impossibile l’attività di governo, determinando uno stallo al quale si tenta di porre rimedio attraverso il rafforzamento dei poteri presidenziali e l’abuso degli istituti costituzionali di emergenza.

In talune situazioni, tuttavia, il rafforzamento dei poteri presidenziali non è in grado di superare l’immobilismo istituzionale, lasciando in tal modo aperta la via dei ‘colpi di Stato’ da parte delle Forze armate, le quali, di norma, rappresentano gli interessi dei grandi proprietari terrieri, incapaci di vedersi assicurata una loro rappresentanza politica mediante la fondazione di un loro partito. All’interno di tale sub-cultura politica, l’esercito viene colto come una credibile alternativa

³³ Così T. Salvino, *L’Argentina tra democrazia e golpe ... cit.*, cap. II, § 3.

³⁴ Unitamente ai poteri riconosciuti ai Presidenti negli ordinamenti latino-americani, in una essenziale citazione degli strumenti legislativi che concorrono a legittimare il potere del Presidente, rafforzandone il ruolo già tendenzialmente rilevante (per come osservabile dalla cultura istituzionale e dalla Costituzione materiale), possono utilmente ricordarsi in proposito l’uso del decreto-legge e del decreto legislativo nell’esperienza costituzionale argentina dopo la revisione del 1994 (sui quali, ad esempio, M. Rosti, *Argentina*, Bologna, 2011, 97 ss.) o le *medidas provisórias* brasiliane (sulle quali, ad esempio R. Orrù, *Il «presidenzialismo di coalizione» brasiliano: dall’“abuso” all’“uso” dei decreti d’urgenza (medidas provisórias)?*, in *DPCE*, 3, 2008, 1398 ss.

politica, nella quale il popolo se non si rispecchia esplicitamente, in esso ripone comunque la propria fiducia, ritenendolo maggiormente coeso rispetto alla litigiosità dei partiti, lasciando emergere in tal modo un sistema debolmente democratico, ove i governi golpisti tendono ad essere legittimati dalla dottrina *de facto* della Corte suprema, con la quale – nel tentativo di evitare vuoti di potere – si perviene a considerare legittima finanche l’attività di governi non eletti.

La conclusione di una simile lettura circa la deriva personalistica, illiberale e autoritaria del presidenzialismo populistico (*caudillistico* o meno) nelle esperienze latino-americane porta anche a segnalare un’altra tipologia nell’approccio ai presidenzialismi (almeno quelli del continente latino-americano). In essa viene suggerita una ulteriore distinzione fra presidenzialismo democratico e presidenzialismo autoritario. Secondo tale ricostruzione, nella prima delle due tipologie ricadono il presidenzialismo puro, quello parlamentare o ‘attenuato’ e quello diretto. Nel presidenzialismo puro, che ha il suo modello di riferimento nel costituzionalismo nord-americano, il Presidente si connota come organo centrale del regime politico, chiamato ad esercitare funzioni e poteri quasi assoluti in tema di governo e di amministrazione, a legiferare unitamente al Parlamento e a intervenire nella nomina e nella revoca dei ministri, oltre che delle alte cariche dello Stato. Nei suoi confronti il Parlamento dispone del solo potere di accusa, volto alla destituzione dalla carica presidenziale e, nell’esperienza USA, al potere di non approvare il bilancio predisposto dal Presidente. Nel presidenzialismo ‘attenuato’ o ‘parlamentarizzato’, fra cui è possibile, ad esempio, annoverare la Costituzione boliviana (prima e dopo la più recente riforma costituzionale e le relative turbolenze politico-costituzionali), il Parlamento svolge importanti poteri di controllo sul governo attraverso le interpellanze e la rimozione dei ministri con voti di censura o con il voto negativo alla mozione di fiducia. Con specifico riguardo ai tipi di presidenzialismo e ai relativi rapporti con le coalizioni politiche nei Paesi latinoamericani, nelle analisi comparatistiche e in quelle politologiche, in tale ottica, è stato sottolineato in modo convincente come, soprattutto a partire dal 1989, l’esperienza democratica dei Paesi latinoamericani che hanno adottato di recente riforme costituzionali si sia ben distinta rispetto agli altri regimi presidenziali con l’introduzione di meccanismi istituzionali idonei a risolvere le *impasses* fra potere esecutivo e potere legislativo, l’immobilismo istituzionale e in particolare i governi minoritari attraverso patti politici fra i partiti che hanno condotto alla “formazione di governi di colazione costituiti come meccanismi fondamentali di un sistema ibrido fra strutture basilari presidenziali con strutture parlamentari”³⁵. Lo stesso ordinamento costituzionale argentino persegue tale obiettivo con la riforma costituzionale del 1994, la quale può essere intesa come una sorta di “parlamentarizzazione” del sistema, nella quale vengono introdotte e rafforzate le garanzie per il popolo, ancora sconvolto dai massacri della dittatura Videla degli anni ’70 del secolo scorso. In tal modo, allorché si avverte in modo diffuso la necessità di rafforzare gli esecutivi, l’Argentina percorre la strada inversa, nel tentativo di condurre a termine il processo di consolidamento

³⁵ J. Lanzaro (coord.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones ...* cit., 234.

democratico, avviatosi nel 1983, anno delle prime libere elezioni dopo la dittatura delle Forze armate. La riforma adottata tenta in ogni modo di porre un freno allo strapotere presidenziale, determinando la nascita di un esecutivo “bicefalo”, attraverso l’introduzione di una nuova figura, quella del capo di Gabinetto. In tal senso, la revisione del 1994 presenta vari elementi di positività poiché viene adottata seguendo il percorso dettato dalla Costituzione, il che assume un grande valore se si pensa che molti altri Paesi latino-americani sono soliti emendare le costituzioni attraverso referenda e plebisciti, al fine di superare il carattere rigido dei loro testi.

Lasciando in un cono d’ombra le problematiche democratiche e istituzionali sollevate dal presidenzialismo autoritario – che fuoriescono in senso stretto dalle forme illiberali per porsi come formalmente autocratiche/autoritarie – si può ora ricordare, in estrema sintesi, come concorrano a tale tipologia, molto diffusa nel costituzionalismo latino-americano fino agli anni ’70 del secolo scorso, talune costanti come la perdita di ogni rapporto distintivo fra Parlamento e Governo, accompagnato dal potere presidenziale di scioglimento delle Camere, l’assenza (o la forte carenza) di pluralismo politico e ideologico e infine l’alterazione nei ruoli svolti dalle Forze armate e soprattutto dalle milizie speciali. Costituiscono esempi di tale tipologia di presidenzialismo autocratico/autoritario il Cile (Costituzione del 1980), Haiti (Costituzione del 1964), Paraguay (Costituzione del 1967), nonché i regimi militari argentini, brasiliani e uruguayani che si sono susseguiti negli anni ’50/’80. In ogni caso, qualunque tipologia si voglia seguire nell’analisi del presidenzialismo, rimane fermo che, se già il presidenzialismo nord-americano può qualificarsi come un sistema debole e, a determinate condizioni, perfino votato allo stallo, di certo può dirsi che quello latino-americano, nella generalità delle sue declinazioni nazionali, si connota come forma di governo assolutamente fragile e instabile, spesso accompagnata da sedizioni militari e da regimi violenti di polizia. Il ricorso ricorrente ai *golpe* militari costituisce una delle ragioni che ha portato gli studiosi a farne richiamo. Solo nel corso degli anni ’80 del secolo scorso, dando voce ad una diffusa domanda di partecipazione politica, i Paesi del continente latino-americano fanno ritorno in modo prevalente a forme di democrazia presidenziale, come ad esempio è dato osservare, fra le altre, nelle vicende politiche e costituzionali del Cile, del Venezuela, della Bolivia³⁶. Come si fa rilevare, in modo conclusivo, “tutto sommato il record di Paesi con governi presidenziali oscilla dal modesto al disastroso e ci induce a chiedere se il loro problema politico non sia proprio il presidenzialismo”³⁷.

Tale dibattito sui vantaggi e sugli svantaggi del presidenzialismo e del parlamentarismo nell’ottica del consolidamento democratico e delle riforme necessarie a tal fine, invero, è in corso da almeno alcune decadi. Sia negli USA che nei Paesi latinoamericani, una delle questioni aperte rimane posta dal tipo di sistema partitico operante all’interno delle relative società e dalla relativa configurazione delle forme di governo previste nelle loro costituzioni, come si è

³⁶ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale...* cit., 113.

³⁷ Ult. op. cit., 106.

anche osservato per i rapporti fra forme di governo e partiti politici nei governi parlamentari in Europa. È stato osservato, in proposito, che i presidenti latinoamericani, pur disponendo di ampi poteri e talora di veri e propri poteri eccezionali, non sempre conseguono il necessario sostegno parlamentare all'attuazione delle politiche di cui si fanno latori. Fa velo all'esercizio dei loro poteri un vero e proprio "nodo gordiano" costituito dal tipo di concretizzazione del principio di separazione dei poteri, che "mantiene i Presidenti dell'America Latina in perenne, instabile, oscillazione fra l'eccesso di potere e l'impotenza"³⁸; una impotenza che, secondo un'accreditata dottrina, dovrebbe suggerire – più che di migliorarlo – di disfarsi del presidenzialismo facendo ricorso ai più flessibili ed efficaci rimedi offerti dal parlamentarismo³⁹, ovvero a quelli del semipresidenzialismo 'alla francese'⁴⁰.

Riepilogato secondo la nota tesi di una maggiore rigidità del presidenzialismo rispetto alle opportunità offerte dal parlamentarismo, che consente di superare le crisi politiche conseguendo una maggiore flessibilità all'intero sistema di governo, è anche da richiamare l'altro ricorrente orientamento, secondo cui occorre superare una certa assimilazione fra crollo della democrazia e regimi presidenziali nei Paesi latino-americani, nella direzione della riaffermazione della democrazia presidenziale⁴¹. Pur senza poter esprimere valutazioni predittive sul futuro dei rapporti fra stabilità democratica e regimi presidenziali, secondo la lettura ora richiamata, infatti, sarebbe da cogliere "una certa flessibilità e capacità di adattamento del sistema presidenziale, fra grandi sfide economiche, sociali e politiche"⁴². In conclusione, rischi e opportunità del presidenzialismo latino-americano, nella prassi, appaiono individuabili, oltre che negli elementi caratterizzanti il sistema presidenziale, nella concreta capacità di interazione fra tale forma di governo, il sistema dei partiti, il sistema elettorale, l'autonomia dei pubblici poteri e il tipo di divisione territoriale dei poteri. Rispetto al modello idealtipico nordamericano, i presidenzialismi latinoamericani hanno attuato una configurazione *sui generis* fra tali componenti, privilegiandosi talora l'assetto multipartitico con rappresentanza proporzionale a fronte del bipartitismo operante negli USA con elezione maggioritaria in collegi uninominali, *in unum* con il rafforzamento del potere esecutivo sugli altri poteri dello Stato. È in tale prospettiva, così, che può convenirsi con quella lettura secondo la quale il presidenzialismo latino-americano si presenta come "un ibrido risultante dal disegno istituzionale nord-americano, dai meccanismi rappresentativi ereditati

³⁸ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale...* cit., 107.

³⁹ J.J. Linz, A. Valenzuela, *Il fallimento del presidenzialismo ...* cit.

⁴⁰ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale...* cit., 108.

⁴¹ D. Nohlen, *Presidencialismo versus parlamentarismo...* cit., 163; D. Nohlen, M. Fernandez (coord.), *El presidencialismo ...* cit.

⁴² A. Filippi, *I paradossi e le sfide istituzionali del presidenzialismo latino-americano*, in *Italianieuropei*, 2006, n. 5.

dalla repubblica europea e dalla evoluzione propria di una regione che ha convissuto con forti tensioni economiche e una cultura politica *caudillista*⁴³.

Rispetto alle rigidità del sistema di governo USA e ai relativi rischi di stallo, i vantaggi che ne derivano per i presidenzialismi latino-americani si basano su una combinazione della logica propria del presidenzialismo con formule parlamentari che, a loro volta, assicurano stabilità politica, governabilità e la stessa modernizzazione dei partiti politici. In tale quadro, l'eventuale elezione parlamentare del Presidente, la costituzione di gabinetti ombra e la formazione di governi di coalizione possono positivamente ridurre i rischi di tensione fra i poteri dell'Esecutivo e quelli del Parlamento, facilitando l'attuazione delle politiche pubbliche e, nel fondo, offrendo valvole di sfogo in ipotesi di stallo o di crisi complessiva del sistema di governo. Da tali regole del gioco, a loro volta, i partiti politici traggono positive indicazioni e la stessa spinta a consolidare le alleanze e ad articolare comportamenti coerenti nell'Esecutivo e nel Parlamento, dequotando la stessa enfasi assegnata, nella prassi, alla personalizzazione delle candidature alle cariche elettive e soprattutto a quella presidenziale. Una simile strategia, attenta alle ricadute del presidenzialismo sul sistema dei partiti (e reciprocamente), nel fondo, porta a rafforzare la società indebolendo la preponderanza presidenziale nell'equilibrio dei poteri. Come è stato sottolineato, generalmente, "i regimi divisi sono sistemi di doppia minoranza, nella quale il Presidente tiene solo una minoranza dell'elettorato e, qualora eletto, consegue un appoggio minoritario nel Parlamento"⁴⁴. In un simile contesto, la forza del Presidente, apparentemente indiscussa e indiscutibile, si rivela nella pratica molto vulnerabile. I partiti politici, fuori e dentro il Parlamento, perseguono le proprie finalità e, a meno di non trovarsi in presenza di un forte partito del Presidente (nella società e nel Parlamento), scommettono più sul fallimento delle politiche presidenziali e sulla delegittimazione dello stesso Presidente che sulla formazione di coalizioni di governo stabili e coese, volte a sostenerne l'indirizzo politico. Pur partendo da assetti costituzionali radicalmente diversi, nel fondo si delinea, così, un quadro che, negli esiti diffusamente osservabile, non appare molto diverso dalle stesse problematiche registrate dai governi di coalizione operanti nel parlamentarismo europeo (almeno di quello non razionalizzato), il cui superamento è, esso stesso – come si è già ricordato – oggetto di un risalente, intenso, dibattito volto sia alla prospettiva attesa di riforme costituzionali che a quella di riforme elettorali – queste ultime –, invero, maggiormente frequentate rispetto alle prospettive di cambiamento costituzionale.

Silvio GAMBINO
Università della Calabria
silvio.gambino@unical.it

⁴³ C. Arias, *Situación y perspectivas del presidencialismo y del parlamentarismo en America Latina*, in *Ciudad Política*, 2004, n. 34, 36.

⁴⁴ A. Valenzuela, *Presidencialismo e parlamentarismo en America Latina*, Istituto Federal Electoral, México, 1998.