

LA DEMOCRAZIA

IN AMERICA

Un sistema politico fondato sulle libertà

e sulla ricerca della felicità

## IL FASCINO DELLA POLITICA AMERICANA

Gli Stati Uniti sono oggi l'unica superpotenza. Il loro fascino sta nella potenza economica, nella ricchezza materiale, nella forza militare, e nella capacità innovativa culturale e tecnologica che l'hanno resi la culla delle più importanti invenzioni del Ventesimo secolo. Ma a me pare che un'attrazione ancora maggiore si sprigiona dalle sue istituzioni e dai meccanismi democratici che rendono la politica americana la più ammirata e imitata ma anche la più odiata e ripudiata.

La singolarità del sistema politico-istituzionale americano è data in primo luogo dalla Costituzione degli Stati Uniti del 1787 che è tuttora la legge fondamentale di una nazione che contava in origine intorno ai tre milioni di abitanti e oggi si avvicina ai trecento milioni di cittadini di origini, culture, religioni, razze ed etnie diversissime. Il miracolo di una continuità costituzionale senza precedenti coesistente con un profondo mutamento politico e

sociale sta nel carattere semplice ma essenziale del disegno costituzionale che non pretese allora, e non ha mai preteso successivamente di prescrivere quale società e quale democrazia dovessero essere realizzate, ma volle solo stabilire le regole cui si dovevano attenere il popolo e gli Stati dell'Unione. Gi unici principi fondamentali sono quelli per così dire "filosofici" immortalati nel preambolo:

"Riteniamo assiomatiche queste verità: che tutti gli uomini furono creati uguali; che, dal loro Creatore, hanno ricevuto in dote certi diritti inalienabili, fra i quali sono la vita, la libertà ed il conseguimento della felicità. Che per tutelare questi diritti vengono istituiti fra gli uomini dei governi, che traggono il loro legittimo potere dal consenso dei governati, e che ogni volta che una forma di governo si dimostrerà di ostacolo al raggiungimento di questi scopi, il popolo avrà il diritto di modificarla o di abolirla..."

E' la Costituzione bicentenaria immutata insieme al sistema politico flessibile che ha realizzato quel quadro di stabilità e libertà che ha favorito lo sviluppo economico, sociale, civile della nazione. I suoi ordinamenti hanno nomi semplici divenuti ormai di dominio comune: federalismo, presidenzialismo, democrazia elettorale, separazione dei poteri, libertà e diritti individuali. Il federalismo fu la vera invenzione settecentesca di una forma di Stato capace di conferire una forte unità a giovani Stati che avevano acquisito l'indipendenza dalla Corona britannica ma che tendevano a secondare spinte centrifughe. Il presidenzialismo riuscì a forgiare un tipo di esecutivo al tempo stesso democratico, perché emanazione della sovranità popolare, e capace di assicurare unità, stabilità ed efficienza. La democrazia elettorale, fondata su mec-

canismi automatici di voto a scadenze fisse indisponibili a ogni rinvio e manipolazione, assicurò l'effettivo esercizio della sovranità popolare in tutte le cariche locali, statali e federali. La separazione e divisione dei poteri garantì che qualsiasi persona che disponesse di potere non ne abusasse dal momento che la natura umana è malvagia e solo gli istituti e le leggi possono tenerla a freno. Infine fu stabilita la sacralità delle libertà e dei diritti personali sanciti, oltre che dalla legge naturale, dal crisma costituzionale per proteggere ogni individuo dall'arroganza di qualsiasi potere.

Si è detto che sull'altissimo seggio di Presidente degli Stati Uniti si sono assisi anche personaggi di scarsi intelletto e moralità e che, in certi periodi, la politica americana è stata preda di uomini senza scrupoli posseduti da paranoie che scorgevano ovunque il fantasma dell'antiamericanismo. E' vero: ma ciononostante la democrazia americana ha retto alla prova del tempo, non ha conosciuto i mostri del XX secolo - nazismo, comunismo, fascismo - ed è sempre riuscita a riassorbire le

escrescenze illiberali che nascevano dal suo seno. Questa la ragione per cui la democrazia americana continua a rappresentare un modello di regime liberaldemocratico le cui istituzioni hanno dato buona prova nel tempo pur confrontate da situazioni molto diverse. Nel primo periodo della Repubblica il neonato federalismo assicurò l'unificazione e di entità statuali dalle fisionomie variegata. Certo vi fu, negli anni 60 dell'Ottocento, la rottura della Guerra Civile in cui si scontrarono due opposte concezioni dello Stato federale ma anche dopo quel cruento conflitto la federazione statunitense riuscì a ricomporsi in uno Stato leggero che favorì lo sviluppo capitalista cui si deve la trasformazione degli Stati Uniti nella maggiore potenza industriale del mondo. L'intera vicenda americana dimostra come il quadro politico e istituzionale del modello americano è stato il più idoneo per la fioritura dei valori di libertà, democrazia, giustizia e mobilità sociale, pur nella permanenza di vistose sacche di disuguaglianza e di conflitti tipici della modernità.

## IL FEDERALISMO

La struttura federale degli Stati Uniti non discende da una dottrina politica: fu il meccanismo empirico per mettere insieme 13 nuovi Stati (ex colonie) che intendevano conservare autonomia e identità e, al tempo stesso, creare un governo centrale capace di assicurare sviluppo economico, pace sociale e difesa militare. Il Congresso con la Camera dei Rappresentanti formata in ragione proporzionale della popolazione e il Senato con due rappresentanti paritari per ogni Stato fu il motore della nuova creazione istituzionale. La geniale creazione divenne così il prototipo dello Stato federale moderno che si fonda su due diversi ordini di governo non gerarchicamente sovrapposti che esercitano il potere e l'autorità sulle stesse popolazioni e sullo stesso territorio.

La dialettica federalista tra Washington e gli Stati è stata al centro della politica e della storia degli Stati Uniti. Nel tempo il federalismo è stato interpretato diversamente: in maniera "competitiva" quando vede nella Costituzione un contratto tra diversi Stati sovrani cui sono riservati tutti i diritti non specificamente demandati al governo federale; in maniera "cooperativa" quando considera gli Stati meno importanti e la Costituzione come un'intesa in cui si esalta la contemporanea cittadinanza sia della nazione che dello Stato. Tradizionalmente il federalismo competitivo è stato associato ai conservatori e il federalismo cooperativo ai progressisti, anche se oggi la distinzione non è più calzante come una volta.

Le sfere delle competenze del governo federale e dei governi degli Stati sono mutate radicalmente nel tempo. L'evoluzione è andata nel senso di un progressivo aumento dei poteri federali, con la crescita della funzione sociale pubblica del Welfare State e con lo sviluppo dei compiti militari e internazionali del Warfare State. Con l'espansione degli interventi di Washington, è cresciuto lo stesso governo federale. Tuttavia agli Stati rimane ancora un'ampia sfera di poteri che derivano dall'autogoverno locale. Gli Stati mantengono piena competenza legislativa sul diritto civile, il diritto penale, il diritto commerciale e la regolamentazione dei governi locali ed esercitano potere sull'ordine pubblico, l'istruzione, la sanità, il diritto di famiglia con matrimonio e divorzio, nonché sulla stessa definizione dei reati come nel caso della pena di morte.

## LA PRESIDENZA

Gli Stati Uniti sono una Repubblica presidenziale. Il Presidente ha i poteri e svolge le funzioni sia di capo dello Stato che di capo del governo. Per l'art. II della Costituzione "Il Presidente è investito del potere esecutivo", viene eletto direttamente dal popolo per non più di due mandati e non deve ricevere alcuna fiducia dal Congresso. Per quattro anni rimane in carica senza che possa essere rimosso, a meno di impeachment. E' il solo leader eletto nazionalmente, e perciò incarna e simboleggia l'unità del paese, la sua potenza e le sue virtù. Dal 1790, ininterrottamente e senza eccezioni, ogni quattro anni a data fissa gli americani hanno eletto il loro Presidente.

La democrazia statunitense si caratterizza per l'ampiezza dei poteri concentrati nelle mani del capo dell'Esecutivo, bilanciati dai controlli del

Congresso e della Corte Suprema. Nell'ambito del potere esecutivo, il Presidente può emanare "ordini esecutivi", è il comandante supremo delle forze armate e può mobilitare la guardia federale. Tra i suoi poteri costituzionali giudiziari v'è la nomina di tutti i giudici federali, in primo luogo i membri della Corte Suprema, e il potere di grazia per i reati penali fede-

rali. Anche in campo legislativo il Presidente svolge un importante ruolo in quanto buona parte delle leggi discusse in Congresso viene dal Presidente quando utilizza al massimo i suoi poteri. Se il Congresso può bloccare con il veto le proposte di legge presidenziali, di contro il Presidente, in base al sistema dei pesi e contrappesi, può porre il veto a qualsiasi legge votata dal Congresso. Sul piano politico, il Presidente è il capo del suo partito durante l'intero il mandato presidenziale.

Al presidente si affiancano un Vicepresidente eletto congiuntamente, un gabinetto composto dai capi dei Ministeri (attualmente 14) e le "agenzie indipendenti" che, tutti insieme, costituiscono l'Amministrazione i cui principali funzionari - circa 3000 - sono nominati dal capo dell'esecutivo. Rispetto a questa nuova realtà politi-

co-amministrativa si è sviluppato un aperto conflitto tra il punto di vista dei liberal che vogliono che gli organismi amministrativi proteggano maggiormente i cittadini dalle pratiche scorrette e quello dei conservatori che li accusano di mancanza di responsabilità, spreco e cattivo funzionamento e desiderano che si faccia un deciso passo indietro.

Ma la critica più seria rivolta alla burocrazia è di essere fuori del controllo popolare. Sebbene la Casa Bianca, il Congresso, i gruppi d'interesse e l'opinione pubblica controllino sostanzialmente il suo operato, per molti americani l'attuale burocrazia è troppo grande, troppo costosa e troppo invadente. Ridurre il suo raggio d'azione, un obiettivo su cui si sono cimentati molti teorici e politici che si oppongono al Big Government, è tuttavia difficile poiché il sistema politico americano è basato sul pluralismo la cui filosofia comporta che tutti gli interessi trovino una molteplicità di centri istituzionali di rappresentanza.

## IL CONGRESSO

I poteri legislativi federali appartengono a un Congresso composto dal Senato e dalla Camera dei Rappresentanti. Senatori e Rappresentanti sono eletti a scadenza fissa, e il Presidente non ha potere di scioglimento. Oggi i Senatori sono cento in rappresentanza di 50 Stati e durano in carica sei anni. I Rappresentanti sono 435 e durano tutti in carica due anni. E' caratteristico dei parlamentari statunitensi lo stretto legame con gli elettori dei loro collegi. La democrazia americana è, infatti, prevalentemente fondata sul momento elettorale molto più che non sull'appartenenza partitica: il rapporto tra rappresentante e rappresentato è continuo,

doveroso e istituzionalizzato.

I tre principali poteri del Congresso elencati nella Costituzione riguardano la "spada", la "borsa" e il "commercio interstatale", ma nel tempo sono stati dilatati dall'interpretazione della Corte Suprema e della legislazione. Il partito di maggioranza controlla i lavori delle commissioni (22 alla Camera e 17 al Senato) nominando i presidenti che esercitano grande influenza. In passato per le presidenze vigeva la Seniority ma oggi si procede a designazioni della maggioranza. L'appartenenza degli eletti ai due partiti - Democratico o Repubblicano - ha scarsa rilevanza se non per la distribuzione delle responsabilità nelle commissioni. L'etichetta partitica conta assai poco in Congresso, la coesione politica non esiste ed è completamente assente la disciplina di voto.

La dialettica Congresso-Presidenza è fondamentale in regime di separazione di poteri e di pesi e contrappesi. Il "governo diviso" può funzionare bene, come spesso accade, anche con il Presidente di un partito e la maggioranza delle Camere dell'altro partito. Per trent'anni dal Dopoguerra fino al 1974 il Congresso è stato in crisi, avendo la Presidenza allargato i suoi poteri fin dal New Deal. Franklin Delano Roosevelt riuscì a fare approvare tutti i suoi programmi anche notevolmente innovatori; Harry S. Truman apertamente sfidò il Congresso contro la legge Taft-Harley che impediva il controllo del governo sui contratti collettivi; Dwight D. Eisenhower si curò poco dell'opposizione della maggioranza

Democratica in Congresso che invece assecondò John Fitzgerald Kennedy. Ma, dopo il 1964, le Presidenze oscurarono completamente il Congresso: con Lyndon Johnson l'80% delle leggi provenivano dall'Esecutivo, e Richard Nixon dichiarò esplicitamente che non avrebbe applicato le leggi quando non coincidevano con le sue idee. Con il caso Watergate (1974) il Congresso completamente rinnovato si prese una rivincita e svolse un ruolo egemonico durante le Presidenze di Gerald Ford e Jimmy Carter; ma con Ronald Reagan, George Bush senior e anche con Bill Clinton nuovamente il pendolo oscillò dal lato presidenziale.

#### LA CORTE SUPREMA

"Negli Stati Uniti raramente sorge una questione politica che, prima o poi, non si risolve in una questione giuridica", nota Alexis de Tocqueville nella "Democrazia in America". La notazione che resta attuale non va interpretata nel senso dell'assoggettamento del potere giudiziario a quello politico ma, al contrario, dell'influenza che la Corte Suprema esercita sull'evoluzione istituzionale e sugli indirizzi politici del

paese. Il potere giudiziario federale diviso in tre gradi ha come vertice la Corte Suprema. Il Congresso ha il potere di costituire o abolire i tribunali federali e di determinare il numero dei giudici federali, ma non di abolire la Corte. Tutti i giudici federali sono nominati dal Presidente e confermati dal Senato:

la Costituzione salvaguardia la loro indipendenza stabilendo che essi conserveranno il loro ufficio finché non subiranno l'impeachment.

Alexander Hamilton nel 1788 delineò i compiti della Corte: "Il dovere della Corte è quello di dichiarare nulle tutte le leggi contrarie al tenore manifesto della Costituzione". Le sentenze non sono necessariamente prese al-

l'unanimità: oltre ai consenzienti sono resi pubblici i nomi dei giudici che approvano il dispositivo finale anche se dissentono sulle motivazioni (Concurring Opinion) e di coloro che non approvano il dispositivo finale (Dissenting Opinion). Il peso politico della Corte deriva dal Judicial Review, cioè dal potere di controllo di costituzionalità delle leggi siano esse federali o statali, che può essere riassunto in tre principi: a) il potere delle corti federali di invalidare le leggi federali, statali e locali se violano la Costituzione; b) la supremazia delle leggi o dei trattati federali quando entrano in conflitto con le leggi locali e statali; c) il ruolo della Corte Suprema come unica autorità finale nell'interpretazione della Costituzione.

La Corte Suprema è stato lo strumento dell'espansione del potere federale, ha imposto restrizioni agli Stati, è intervenuta profondamente negli affari economici della nazione e ha regolato i rapporti sociali tra i cittadini. Dopo la prima rielezione di Roosevelt nel 1937, il suo atteggiamento divenne più aperto e liberale con l'approvazione delle leggi del New Deal, e da allora le sentenze importanti, più che l'economia e la proprietà, hanno riguardato le questioni di libertà e di uguaglianza, i diritti individuali e delle minoranze razziali e la libertà religiosa.

La Corte nell'ultimo mezzo secolo ha giocato un ruolo importante per il fatto che ha allargato per i cittadini la possibilità di trovare sbocchi a istanze che non hanno avuto successo in sede legislativa ed esecutiva. Il ruolo politico del sistema giudiziario potrebbe però sembrare in contrasto con la teoria democratica secondo cui il potere di fare le leggi è solo del popolo o dei suoi rappresentanti eletti. A me tuttavia pare che in un bilancio storico la Corte abbia contribuito a mantenere i tre poteri separati e abbia difeso i diritti individuali sanciti nel Bill of Rights, rafforzando in definitiva il carattere liberale dell'impalcatura costituzionale americana. L'equilibrio tra intervento del giudiziario e sovranità della politica è anche garantito dal sistema dei pesi e contrappesi: con l'intervento dell'Esecutivo e del Legislativo, il Giudiziario viene ricondotto alla democrazia, mentre questi funge da cane da guardia della Costituzione quando gli altri due poteri tentano di oltrepassarla infrangendo principi basilari.

## BIPARTITISMO, TERZI PARTITI E GRUPPI

Sono le elezioni presidenziali a modellare il bipartitismo americano: ogni candidato alla Presidenza ha il sostegno di uno dei due maggiori partiti del momento. Ed è per sostenere un candidato che si formano i partiti federali che per il resto non esistono. Dalla metà dell'Ottocento la scena politica è stata dominata da due ampie coalizioni chiamate partiti ma che partiti nel senso europeo non sono: Democratici e Repubblicani. Le loro basi sociali e regionali sono peraltro notevolmente mutate nelle varie epoche e gruppi appartenenti a una coalizione spesso si staccano per passare dall'altra parte. Il sistema nazionale è tuttavia rimasto bipartitico sia nelle elezioni presidenziali che in tutte le altre elezioni locali e statali, e ciò in ragione delle modalità di elezione. I 100 Senatori e i 435 Rappresentanti, i 50 Governatori degli Stati, i sindaci delle città, e tutte le altre cariche locali, statali e federali vengono eletti con il sistema uninominale-maggioritario. La crisi del sistema bipartitico negli anni Settanta derivava dall'aumento del numero dei votanti dichiaratisi indipendenti che non si identificavano con uno dei due maggiori partiti. Nel contempo si sono moltiplicati i gruppi extrapartitici interessati solo a uno specifico obiettivo.

Secondo la tradizione i Democratici si reputano il "partito della gente comune". Godono tradizionalmente

dell'appoggio delle minoranze etniche e religiose non protestanti, dei sindacati e delle donne e hanno un buon seguito nelle aree metropolitane, specialmente negli stati industriali del Nordest e del Midwest. I Repubblicani invece sono considerati come il "partito della gente che possiede", radicato tradizionalmente nei gruppi dell'élite cosiddetta WASP, cioè bianca (White), anglosassone (Anglo Saxon), e protestante (Protestants).

Si chiamano "terzi partiti" tutti quei candidati che concorrono per la Presidenza con un'etichetta partitica diversa dal Democratico e Repubblicano. Benché in questo secolo pochi abbiano avuto un certo successo, i terzi candidati-partiti in determinate circostanze hanno giocato un ruolo importante come nel caso dei conflitti sulla schiavitù, sull'industrializzazione o sui diritti civili. Generalmente la vita di un terzo partito si esaurisce nel corso di un'elezione presidenziale.

Negli Stati Uniti, però, il processo

decisionale passa attraverso meccanismi che oltre alle istituzioni e ai partiti coinvolgono anche i gruppi di interesse. L'intreccio dei tre elementi è stretto, dato che i partiti sono deboli e i gruppi che agiscono sulla scena economica, sociale, ambientale, religiosa e civile sono numerosi e attivi. I gruppi non rappresentano un'alternativa ma un complemento dei partiti: per comprendere la diversità dei ruoli, si può dire che i partiti scelgono e i gruppi non scelgono i candidati nelle elezioni. Nonostante questa divisione dei ruoli, partiti e gruppi sono a tal punto intrecciati che si può dire che talvolta certi gruppi rappresentano l'ala destra o l'ala sinistra di un determinato partito.

## LA LIBERTÀ E I DIRITTI

Vi è un certo numero di idee che fondano il pensiero politico americano e, tra queste, hanno particolare rilievo quelle relative alle libertà e ai diritti. Il presupposto è che vi siano alcuni diritti naturali di cui nessuno può essere privato e che vanno protetti dagli interventi di qualsiasi autorità. Ciò spiega la ragione per cui furono approvati nel 1791 i primi dieci emendamenti alla Costituzione federale noti come Bill of Rights al fine di rendere esplicito che determinati atti contro i diritti sostanziali e procedurali della persona sono vietati e che alcune libertà considerate come assenza di restrizioni, in particolare di restrizioni imposte dal potere pubblico, devono essere garantite. E' questa la sostanza del costituzionalismo statunitense che ha nutrito la forte riluttanza dei cittadini americani ad invocare l'intervento del governo per applicare determinati diritti o a riconoscere che determinate libertà civili possano essere violate da soggetti privati o che sia consentito alle pubbli-

che autorità in particolari circostanze privare non importa quale individuo dei suoi fondamentali diritti.

Vorrei concludere questi appunti sul sistema politico americano citando quel che Max Lerner afferma in *America as a Civilization*: "La libertà può essere in parte vista come una funzione del modo in cui il potere è distribuito, separato e diffuso nella società. Gli americani tendono a pensare che il governo è il principale nemico della libertà e considerano la storia della libertà in America come la storia di una lotta manichea tra gli angeli (individualisti) della luce e l'armata (governativa) dell'oscurità. Ma il potere governativo è solo una forma di potere sociale. Laddove il potere è concentrato, che sia la burocrazia pubblica, un forte gruppo aziendale, un grande sindacato, uno staff militare, un potente impero di mass media, o una chiesa disciplinata, lì coloro che hanno a cuore la conservazione della libertà devono intervenire per isolare il potere e per impedire che esso si combini con altri gruppi di potere".

Massimo Teodori

"IL FOGNO"

10 novembre 2001