



A. BURATTI, *La frontiera americana. Una interpretazione costituzionale*, Verona, Ombre Corte Edizioni, 2016, pp. 151.

**I**l Volume di Andrea Buratti ha l'obiettivo di leggere la scoperta e l'espansione della "frontiera americana" come esperienza costituente. Il periodo della frontiera americana, in particolare, ha inizio nel 1783 – col Trattato di Parigi che pose fine alla guerra d'Indipendenza – e finisce nel 1868. È stato, questo, un periodo di formazione del diritto americano nel quale la tradizione costituzionale della frontiera ha rappresentato "il principale motivo di sfida, sviluppo e trasformazione della Costituzione di Filadelfia, contribuendo a plasmare l'identità costituzionale americana" (p. 9).

Ammettere questo, tuttavia, non è stato semplice per la cultura giuridica americana poiché ha richiesto la parziale messa in discussione dell'opera dei *Founding Fathers* e del suo valore fondativo: è stato necessario prendere atto, infatti, che "l'esperienza costituente non si è esaurita nel momento della scrittura costituzionale, ma si è dilaniata nell'orizzonte storico, per definirsi attraverso processi di costruzione culturale e sociale della Costituzione" (p. 11).

Nel primo capitolo, in particolare, l'Autore si occupa dell'Ordinanza del Nord Ovest e del progetto costituzionale della frontiera. Durante la guerra d'Indipendenza si sviluppò una riflessione sull'assetto costituzionale da assegnare ai territori occidentali. La riflessione si acuì con la fine della guerra e il Trattato di Parigi, che costrinse l'Inghilterra a rinunciare ai suoi possedimenti a ovest degli Appalachi. Tuttavia, nel cedere agli Stati Uniti i territori inglesi, il Trattato di Parigi non aveva considerato i diritti dei nativi americani: gli inglesi, infatti, non avevano riconosciuto i nativi come titolari di un diritto di sovranità sul territorio americano. Venne riconosciuto ai nativi il solo diritto di proprietà sulle terre, cosicché iniziarono ad esserci compravendite coi coloni. In breve tempo, tuttavia, abusi e frodi contribuirono a incrinare i rapporti con gli americani.

Due fattori, in particolare, spingevano verso un'organizzazione giuridica dei territori occidentali: da una parte si volevano distribuire le terre ai combattenti dell'esercito rivoluzionario, senza aggravare la crisi del bilancio confederale; dall'altro lato le comunità così stabilite avrebbero potuto dar vita a Stati autonomi. Sembrava chiaro che "occorreva muoversi con urgenza, altrimenti la colonizzazione delle terre si sarebbe svolta al di fuori di un preciso quadro giuridico, e senza un ritorno economico per la Confederazione" (p. 24).

I lavori iniziarono da un progetto di un comitato guidato da Thomas Jefferson. Si prevedeva la divisione del territorio in 14 Stati. In una fase transitoria questi Stati avrebbero applicato, senza possibilità di modifiche, la Costituzione di uno degli Stati dell'Unione. Una volta raggiunta la popolazione di 20.000 persone avrebbero potuto dotarsi di un governo provvisorio con istituzioni rappresentative elette senza restrizioni di censo e collegate al Congresso confederale (tramite l'invio di un rappresentante senza diritto di voto). Infine, una volta raggiunta la popolosità dello Stato meno popoloso dell'Unione avrebbero potuto chiedere l'ammissione all'Unione stessa in condizioni di parità con gli altri Stati, con gli impegni di condividere il debito, vietare i titoli nobiliari e escludere la schiavitù dal 1800.

Il progetto di Jefferson venne modificato dal Congresso, soprattutto per quanto riguardava i punti su titoli nobiliari e schiavitù. Il 23 aprile 1784 venne ad ogni modo approvata la *Ordinance*. Fu, invece, del 1785 la c.d. *Land Ordinance*: questa rivestì un ruolo decisivo per come venne configurato il modello della proprietà terriera in America, contribuendo "a plasmare il modello sociale della democrazia di frontiera" (p. 28).

Fu, però, l'Ordinanza del Nord Ovest del 1787 il vero atto fondativo di un ordine costituzionale per i territori di frontiera. L'Ordinanza rivedeva la fase transitoria prevista da quella del 1784 e anche il processo che conduceva all'ammissione all'Unione che era regolato da un *Compact* sottoscritto tra gli Stati originari e i popoli e gli Stati di nuova costituzione. I primi due articoli di tale *Compact*, peraltro, prevedevano un vero e proprio *Bill of Rights* della frontiera. Bisogna notare che, nonostante non potesse essere assimilabile ad una Costituzione in senso stretto, l'Ordinanza ha esibito lo stesso un "carattere costituente dell'ordinamento dei territori, rispetto ai quali pretende di stabilirsi come quadro regolativo permanente e progetto di emancipazione democratica coerente con i valori costituzionali della tradizione americana" (p. 33). L'Ordinanza va dunque a pieno titolo annoverata tra i documenti più importanti del decennio costituente, anche per il ruolo che rivestì nella formazione di una cultura costituzionale della frontiera.

Il problema della frontiera, invece, non ebbe un ruolo importante nell'elaborazione della Costituzione federale. La sez. 3 dell'art. IV della Costituzione federale equipara i territori di frontiera con le "*other Properties belonging to the United States*". Da questo momento la frontiera viene interpretata come "la culla vuota di una grande Nazione" (A.

De Tocqueville, *La democrazia in America*, 1835, trad. it. a cura di G. Candeloro, Rizzoli, Milano, 1982). Per quanto riguarda l'annessione dei nuovi Stati, prevalse una maggioranza favorevole ad una annessione agile e venne bocciata la proposta di subordinare l'ammissione di nuovi Stati al consenso di una maggioranza qualificata presso il Congresso federale. Non era stata invece riproposta la clausola “*on an equal footing*” che invece era presente nell'Ordinanza del 1787. Infatti, alcuni premevano per affermare in Costituzione la prevalenza degli Stati originari nella rappresentanza degli organi federali: proposta, questa, che non venne approvata ma che testimonia “il raffreddamento degli entusiasmi emancipativi prevalenti nei lavori del Congresso confederale a New York al momento dell'adozione dell'Ordinanza del Nord Ovest” (p. 35). Da qui si nota l'indipendenza dei due processi normativi che, infatti, elaborarono “modelli di sviluppo democratico e soluzioni organizzative non sovrapponibili” (p. 36). Queste due tradizioni si svilupparono così in modi distinti per convergere solo alcuni decenni più tardi.

Uno dei primi atti del Congresso confederale che si riunì nel 1789 fu il recepimento, con atto legislativo (il *Northwest Ordinance Act* del 7 agosto 1789) dell'Ordinanza del Nord Ovest. Se nella Nazione era diffusa l'idea che l'Ordinanza rivestisse valore costituzionale, nel dibattito politico l'atteggiamento fu maggiormente fluttuante: da una parte si enfatizzavano alcuni suoi contenuti, anche per far sì che i nuovi Stati derogassero dai suoi contenuti, dall'altra, però, si opponeva la prevalenza della volontà dei legislativi eletti democraticamente e il difetto di vincolatività dell'Ordinanza oltre la fase del governo provvisorio.

Il progetto emancipativo della frontiera subì un brusco cambiamento con la presidenza di Thomas Jefferson (1801-1809). Quest'ultimo, infatti, ebbe la pretesa di sviluppare la nazione americana oltre il Mississippi. L'espansione territoriale, nella sua prospettiva, era lo strumento per preservare il modello economico della piccola proprietà terriera ed evitare così l'addensamento urbano. Era il federalismo, nelle sue intenzioni, il mezzo per espandere la Repubblica su scala continentale. L'imperialismo jeffersoniano ebbe il suo primo risultato nell'acquisto della Louisiana dalla Francia: territorio importantissimo soprattutto a causa del commercio. Il fiume Mississippi, infatti, era la più grande rotta commerciale e tutti i fiumi della frontiera confluivano nel Mississippi e sfociavano nel golfo del Messico a New Orleans. La Francia, tuttavia, non riteneva di poter difendere il resto della Louisiana senza uno sbocco sul Golfo del Messico e così nel maggio del 1803 fu sottoscritto il Trattato. Napoleone ebbe nuove risorse economiche per l'assalto all'Inghilterra e allo stesso tempo rinsaldava il legame con gli Stati Uniti, evitando così un riavvicinamento di questi ultimi con la Gran Bretagna.

L'acquisizione della Louisiana scatenò un grande dibattito che presto arrivò sul campo dell'interpretazione costituzionale. La Costituzione federale, infatti, non prevedeva la

possibilità di acquistare nuovi territori e vi furono una serie di oppositori per diverse ragioni. Tuttavia, nella visione jeffersoniana, era il principio federale lo strumento attraverso il quale l'Unione avrebbe da un lato potuto espandersi territorialmente e dall'altro permettere l'autogoverno delle comunità territoriali.

Il Congresso ratificò presto il Trattato, pur senza dirimere tutti i dubbi sulla sua costituzionalità. Su questi intervenne la Corte Suprema che in *Sere v. Pitot* (1810) riconosceva al Governo federale “*the right to acquire and to hold a territory*” e poi ribadiva in altra sentenza nel 1828 che il Governo ha il potere di acquisire territori sia per conquista sia per Trattato.

Il progetto di Jefferson per la creazione di un “*empire of liberty*” fu portato avanti dalle presidenze di Madison (1809-1817), Monroe (1817-1825) e Adams (1825-1829), dapprima in Florida e poi in Oregon. In Florida, in particolare, la politica americana fu aggressiva e ambigua. Gli Stati Uniti, infatti, occuparono militarmente la regione e al tempo stesso appoggiarono le domande di indipendenza dei coloni americani. Nel 1829 si chiuse la vicenda con la Spagna che cedeva i territori in Florida a fronte di compensazioni economiche. Questo tipo di strategia venne poi riproposta in Texas e in Oregon tanto da divenire preciso indirizzo di governo con la definizione, nel 1823, della c.d. “dottrina Monroe”, volta a impedire che proseguissero le esperienze coloniali europee in America.

Nel terzo capitolo l'Autore inverte la prospettiva e analizza lo sviluppo dell'organizzazione giuridica dei territori della frontiera fino alla loro ammissione all'Unione. Nella prima fase di governo provvisorio il Governatore accentrava su di sé la gran parte dei poteri. Dopo la fase del governo provvisorio vi era la fase del governo territoriale: possibile al raggiungimento della soglia dei 5.000 cittadini maschi, liberi e maggiorenni. In questa fase operava un'assemblea bicamerale elettiva con potere legislativo, eletta ogni due anni con suffragio limitato ai proprietari terrieri. Sebbene, poi, molti poteri del Governatore in questa fase transitavano al legislativo, il Governatore manteneva ancora un potere di veto assoluto, di convocazione e sospensione delle sessioni delle assemblee e di determinazione dei collegi elettorali. Con la presidenza di Jefferson venne abolita la soglia dei 5.000 residenti liberi per iniziare la fase dell'autogoverno. Nello stesso tempo con la legislazione organica si limitavano le prerogative dei Governatori e si stabiliva l'elezione popolare del rappresentante dei territori al Congresso federale. In molti degli *Organics Act* adottati in questa fase si ampliava il diritto di elettorato attivo e passivo. Si ebbero, inoltre, casi di territori organizzati fin dall'inizio con l'autogoverno: dapprima con l'*Alabama Organic Act* del 1817 e poi col *Wisconsin Organic Act* del 1836. Quest'ultimo, in particolare, sostituì la Grande Ordinanza come modello della futura legislazione congressuale.

L'Autore analizza poi l'organizzazione delle corti e la produzione del diritto sostanziale. Per l'ammissione dei nuovi Stati non esisteva una procedura costituzionalmente prescritta, ma solo vincoli generali di valore legislativo e la prassi che si sviluppò al Congresso. Infatti, la Costituzione federale stabiliva che nuovi Stati possono essere ammessi dal Congresso nell'Unione, ma senza dire nulla sul procedimento. Le tecniche furono, invero, molteplici: alcuni Stati sorgevano dai territori di frontiera; altri sorgevano fuori dall'Unione per chiederne poi l'ammissione; altri ancora, infine, nascevano separandosi da Stati già esistenti. Agli inizi del 1800, tuttavia, si affermava una nuova prassi. Nel 1802, infatti, l'Ohio non aveva ancora raggiunto la popolazione di 60.000 residenti richiesta dall'Ordinanza per l'ammissione a Stato. Il Congresso, però, decise lo stesso di autorizzare la costituzione dell'Ohio in Stato e di convocare la Convenzione costituzionale. Da quel momento si affermava questa nuova prassi: una petizione dal territorio innescava la richiesta di ammissione, incentrata sull'approvazione di una legge di autorizzazione alla costituzione del territorio come Stato (*Enabling Act*), seguita poi dall'elezione di una Convenzione costituzionale. Questa tecnica consentiva al Congresso "di rimodellare i confini statali, prefigurare il procedimento di adozione della Costituzione statale e di condizionare l'ammissione al rispetto di indirizzi politici contenuti nella legislazione ordinaria" (p. 90). Infatti, la legge o la *joint resolution* implicavano un *congressional review* della Costituzione statale per verificare che rispettasse le condizioni imposte. Dagli anni '30, tuttavia, la prassi degli *Enabling Acts* conobbe varie eccezioni e cambiamenti.

Nel quarto capitolo l'Autore analizza dettagliatamente i temi e i protagonisti della democrazia jacksoniana. Senza qui potersi dilungare troppo, basti dire come con la fine della *Early Republic* vi fu un altro momento decisivo della storia costituzionale americana e un importante momento di democratizzazione sotto la spinta del presidente Andrew Jackson e della c.d. *Jacksonian Democracy*. Il secondo *party system* portò temi e forme innovative nella politica americana e le dispute sull'interpretazione costituzionale dell'epoca segnarono profondamente sia l'interpretazione sia le prassi costituzionali. La democrazia jacksoniana nutrì e si fece nutrire dalla frontiera.

In seguito, durante i quattro anni della Presidenza Polk (1845-1849) si completava l'espansione sul continente acquisendo Texas, Oregon e California. In particolare, il Texas venne annesso dopo che dichiarò la sua indipendenza e poi fece richiesta di annessione agli Stati Uniti, nel 1836. Tuttavia la *joint resolution* venne approvata dal Congresso solo nel 1845. In parte diversa l'annessione dell'Oregon: qui, anziché costituire uno Stato indipendente e con una propria Costituzione venne preferito un *Organic Act* seguendo la prassi dei territori di frontiera. Vi era poi l'ulteriore problema delle rivendicazioni del Regno Unito sulla regione. Gli Stati Uniti, tuttavia, fissarono la loro pretesa sulla scoperta allineandosi così ai metodi coloniali. Nel 1846 venne infine

sottoscritto il Trattato con l'Inghilterra che divideva a metà la regione. Per quanto riguarda la California, bisogna premettere che i rapporti con il Messico si erano deteriorati dopo i fatti del Texas. Polk chiese al Messico di poter acquistare i territori occidentali dell'Alta California e del New Mexico, ma senza successo. Erano territori non molto abitati ma importanti per gli Stati Uniti soprattutto per lo sbocco sul Pacifico e il porto di San Francisco. Nel 1846 Polk, approfittando di un incidente, dichiarò guerra al Messico. Era la prima volta che gli Stati Uniti combattevano una guerra di conquista. Nel luglio del 1846 la California venne dichiarata territorio militare. Poco dopo, in seguito alla scoperta di giacimenti d'oro, ebbe inizio il Gold Rush, creando non pochi problemi d'ordine pubblico.

La corsa al West di Polk aveva, tuttavia, lasciato dietro di sé divisioni profonde. La conquista dei territori messicani, infatti, aveva radicalizzato il conflitto sull'estensione della schiavitù nella frontiera. Nel sesto e ultimo capitolo del Volume sono dunque analizzate cause e conseguenze della Guerra Civile dalla prospettiva della frontiera.

Alla fine della guerra e nel periodo della *Reconstruction*, con l'unificazione della ferrovia transcontinentale nel 1869, poteva dirsi chiusa definitivamente l'esperienza costituente della frontiera americana.

Nel complesso, quello di Andrea Buratti è un Volume straordinariamente ricco ed interessante, che indaga un periodo della storia americana spesso trascurato dal punto di vista costituzionalistico, ma che è stato invece senza dubbio assolutamente centrale nel creare l'identità costituzionale degli Stati Uniti.

Luca Bartolucci