

## **Crisi economica e Stati Uniti d'Europa: una riflessione sul modello americano**

di Giacomo Mazzei

Dopo la firma del *fiscal compact* al Consiglio europeo dello scorso gennaio si è tornato a parlare di un possibile rafforzamento dell'Unione, una soluzione politica all'attuale crisi economica caldeggiata soprattutto dalla Germania di Angela Merkel ma che trova sostenitori anche in Italia. Il «Corriere della Sera» ha pubblicato un appello di chiara ispirazione federalista, firmato, tra gli altri, da Giuliano Amato, Emma Bonino e Romano Prodi<sup>1</sup>. E ci si interroga sui possibili modelli istituzionali per un'Europa "più unita", tra cui spicca quello americano, punto di riferimento ideale sin dalle origini del processo d'integrazione. Un precedente illustre salta quindi alla memoria: la fase costituente degli Stati Uniti d'America, che pose le basi per lo sviluppo del primo e finora unico duraturo esperimento di federazione su scala continentale, e che, spesso lo si dimentica, fu anch'essa segnata da una crisi del debito sovrano.

A questo proposito, Barbara Spinelli, tra i firmatari del succitato appello, ha ricordato su «La Repubblica» la figura di Alexander Hamilton, "padre fondatore" e primo ministro del Tesoro americano<sup>2</sup>. Fu lui, nel lontano 1790, l'artefice del consolidamento da parte del governo federale del debito pubblico degli Stati, alcuni sull'orlo della bancarotta, altri in ben più floride condizioni, che si erano appena federati. Con la sua iniziativa, Hamilton aiutò a risolvere forti conflitti d'interesse all'interno della neonata Unione, garantendone al contempo la credibilità sul piano internazionale.

---

<sup>1</sup> *Un'iniziativa di Italia e Germania per un sì veloce all'accordo europeo*, «Il Corriere della Sera», 10 marzo 2012, p. 60. L'appello reca le firme anche di diverse personalità tedesche, tra cui il leader verde Daniel Cohn-Bendit e Hans-Gert Pöttering, già presidente del Parlamento europeo.

<sup>2</sup> Barbara Spinelli, *Quanto costa la non-Europa*, «La Repubblica», 15 febbraio 2012, p. 44.

L'aggancio al dibattito sull'attuale crisi della zona euro è immediato, così come spontaneo sorge il paragone tra gli organi governativi di Washington e di Bruxelles. Quali soluzioni istituzionali, insomma, e con quale grado di federalismo o meno, può adottare l'Europa per dotarsi di un assetto adeguato ad affrontare la crisi, se non addirittura per giungere all'unione politica preannunciata dalla stessa cancelliera Merkel?

Ad esempio, Spinelli, che apprezza le proposte tedesche sul rafforzamento delle istituzioni unitarie, traccia un parallelo tra il Senato americano e il Consiglio dei ministri europeo, cui Merkel vorrebbe conferire i poteri di una seconda camera legislativa. Ovviamente non si tratta di proporre una semplice trasposizione di esperienze tra loro diverse. "Divenire Stati Uniti d'Europa significa non copiare l'America", come spiega la stessa Spinelli, "ma imparare da essa"<sup>3</sup>. E allora qui vogliamo semplicemente offrire alcuni spunti di riflessione, volgendo ancora una volta lo sguardo verso l'altra sponda dell'Atlantico, con il genuino interesse che suscita l'articolarsi di un sistema istituzionale ormai ampiamente rodato, ma anche con la dovuta cautela nel trarne un insegnamento.

### *Sovranità e rappresentanza*

Partiamo dal sistema rappresentativo. Ricorrendo a una consueta metafora "edilizia", cominciamo col dire che le fondamenta dell'edificio federale americano sono costituite da un sistema bicamerale, il quale opera un bilanciamento della sovranità popolare tra l'Unione e gli stati che la compongono<sup>4</sup>. La logica del sistema è semplice, sebbene non manchino sfumature degne di rilievo. La Camera dei rappresentanti è eletta in proporzione all'intera popolazione dell'Unione<sup>5</sup>. Il Senato è invece composto da due senatori per ciascuno stato. Così, la California, lo stato più popoloso, elegge 53 dei 435 membri della Camera, mentre quello che lo è di meno, il Wyoming, uno solo, ma entrambi sono rappresentati al Senato in maniera paritetica tra loro. C'è però da aggiungere che il presupposto di proporzionalità che regola le elezioni della Camera è in parte spurio. Le circoscrizioni elettorali non sono tutte perfettamente uguali, sia perché non oltrepassano mai i confini statali e quindi, per ovvie ragioni, esiste sempre un certo scarto numerico nella ripartizione di esse, sia perché ciascuno stato elegge almeno un rappresentante,

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Ai tempi di Hamilton gli stati erano tredici, oggi sono cinquanta.

<sup>5</sup> Erano 105 i membri della Camera nel 1790, all'epoca del primo censimento. Si sono poi moltiplicati con l'espansione demografica del paese, fino a raggiungere il numero attuale di 435 nel 1963, quando si decise di porre un limite a tale incremento.

indipendentemente da quanti vi abitino<sup>6</sup>. In base all'ultimo censimento, un membro della Camera rappresenta in media circa 710.000 abitanti, ma quelli del Wyoming, che sono appena 570.000, hanno diritto comunque, come già detto, a un proprio, esclusivo rappresentante<sup>7</sup>. Quanto al Senato, va precisato che, sebbene a ciascuno stato siano assegnati due senatori, ciò non ne comporta la suddivisione in altrettante circoscrizioni elettorali; ve n'è una sola (con sistema maggioritario ad un turno). Ciascun senatore, pertanto, rappresenta l'intera popolazione dello stato di provenienza. Questo grazie anche al fatto che, mentre la Camera è interamente rinnovata ogni due anni, il Senato lo è solo per un terzo e l'elezione dei senatori di ciascuno stato è appositamente scaglionata.

Come si vede, in termini di rappresentanza il bicameralismo federale degli Stati Uniti ha una logica alquanto stringente. Se esistono delle sfumature, queste hanno il merito di rendere le elezioni del Congresso, con il quale si indica la somma di Camera dei rappresentanti e Senato, chiaramente leggibili agli occhi del singolo elettore (e, d'altra parte, la stessa tempistica delle elezioni è piuttosto chiara). Ogni due anni l'elettore americano si reca alle urne per scegliere un proprio rappresentante alla Camera identificato esplicitamente con lo stato di provenienza<sup>8</sup>. Per due volte ogni tre cicli elettorali (si vota lo stesso giorno, l'*election day*, per Camera e Senato), elegge uno dei suoi due senatori, che quello stato entrambi rappresentano nella sua interezza.

Ogni quattro anni, com'è noto (e sempre nell'*election day*, che ricorre puntualmente il martedì successivo al primo lunedì di novembre, sia che si tratti di Camera, Senato o Casa Bianca), gli americani votano anche per eleggere il Presidente. Unico nel suo genere, quello presidenziale è tecnicamente un sistema di elezione indiretta, retaggio in parte di un malinteso disegno aristocratico la cui impraticità gli estensori della carta costituzionale non intuirono appieno. Tralasciandone gli aspetti anacronistici, è importante

---

<sup>6</sup> Si noti, a questo proposito, che l'inclusione delle circoscrizioni elettorali entro i confini statali garantisce l'applicazione della norma costituzionale secondo cui a ciascuno stato è attribuita la responsabilità di gestire lo svolgimento delle elezioni federali sul proprio territorio. Si tratta evidentemente di un'ulteriore concessione in favore degli stati, anche se al governo federale è comunque riservata, in ultima istanza, l'autorità di garantire la democraticità del processo elettorale.

<sup>7</sup> Lo stesso discorso, stando ai dati dell'ultimo censimento, vale anche per North Dakota e Vermont. Si noti inoltre che, sia nel caso di questi stati, che in quello di Alaska, Delaware, Montana, e South Dakota, dove la popolazione supera i 710.000 abitanti, ma non abbastanza da garantire un secondo rappresentante alla Camera, si ha un'unica circoscrizione elettorale, ovviamente coincidente con i rispettivi confini statali.

<sup>8</sup> Quest'identificazione, più importante, almeno sul piano formale, dell'affiliazione partitica, è visibile in sede istituzionale nella consuetudine da parte degli stessi rappresentanti di rivolgersi l'un l'altro con l'appellativo di *gentleman*, o *gentlewoman*, dello stato di provenienza (es.: "I yield my time to the gentleman from Virginia").

rilevare come anch'esso sia funzionale all'ordinamento federale degli Stati Uniti<sup>9</sup>. La Casa Bianca si vince con la maggioranza del cosiddetto "Collegio elettorale", secondo un computo del voto che rispecchia esattamente l'equilibrio tra sovranità popolare e rappresentanza degli stati al Congresso. Ogni stato costituisce in questo caso una speciale circoscrizione elettorale, la cui consistenza numerica equivale alla somma dei rispettivi membri di Camera e Senato. Per rifarci al solito esempio, alla California spettano 55 "voti" nel Collegio elettorale, al Wyoming, 3. Per questo (e anche perché in 48 dei 50 stati dell'Unione vige l'uninomiale secco), il vincitore può non essere il candidato che ha ottenuto la maggioranza (anche relativa, nel caso in cui i candidati siano più di due) dei consensi. Nelle elezioni presidenziali, come in quelle congressuali, infatti, il principio democratico è, per così dire, temperato dalle prerogative dei diversi stati<sup>10</sup>.

Per quanto riguarda infine le altre istituzioni dell'Unione, in particolare la Corte Suprema e la Federal Reserve (la banca centrale), solo quest'ultima è organizzata su base territoriale. Essa è suddivisa in 12 strutture periferiche, che agiscono sotto la supervisione di un Governatore e di un Direttorio federali. I nove giudici al vertice della giurisdizione, invece, non fanno riferimento ad alcuno stato o area geografica. La Corte Suprema, nondimeno, è conforme all'ordinamento federale dell'Unione nella misura in cui la nomina dei suoi membri, come del resto quella del Governatore e dei sette membri del Direttorio della Federal Reserve, è affidata al Presidente, previa conferma da

---

<sup>9</sup> Per un'analisi più puntuale del sistema di elezione presidenziale, compresa una riflessione sulle origini di tale sistema e ciò che esso può insegnare in tema di riforma delle istituzioni europee, rinvio il lettore a un mio precedente intervento: *I veri elettori di Obama: una riflessione sull'Europa da farsi*, «Eurostudium<sup>3w</sup>», n. 10, gennaio-marzo 2009, pp. 17-30.

<sup>10</sup> A proposito di principî, non si può tacere su alcune anomalie del sistema rappresentativo americano, che ne inficiano la democraticità almeno per quanto concerne un parte certamente esigua e tuttavia non insignificante della cittadinanza, quella che risiede nel District of Columbia, su cui sorge Washington, e a Puerto Rico. I cittadini con residenza nella capitale (diverse centinaia di migliaia) contribuiscono a scegliere il Presidente ma, pur pagando regolarmente le tasse federali, non eleggono alcun senatore e solamente un delegato senza potere di voto alla Camera dei rappresentanti. Così vollero i costituenti prima ancora che della città fosse posta la prima pietra, per limitarne, secondo un compromesso tra confliggenti interessi statali, frammisti a idee tratte dai numi del repubblicanesimo classico, l'influenza sul resto del paese (anzi, per l'esattezza, il diritto di voto nelle presidenziali è stato concesso ai washingtoniani solo nel 1961, grazie all'introduzione di un emendamento costituzionale). Diverso il caso di Puerto Rico, strappato alla Spagna con una guerra coloniale alla fine dell'Ottocento e tuttora organizzato pressappoco come un tempo lo erano i territori della frontiera in attesa di essere ufficialmente riconosciuti come stati a tutti gli effetti. A Puerto Rico vivono oggi circa quattro milioni di persone, si pagano le tasse federali ad eccezione di quella sul reddito, ma non si vota per il Presidente, né per il Congresso.

parte del Senato<sup>11</sup>. Ma con quest'accento ai poteri di nomina tocchiamo una materia, quella, appunto, della separazione dei poteri, che merita un approfondimento a parte.

### *Separazione dei poteri*

Nell'ordinamento federale americano la separazione dei poteri, come nel caso appena accennato, non è rigida. Piuttosto, essa è regolata da un complesso sistema di "pesi e contrappesi", che, soprattutto per quanto riguarda il legislativo e l'esecutivo, produce una sostenuta, a volte aspra, dialettica istituzionale, al rischio – bisogna tenerlo presente – di uno stallo nell'azione di governo.

Cominciamo ancora una volta dal Congresso, sede primaria dell'attività legislativa. Le proposte di legge hanno origine nell'una o nell'altra camera, dove, attraverso i dovuti passaggi nelle apposite commissioni, gli eventuali emendamenti, e una procedura di conciliazione dei testi, vengono sottoposte a doppia lettura. Tutte, ad eccezione, ovviamente rilevante, di quelle concernenti fisco e spesa pubblica, che possono essere presentate soltanto alla Camera dei rappresentanti, concepita quindi come principale depositaria della sovranità popolare per quanto riguarda direttamente le tasche dei cittadini, sebbene al Senato (sulle cui prerogative si veda più avanti) sia comunque concessa la facoltà di proporre emendamenti<sup>12</sup>. Il Congresso, tuttavia, non detiene un monopolio del potere legislativo, che condivide in parte con il Presidente. Quest'ultimo, infatti, può sottoporre a veto le proposte di legge avanzate in sede congressuale, mentre il Congresso ha a sua volta la possibilità di annullare il veto presidenziale con una maggioranza qualificata dei due terzi in entrambe le camere. In tal modo la legge, pur priva della firma presidenziale, viene comunque approvata in via definitiva<sup>13</sup>. Infine, nell'evenienza in cui i senatori, che sono in numero pari, siano egualmente divisi tra favorevoli e contrari ad una certa proposta di legge, il Vicepresidente degli Stati Uniti, che com'è noto viene eletto assieme al Presidente e formalmente presiede il Senato, esprime il voto decisivo.

---

<sup>11</sup> Tuttavia, mentre i giudici della Corte restano in carica a vita, il Governatore e i membri del Direttorio della Federal Reserve hanno cariche, in parte rinnovabili, di 4 e 14 anni rispettivamente.

<sup>12</sup> Si noti che la Costituzione riconosce tale prerogativa della Camera dei rappresentanti solo in merito alla legislazione tributaria; l'estensione di essa al potere di spesa è invece il frutto di una prassi consolidata.

<sup>13</sup> Un'ulteriore limitazione del veto presidenziale consiste nella sua applicabilità soltanto al testo complessivo delle proposte di legge; il Presidente, cioè, non può espungere dal testo singole parti non di suo gradimento.

Per quanto riguarda l'esecutivo, l'implementazione delle leggi è affidata al Presidente, cui rispondono i ministeri (detti dipartimenti), le agenzie amministrative e in generale l'intero apparato burocratico federale. Ma, nuovamente, occorre rilevare l'intreccio esistente tra poteri. Il Presidente può promulgare decreti (*executive order*), che hanno valore di legge e non richiedono l'approvazione del Congresso, sebbene possano da quest'ultimo essere modificati o abrogati<sup>14</sup>. Il Presidente, inoltre, raccomanda periodicamente al Congresso le misure che giudichi necessarie, il che col tempo ne ha fatto l'autorità che in pratica definisce gran parte del programma di governo. D'altronde, se il potere esecutivo esercitato dal Presidente viene di per sé limitato dal fatto che è il Congresso, la Camera dei rappresentanti *in primis*, a detenere il potere di spesa, un ulteriore limite a tale potere è imposto dal già ricordato meccanismo di nomina dei vertici delle agenzie governative, che prevede l'approvazione da parte del Senato dei nominativi proposti dal Presidente<sup>15</sup>.

Secondo la medesima procedura, Presidente e Senato condividono anche la responsabilità di nominare gli ambasciatori all'estero e di stipulare trattati internazionali. Nella misura in cui partecipa alle nomine, il Senato ha quindi prerogative proprie, che lo distinguono dalla Camera dei rappresentanti, non solo per quanto attiene all'implementazione delle politiche federali, ma anche in politica estera. Così le ha il Presidente, in qualità di capo delle forze armate, al quale, inoltre, vengono attribuiti poteri eccezionali in tempo di guerra, sia al fronte, sia nella gestione dello sforzo bellico sul suolo nazionale<sup>16</sup>. D'altra parte, Presidente e Senato non possono fare a meno della Camera nel caso di una dichiarazione di guerra e, *de facto*, per stanziare finanziamenti per le azioni militari; come a dire che su questioni talmente delicate è necessario l'assenso di tutte le istituzioni rappresentative dell'Unione. È il Congresso a dichiarare le guerre, sebbene anche ciò necessiti della firma presidenziale, o a concedere al Presidente una meno impegnativa autorizzazione "per l'uso della forza militare".

A questo proposito, si noti bene che l'ultima ufficiale dichiarazione di guerra da parte degli Stati Uniti risale al 1942, sebbene da allora siano state innumerevoli le incursioni della superpotenza americana in diverse aree del pianeta, comprese quelle in Corea, Vietnam e, da ultimo, Afghanistan e Iraq.

---

<sup>14</sup> Si noti come non vi sia alcun riferimento esplicito in materia nel dettato costituzionale. La promulgazione di decreti legislativi da parte del presidente, tuttavia, è entrata nella prassi sin dal 1789, vale a dire immediatamente dopo la ratifica della costituzione stessa.

<sup>15</sup> I ministri, o meglio, i segretari dei dipartimenti, vengono però scelti indipendentemente dal Presidente, di fronte al quale sono unicamente responsabili.

<sup>16</sup> Lo stesso vale nell'eventualità in cui venga dichiarato lo stato di emergenza.



Per agire, nel caso di queste vere e proprie guerre che sembrerebbe difficile definire altrimenti, come nelle altre meno rilevanti, eppure frequenti attività belliche degli ultimi settant'anni, al Presidente è bastata la succitata autorizzazione per l'uso della forza militare da parte del Congresso. Tutto ciò, anche considerando che negli ultimi decenni le tradizionali dichiarazioni di guerra sono cadute in disuso un po' ovunque, rappresenta comunque una palese anomalia da un punto di vista strettamente costituzionale, e infatti ha più volte costituito materia di scontro politico<sup>17</sup>.

Traendo spunto dall'esistenza di questa zona grigia e contesa tra Presidente e Congresso, consideriamo la forma di governo di cui stiamo discutendo, vale a dire il presidenzialismo nella sua versione americana, e in particolare come il sottostante ordinamento costituzionale generi una dialettica istituzionale che si dimostra in più di un'occasione nient'affatto fluida. Nella gestione degli affari internazionali il Presidente effettivamente tende a svolgere un ruolo da protagonista, tant'è che si è a lungo parlato in tono polemico di "presidenza imperiale"<sup>18</sup>. A prescindere dalle implicazioni politiche, che non c'interessano, la polemica evidenzia da un lato il conflitto latente, a volte conclamato, tra le branche di governo, dall'altro l'equivoco in cui non di rado s'incorre, specialmente dall'estero, nell'osservare la politica americana, e cioè di sovrastimare l'autorità presidenziale, così presente nell'immaginario e soprattutto nella proiezione del paese oltre i confini nazionali. Se infatti il Presidente non è responsabile politicamente di fronte al Congresso, come lo è in genere il Primo ministro in un sistema parlamentare, è pur vero che sono molti i casi in cui non può fare a meno del sostegno sia del Senato, sia della Camera dei rappresentanti. Ma questi sono spesso dominati da un partito politico diverso da quello al quale appartiene il Presidente, e d'altra parte è sufficiente l'opposizione di una sola delle due camere per bloccare l'attività governativa.

---

<sup>17</sup> La lettera della costituzione viene stravolta dalla prassi anche quando il Presidente stabilisce autonomamente degli accordi (i cosiddetti *executive agreement*) con i governi di altre nazioni, evitando quindi di stipulare regolari trattati, il che accade con una certa frequenza.

<sup>18</sup> Tornata in auge durante la controversa presidenza di George W. Bush, l'espressione fu per la prima volta resa di uso corrente nei primi anni Settanta dal noto storico americano Arthur M. Schlesinger, Jr. (*The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin, Boston, 1973, trad. it., *La presidenza imperiale*, Comunità, Milano, 1980). All'epoca il Congresso, rispondendo al crescente disagio dell'opinione pubblica nei confronti della guerra in Vietnam e in particolare verso l'uso indiscriminato dei propri poteri di capo delle forze armate da parte del Presidente, che nella fattispecie era Nixon, già screditato dall'esplosione dello scandalo *Watergate*, passò una Risoluzione sui poteri di guerra, limitandone a non più di 60 giorni l'autorità presidenziale nel condurre azioni militari senza l'approvazione del Congresso stesso. È significativo che la suddetta Risoluzione sia stata avversata da tutti i successivi presidenti e che almeno due di essi, Clinton e Obama, l'abbiano formalmente violata nel caso degli interventi americani in Kosovo e Libia.

Siamo quindi in presenza di “un potere diviso indifeso contro il governo diviso”, come del resto è diventato più che mai evidente dopo le ultime elezioni congressuali, da quando, nel 2010, i repubblicani hanno conquistato il controllo della Camera dei rappresentanti, ostacolando con ogni mezzo e una certa efficacia, nonostante il Senato sia in mano ai democratici, l’operato della presidenza Obama<sup>19</sup>.

C’è poi lo strumento dell’*impeachment*, con cui il Congresso può incriminare il Presidente per tradimento, corruzione, o altri gravi crimini compiuti nel corso del proprio mandato, secondo una procedura che prevede la formulazione dell’accusa da parte della Camera dei rappresentanti e il giudizio del Senato<sup>20</sup>.

Inoltre, aspetto ancora più importante, il Congresso detiene il potere di avanzare proposte di emendamento costituzionale, nonché, ove le abbia approvate con una maggioranza di almeno due terzi in ciascuna camera, di sottoporle per ratifica alle assemblee legislative statali. Gli emendamenti, per diventare legge, devono essere approvati in tre stati su quattro<sup>21</sup>.

Appare evidente da questi esempi la centralità del Congresso, come pure, ancora una volta, il rilievo dato nella costituzione al federalismo.

---

<sup>19</sup> L’osservazione su potere e governo “divisi” è di Sartori, per cui il sistema americano è fondato “sul peggior assetto strutturale possibile” e “funziona, o ha funzionato, *nonostante* la sua costituzione”, e questo “perché gli americani sono determinati a farlo funzionare”, il che negli ultimi anni, ci permettiamo di aggiungere, accade in misura minore che in passato. Giovanni Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 103, 105. Particolarmente pertinente ci sembra anche la riflessione di Fabbrini, che considera il presidenzialismo americano “un esperimento istituzionale non soddisfacente (o meglio: non pienamente riuscito) di conciliazione dell’effettività e della democraticità nell’azione di governo”. Sergio Fabbrini, *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Laterza, Bari, 1993, p. ix.

<sup>20</sup> È sufficiente una maggioranza semplice per l’incriminazione da parte della Camera, ma sono necessari i due terzi del Senato per procedere alla rimozione del Presidente in carica. Nessun Presidente è mai stato rimosso tramite *impeachment*. Vi sono stati due casi, quello di Andrew Johnson all’indomani della Guerra civile e quello più recente di Bill Clinton, in cui la Camera approvò la misura, che però non raccolse i voti necessari al Senato. Richard Nixon si dimise prima del voto alla Camera. Si noti, inoltre, che il Congresso ha il potere di incriminare qualsiasi rappresentante eletto o funzionario del governo federale, compresi gli stessi membri di Camera e Senato e i giudici della Corte Suprema e delle altre corti federali.

<sup>21</sup> In realtà il Congresso può anche scegliere di convocare convenzioni statali appositamente elette per la ratifica degli emendamenti, come può, su proposta di almeno due terzi degli stati, decretare l’elezione di una convenzione costituzionale nazionale con la facoltà di proporre emendamenti, ma entrambe le procedure non sono mai state applicate. A oggi vi sono stati 27 emendamenti alla costituzione, i primi dieci dei quali, che costituiscono il cosiddetto *Bill of Rights*, furono proposti e approvati in blocco negli anni immediatamente successivi alla stesura della costituzione stessa, tra il 1789 e il 1791.



Infine, alcune considerazioni essenziali sulle già ricordate Corte Suprema e Federal Reserve. La Corte esercita il sindacato di costituzionalità delle leggi, ovvero sia dirime i casi giudiziari in cui sia ipotizzata l'incompatibilità di una legge federale, o statale, con la costituzione; essa funge da ultimo grado d'appello nei casi amministrati sia dalle corti federali, sia da quelle statali. Per ovvie ragioni d'imparzialità, è formalmente la branca di governo più isolata dal processo politico, e tuttavia è spesso stata, e rimane tuttora, al centro di numerose controversie per la rilevanza delle sue sentenze, alcune delle quali hanno caratterizzato importanti passaggi storici<sup>22</sup>. Inevitabilmente i suoi membri vengono spesso identificati con determinati gruppi d'interessi. Un discorso simile vale evidentemente anche per la Federal Reserve, cui il Congresso delega il potere di conio della moneta e riconosce la facoltà di stabilire il tasso di sconto, pur riservandosi un'autorità di sorveglianza. Le decisioni della Fed, come viene comunemente chiamata, non necessitano di alcuna ratifica da parte del Presidente o dello stesso Congresso, mentre il suo legame con i privati è in effetti assai stretto, come testimonia il fatto che i consigli d'amministrazione delle dodici strutture periferiche siano in parte nominati direttamente dalle banche commerciali dei rispettivi distretti territoriali<sup>23</sup>.

#### *Federalismo e sussidiarietà*

Per quanto potente essa sia, la Federal Reserve non ha autorità diretta sulle finanze dei singoli stati dell'Unione; in particolare, non può acquistare o vendere titoli statali, come fa regolarmente con quelli federali. E qui veniamo a un tema di estrema attualità, sia da noi, che ci stiamo interrogando sul futuro assetto delle istituzioni europee per rimediare all'instabilità dei debiti sovrani, sia oltreoceano, dove il *crack* del 2008 e la recessione che l'ha seguito hanno

---

<sup>22</sup> Citiamo ad esempio, per limitarci al secondo dopoguerra, *Brown v. Board of Education of Topeka* (1954), che segnò un primo, deciso passo da parte del governo federale contro la segregazione razziale, e *Roe v. Wade* (1973), che legalizzò l'aborto negli Stati Uniti. E se ci avviciniamo ai giorni nostri, non possiamo non ricordare *Bush v. Gore*, che determinò l'esito delle elezioni presidenziali del 2000, e *Citizen United v. Federal Election Commission* (2010), che ha abbattuto molte delle restrizioni ai finanziamenti delle campagne elettorali e sta avendo un impatto considerevole sulle presidenziali di quest'anno. Infine, si è appena concluso il dibattimento sulla costituzionalità della riforma sanitaria voluta da Obama e passata al Congresso appena due anni fa. La sentenza è attesa per giugno e potrebbe avere un impatto sull'esito delle presidenziali.

<sup>23</sup> Tra questi il più influente è quello newyorkese, il cui presidente è infatti l'unico ad avere un seggio permanente nel più importante organismo della Fed, il *Federal Open Market Committee*. Gli altri seggi sono occupati dai sette governatori federali e da quattro presidenti delle restanti undici filiali a rotazione.

avuto una ricaduta pesante sulla stabilità finanziaria di diversi stati, la cui situazione non è granché più rosea di quella della nostra Grecia. Vale la pena di partire da qui, da questo problema tuttora scottante, per indagare quindi i rapporti che il governo federale intrattiene con quelli statali. Anche in quest'ambito, come vedremo, non mancano i punti di tensione<sup>24</sup>.

Negli anni trascorsi dallo scoppio della crisi si è diffuso nell'opinione pubblica americana il timore di un fallimento vero e proprio degli stati maggiormente esposti, tra cui spiccano due "pesi massimi" come la California e l'Illinois. Ci sono precedenti in tal senso, per quanto lontani nel tempo. L'ultimo risale alla Grande depressione, che ridusse l'Arkansas sul lastrico e ne compromise l'economia per molti decenni a venire. Circa un secolo prima, negli anni Quaranta dell'Ottocento, dopo un altro *crack* e un'altra recessione di cui ormai s'è persa la memoria, a fallire furono ben otto stati, dei ventisei che allora componevano l'Unione<sup>25</sup>. C'è maggiore ottimismo di recente, in seguito ai primi timidi segnali di ripresa e ad alcune misure d'emergenza che gli stati più in difficoltà hanno cominciato a introdurre, ma il pericolo resta e con esso l'incertezza sui possibili scenari. Non solo è difficile prevedere gli effetti che il fallimento di uno o più stati avrebbe sull'intera economia del paese, ma anche la via di un eventuale risanamento dei conti non è del tutto chiara. In ballo ci sono questioni di opportunità politica e, come da copione, di aderenza al dettato costituzionale. Vediamo perché.

Innanzitutto, per quanto riguarda il debito pubblico, gli stati sono a tutti gli effetti entità sovrane; sono liberi di gestire autonomamente i rapporti con i propri creditori, compresa la rinegoziazione dei debiti in caso di fallimento. Non vi è alcun obbligo per il governo federale di accorrere in loro aiuto. Non lo fece negli episodi appena citati, salvo garantire, nel caso dell'Arkansas, il funzionamento minimo per un paio d'anni dei servizi pubblici essenziali<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> A questo punto una precisazione è d'uopo: qui usiamo la dicitura "governo federale" nell'accezione americana (*federal government*), con cui si indica l'insieme delle istituzioni dell'Unione, distinte da quelle dei singoli stati che la compongono.

<sup>25</sup> I paragoni con tali precedenti storici sono improvvisamente affiorati sulle pagine dei maggiori quotidiani americani all'inizio dello scorso anno, quando la situazione appariva particolarmente disperata. Si veda, per esempio, Denis K. Berman, *When States Default: 2011, Meet 1841*, «The Wall Street Journal», 4 gennaio 2011, p. C1; Monica Davey, *The State that Went Bust*, «The New York Times», 22 gennaio 2011, p. WK3.

<sup>26</sup> In un certo senso, quindi, il riferimento di Barbara Spinelli ad Alexander Hamilton è fuorviante, perlomeno se si considera che a fare testo oggi è il precedente del 1843, quando il governo federale in effetti si rifiutò di finanziare un piano di salvataggio degli stati insolventi, e non quello del 1790. Allora Hamilton si limitò semplicemente a prevenire una tal evenienza, giacché nessuno stato aveva ancora rinunciato a onorare i propri debiti. Si noti, inoltre, che una valuta emessa e garantita dal governo federale e legalmente riconosciuta su tutto il territorio del paese, cioè il dollaro moderno, fu introdotta solo negli anni Sessanta dell'Ottocento, durante la

Considerando poi il precario stato di salute che attualmente affligge le stesse finanze federali e il muro contro muro tra democratici e repubblicani proprio sugli strumenti con cui risanarle, appare poco probabile che il Congresso e la Casa Bianca si trovino d'accordo sul salvataggio, sicuramente assai costoso, degli stati insolventi, almeno fino alla tornata elettorale del prossimo novembre. Alla luce di questa situazione non esaltante, c'è addirittura chi ha proposto, anche in Senato e alla Camera dei rappresentanti, l'introduzione dell'istituto della bancarotta per gli stati (che a tutt'oggi non esiste). Ma è una strada difficilmente percorribile: non si può imporre a uno stato di farlo, e qualora alcuni di essi vi acconsentissero, rischierebbero una lesione notevole della propria sovranità, perché si troverebbero costretti ad adire il sistema giudiziario federale. La costituzione, infatti, riserva al Congresso la responsabilità di legiferare in materia di bancarotta e di conseguenza le corti che se ne occupano appartengono esclusivamente ai distretti federali.

Insomma, la questione è piuttosto complicata, e ciò in realtà è tipico del federalismo americano, la cui vicenda plurisecolare è costellata di simili controversie, tutte giocate sul filo dell'interpretazione costituzionale, tra principi di unitarietà e di sussidiarietà<sup>27</sup>. Del resto, fu proprio per stabilire una corretta interpretazione della costituzione che tra il 1861 e il 1865 si combatté la Guerra civile, scatenata dalla secessione degli stati schiavisti del sud e conclusasi con la riaffermazione dell'unità nazionale, oltretutto l'abolizione della schiavitù. Ci vollero dunque circa ottant'anni, tanti ne passarono tra la stesura della carta costituzionale alla celebre Convenzione di Filadelfia e la conclusione della guerra, nonché oltre 600.000 morti, questo il bilancio della carneficina, per definire con un certo grado di precisione l'ordinamento federale degli Stati Uniti. E poi però ci volle un altro secolo (e un'eroica lotta nonviolenta che alla fine ottenne il sostegno del governo federale) perché nel sud fosse riconosciuta

---

Guerra civile, mentre un sistema bancario nazionale vero e proprio prese forma nei decenni successivi. Da ciò si desume anche la rilevanza del caso dell'Arkansas, il cui fallimento, che per la precisione si verificò nel 1933, confermò il precedente ottocentesco nonostante l'intervenuto consolidamento del sistema monetario e bancario a livello federale.

<sup>27</sup> Evitando di scendere eccessivamente in dettagli ma citando almeno alcune fondamentali ed esplicative norme della costituzione, è il caso di precisare come l'ordinamento federale che stiamo analizzando faccia leva essenzialmente su tre clausole e un emendamento: la *supremacy clause*, che stabilisce la prevalenza delle leggi federali su quelle statali; la *necessary and proper clause*, che lascia piena discrezionalità al governo federale di legiferare al fine di espletare i compiti che gli sono propri; la *general welfare clause*, che gli attribuisce la responsabilità di promuovere il bene comune della nazione; e il decimo emendamento, che riconosce il principio di sussidiarietà, riservando agli stati i poteri "residui", vale a dire quelli che non sono attribuiti esplicitamente al governo federale.

piena cittadinanza ai discendenti degli schiavi, mentre il regime segregazionista veniva difeso fino all'ultimo in nome dei "diritti degli stati"<sup>28</sup>.

Il riferimento alla Guerra civile ci torna utile anche per continuare ad approfondire la storia del federalismo americano nel nesso fra economia e politica. Laddove lo sforzo bellico fece da volano alla rivoluzione industriale e l'esito del conflitto aprì allo sfruttamento capitalistico i territori a ovest del Mississippi, il governo federale uscì considerevolmente rafforzato dalla Guerra civile e fornì un contributo nient'affatto secondario a quegli sviluppi<sup>29</sup>. Un ulteriore rafforzamento si registrò poi con la crescente espansione della mano pubblica, già in maniera significativa agli inizi del Novecento, nell'epoca di riforme detta del "Progressismo" e durante la Prima guerra mondiale, ma soprattutto con il *New Deal* e la Seconda guerra mondiale, fino a tutti gli anni Sessanta (anche in relazione all'avvento del cosiddetto *National Security State* nel corso della Guerra fredda)<sup>30</sup>. Dal federalismo "dualista" del periodo precedente la Guerra civile l'accento si spostò su quello cosiddetto "cooperativo". Dagli anni Settanta, con il declino del paradigma new-dealistico, si è cercato di invertire questa tendenza. Richard Nixon introdusse allora la dottrina del "nuovo federalismo", teso a un arretramento del governo federale, anche se, slanci retorici a parte, ciò avvenne solo parzialmente, persino quando alla Casa Bianca salì un repubblicano ancor più conservatore, come Ronald Reagan<sup>31</sup>.

Un paio di esempi concreti per illustrare lo stato dei rapporti attualmente intercorrenti fra i due poli del sistema, almeno sotto il profilo economico: i

---

<sup>28</sup> È significativo che la segregazione e la soppressione dei diritti civili e politici degli afro-americani siano sopravvissute così a lungo anche grazie a una sentenza della Corte Suprema, *Plessy v. Ferguson* del 1896, che rese inefficaci le garanzie contenute negli emendamenti costituzionali introdotti all'indomani della Guerra civile.

<sup>29</sup> Risalgono al periodo della Guerra civile alcune storiche iniziative legislative, comprese quelle riguardanti l'introduzione del dollaro e della tassa federale sul reddito, lo sviluppo della rete ferroviaria e la suddivisione delle terre dell'ovest, che, contrariamente al mito cinematografico dei pionieri, andarono per la maggior parte a grandi gruppi finanziari e industriali, tra cui proprio le compagnie ferroviarie.

<sup>30</sup> Un esempio emblematico dell'espansione della mano pubblica e del relativo rafforzamento del governo federale durante la Guerra fredda è rappresentato dal *National Interstate and Defense Highway Act* del 1956, il più ampio programma di lavori pubblici nella storia americana, che realizzò il moderno sistema autostradale del paese ed ebbe tra le principali motivazioni l'obiettivo di una rapida evacuazione dei centri urbani nel caso di un attacco nucleare da parte dell'Unione Sovietica.

<sup>31</sup> È noto lo slogan reaganiano "the government is the problem, not the solution". Durante la presidenza Reagan, tuttavia, si verificò una crescita esponenziale del debito pubblico. Sul fronte dei rapporti tra stati e Unione si attuò in effetti un certo decentramento e soprattutto una riduzione dei trasferimenti dal governo federale a quelli statali, ma con esiti relativamente modesti rispetto alle intenzioni.

*grants-in-aid* e gli *unfunded mandates*. I primi sono finanziamenti federali a fondo perduto, in linea di massima per investimenti, a cui però, in genere, deve corrispondere un impegno equivalente da parte dei governi statali, il tutto sotto la supervisione di Washington<sup>32</sup>. L'utilizzo con una certa regolarità dei *grants-in-aid* risale agli inizi del Novecento, ma fu con il *New Deal* che essi diventarono a tutti gli effetti il principale e di gran lunga più efficace strumento per il trasferimento di risorse agli stati (anche nell'evenienza di un tracollo finanziario). Da allora godono anche di una certa popolarità. Infatti, sebbene gli stati non siano obbligati ad accettarli, nella stragrande maggioranza dei casi essi vengono regolarmente attivati, grazie al favore di cui godono presso l'opinione pubblica. Più controversi sono invece gli *unfunded mandates*, cioè le direttive sull'implementazione di programmi approvati e gestiti a livello federale, che Washington impone agli stati, senza però provvedere allo stanziamento di adeguati finanziamenti. In anni recenti è stata introdotta un'importante riforma in questo campo, l'*Unfunded Mandates Reform Act* del 1995, che prevede una parziale restituzione della gestione di tali direttive alle autorità statali e che per certi versi ha rappresentato il culmine della battaglia politica iniziata da Nixon negli anni Settanta. Ma il dato di fatto che la legge in questione sia tuttora elusa di sovente dal governo federale è chiaramente indicativo dei limiti di quella battaglia.

Quella del federalismo americano è dunque una storia lunga e in parte travagliata, che continua a dipanarsi. E a questo proposito ci piace ricordare la puntuale osservazione che un altro Presidente, l'unico prima di Obama con una carriera accademica alle spalle, affidò a un suo testo, quattro anni prima di essere eletto alla Casa Bianca:

La questione del rapporto tra gli stati e il governo federale -, scriveva Woodrow Wilson in *Constitutional Government in the United States* - è la questione cardinale del nostro sistema costituzionale. Essa non può mai essere risolta in modo permanente, perché ogni stadio successivo del nostro sviluppo politico ed economico le conferisce un nuovo aspetto, fa di essa una nuova questione.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Per l'esattezza, esistono due tipi di *grants-in-aid*: i *categorical grants*, più comunemente utilizzati e legati a precisi programmi di spesa, su cui il governo federale impone condizioni vincolanti, e i *block grants*, elargiti con finalità più generali (per esempio, la protezione dell'ambiente o il miglioramento del sistema scolastico), gestiti nello specifico dai governi statali. Un terzo tipo, basato sul cosiddetto *revenue sharing*, fu introdotto negli anni Settanta per poi essere abbandonato nel corso del ventennio successivo, a causa degli eccessivi costi, siccome riconosceva agli stati una più ampia ed evidentemente più dispendiosa discrezionalità gestionale. Ironicamente, il *revenue sharing* fu il principale strumento per l'attuazione del "nuovo federalismo" nixoniano.

<sup>33</sup> Woodrow Wilson, *Constitutional Government in the United States* (1908), New York Columbia University Press, 1961, p. 173. La stessa citazione si trova anche in un altro mio precedente

### *Il monito di Tocqueville*

Riflettendo sulla complessità della costituzione americana e persino l'artificiosità di alcuni dei suoi aspetti, Tocqueville la paragonava a "quelle belle creazioni dell'industria umana che colmano di gloria e di potenza quelli che le inventano e restano sterili in altre mani". Era il 1835 quando l'aristocratico francese pubblicava la prima parte del suo classico sulla democrazia in America, da cui è tratta quest'altra citazione illustre<sup>34</sup>. Nel frattempo, ovviamente, molte cose sono cambiate negli Stati Uniti.

Tanto per cominciare, non c'è più la schiavitù, che si dimostrò la più seria minaccia alla sopravvivenza stessa dell'Unione. I poteri del Presidente, al di là del dettato costituzionale in senso stretto, sono cresciuti nella prassi in parallelo con l'espansione degli ambiti e delle facoltà di intervento conferiti al governo federale nel Novecento. Grazie all'introduzione di un emendamento costituzionale nel 1913, il Senato, che fino ad allora era nominato dalle assemblee legislative degli stati, come prescriveva originariamente la costituzione in ossequio all'idea vagamente aristocratica di una "Camera alta", è oggi eletto a suffragio universale<sup>35</sup>. Sempre nel 1913 fu istituita la Federal Reserve, mentre ai tempi di Tocqueville una precedente versione dell'attuale banca centrale era stata appena fatta a pezzi da un Presidente, Andrew Jackson, schierato in difesa d'interessi localistici. Anche la Corte Suprema, dove in questo momento siedono un afro-americano, due donne e per la prima volta nessun protestante, era diversa, quantomeno nella sua composizione, che allora rispecchiava principalmente differenze territoriali<sup>36</sup>.

Eppure, la costituzione scritta a Filadelfia nel lontano 1787, emendata, contestata fino al ricorso alle armi, forse meno bella di quanto Tocqueville pensasse, si è dimostrata abbastanza elastica da resistere per oltre due secoli ai cospicui cambiamenti avvenuti nella società americana. E tutto sommato nei suoi meccanismi fondamentali, dai sistemi di rappresentanza, alla separazione dei poteri, al rapporto tra governo federale e governi statali, essa è rimasta sostanzialmente immutata, benché, come si è visto, la sua interpretazione sia ancora oggi oggetto di scontro frequente e piuttosto duro. Quali conclusioni possiamo quindi trarre?

---

scritto, cui rimando per ulteriori approfondimenti sul tema: "Alle origini del federalismo americano: un modello per l'Europa?" in *Momenti di storia europea. Saggi e ricerche*, a cura di Francesco Gui, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005.

<sup>34</sup> Alexis de Tocqueville, *La democrazia in America*, Rizzoli, Milano, 1996, p. 161.

<sup>35</sup> Alla luce di ciò si comprende anche perché i costituenti optarono per un rinnovo piuttosto frequente – ogni due anni, come ricordato in precedenza – della Camera dei rappresentanti.

<sup>36</sup> Nel 1835 i giudici della Corte erano ovviamente tutti uomini, bianchi e in particolare di origine nord europea. Il primo cattolico fu nominato l'anno successivo, nel 1836.



A prescindere da qualsiasi giudizio di valore sul modello americano in sé, il monito di Tocqueville, come del resto l'osservazione di Barbara Spinelli citata all'inizio, va senza dubbio tenuto in grande considerazione, perché quel modello è comunque il precipitato di una vicenda ben precisa e, come si è visto, alquanto complessa, e occorre perciò molta cautela nel maneggiarlo. Ogni imitazione, soprattutto se condotta pedissequamente, è rischiosa, e poi c'è il problema tanto ovvio quanto ostico di inserire qualsiasi particolare elemento all'interno di un inquadramento costituzionale più ampio e complesso. Tuttavia un paio di spunti di carattere generale, proprio a partire da quanto appena detto, possiamo cercare di coglierli.

In primo luogo, sembra difficile ignorare l'importanza, già ricordata, dell'elasticità, e con essa la relativa coerenza, chiarezza e financo eleganza, dell'ordinamento federale americano, quantomeno nei suoi tratti essenziali e tanto più se lo si paragona alla farraginoso macchina istituzionale che noi europei ci ritroviamo al momento. L'altro spunto è di segno opposto ma in un certo senso è complementare al primo. Si è avuto modo di apprezzare i diversi punti di tensione esistenti nel funzionamento effettivo di tale ordinamento, da cui forse si deduce che il federalismo facilita sì la convivenza tra i popoli, ma, di necessità, non ne elimina i molteplici problemi. Tanto vale, soprattutto in tempi di vacche magre come quelli attuali, abituarsi ad una prospettiva tanto potenzialmente costruttiva quanto perennemente carica di una buona dose di conflitto.