



Fulco Lanchester*

La crisi delle democrazie pluraliste: il caso USA**

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Il tema del Convegno e Zorzi Giustiniani – 3. Sull’argomento in discussione – 4. Dopo il 6 gennaio -5. Conclusioni provvisorie.

1. Premessa

Il Convegno su *La crisi della democrazia statunitense: ragioni e prospettive* ha affrontato un tema molto attuale, facendo riferimento all’opera di Antonio Zorzi Giustiniani.

Dopo Paola Zorzi Giustiniani (tutrice-custode della Associazione amici di Antonio Zorzi Giustiniani, alla presenza di Flavia e dei nipotini ed in collegamento con Anicio), Giuliano Amato e Rolando Tarchi hanno parlato esaurientemente anche di Antonio Zorzi Giustiniani. Giuliano l’aveva fatto già in occasione del Convegno pisano del 17 ottobre 2016 presso il Dipartimento di Scienze politiche¹, richiamando un rapporto che si incardina alla metà degli anni ’70 a Firenze e che si salda con il passaggio di Antonio a Roma presso la cattedra di Carlo Lavagna².

Per quanto mi riguarda, ricordo-invece- che l’iniziativa presentata nell’ambito questa sezione è stata organizzata dall’*Associazione Amici di Zorzi Giustiniani* e dalla Rivista *Nomos* ed è stata preceduta:

a- dai due incontri, tenutisi a Roma (presso la Biblioteca della Camera dei deputati) e Firenze (Archivio di Stato), il 12 aprile e il 7 giugno 2018 rispettivamente sul problema *della conservazione della memoria dei giuristi attraverso i loro archivi e le loro biblioteche*³ e

b- dal Convegno *Il bilancio e gli ordinamenti democratici*. Giornata in memoria di Antonio Zorzi Giustiniani del 5 ottobre 2020⁴.

* Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato – Sapienza Università di Roma.

** Il presente contributo costituisce una versione ampliata e rielaborata della relazione presentata in occasione del Convegno in memoria di Antonio G. Zorzi Giustiniani, *La crisi della democrazia statunitense: ragioni e prospettive*, Università di Firenze-Università di Pisa-Sapienza Università di Roma, 27 giugno 2022.

¹ v. G. AMATO, *Ricordando Antonio Zorzi Giustiniani*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2016, 1414 ss.

² v. F. LANCHESTER, *La genealogia costituzionalistica di Antonio Zorzi Giustiniani*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2016, 326 ss.

³ v. *Gli Archivi dei giuristi e la loro tutela*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2018, 1245 ss.

⁴ Su cui si v., ad.es., G. RIVOCCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2020, 2449 ss. e *Il bilancio e gli ordinamenti democratici. Giornata in memoria di Antonio Zorzi Giustiniani* (<https://www.radioradicale.it/scheda/617720/il-bilancio-e-gli-ordinamenti-democratici-giornata-in-memoria-di-antonio-zorzi>).

Alle iniziative pregresse avevano partecipato sia il *Master Mario Galizia per consulenti di assemblea*, sia la *Fondazione Paolo Galizia-Storia e libertà* (presenti in quest'occasione informalmente), mentre la sede pisana, in cui Antonio Zorzi Giustiniani ha concluso la Sua vicenda accademica, è stata rappresentata da Rolando Tarchi, presidente dell'Associazione di Diritto pubblico comparato europeo, e da numerosi docenti dell'università e dell'Istituto superiore Sant'Anna.

2. Il tema del Convegno e Zorzi Giustiniani

Nella “tregua della pandemia”, questo ulteriore convegno affronta uno dei temi più compulsati da Antonio Zorzi Giustiniani ovvero quello dell'assetto istituzionale degli Stati Uniti d'America, all'interno della dinamica delle democrazie pluraliste.

Pochi dati su questo. Ho calcolato l'incidenza numerica della produzione sul tema rispetto all'intera opera di Zorzi ed ho verificato che, se circa un quinto della sua produzione formale è dedicata agli Usa, dal punto di vista sostanziale il peso è – invece- molto più incisivo.

La produzione in materia era iniziata già nel 1975 sulla *Rivista trimestrale di diritto pubblico del pisano* Massimo S. Giannini, affrontando il tema riforma dell'amministrazione centrale in Gran Bretagna e negli Usa; per poi proseguire con le approfondite rassegne bibliografiche di Quaderni costituzionali dal 1981; con un lungo saggio su *Partiti politici e riforme elettorali in USA* su *Nomos* nel 1989 (coordinata allora da Temistocle Martines), sul tema dell'*Accertamento sanitario e del trattamento sanitario obbligatorio in materia di AIDS* su *Giurisprudenza italiana* nel 1992, per arrivare ai contributi rilevanti sui temi del bilancio (cito per tutti *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, Pacini, 2000) e della giustizia costituzionale statunitense anche nella prospettiva diacronica (mi riferisco all'ampio contributo negli studi Volterra e alla cura degli scritti Taft nella prestigiosa collana di Civiltà del diritto)⁵.

In sintesi un'opera quella di Zorzi Giustiniani che con monografie e saggi su riviste prestigiose ha affrontato, sull'esempio di Giuliano Amato, i temi della amministrazione centrale nordamericana, del bilancio, delle elezioni presidenziali e congressuali, della corte supreme e della storia costituzionale nell'arco di circa 50 anni, seguendo anche la prospettiva di involuzione delle istituzioni democratiche ed in particolare anche quelle statunitensi degli ultimi quattro lustri (si v. in particolare gli accenni nel saggio sulla democrazia protetta e Karl Loewenstein su *Studi parlamentari*⁶, che prefigura anche le difficoltà attuali).

⁵ Per la bibliografia di Antonio Zorzi Giustiniani si v. https://arpi.unipi.it/cris/rp/rp00694?open=all&sort_byall=1&orderall=desc&rppall=20&etalall=-1&startall=80

⁶ v. A. ZORZI GIUSTINIANI, *Karl Loewenstein tra Verfassungsrealismus e costituzionalismo assiologico*, in A. CERRI - P. HÄBERLE - I. MARTIN JARVAD - P. RIDOLA - D. SCHEFOLD (a cura di), *Il diritto fra interpretazione e storia: liber amicorum in onore di Angel Antonio Cernati*, V, Roma, Aracne, 2010, 311-344.

3. Sull'argomento in discussione

La crisi russo – ucraina, riappalesatasi nel marzo scorso per le opinioni pubbliche globali (ma presente perlomeno dal 2014), è al centro di un *nuovo scontro di civiltà*. Sembra di essere ritornati al secondo dopoguerra con una contrapposizione dicotomica: o Noi o Loro, che appunto richiama lo scontro di civiltà, che – a ben vedere - ha contrapposto i diversi contendenti sin dalla Prima guerra mondiale ed è proseguita durante e dopo la seconda, in quella che Nolte ha chiamato la *guerra civile europea*⁷. In particolare la prospettiva polemica citata del noi o loro fa, il paio con quella identitaria che nega gli altri o conduce anche alla distruzione delle biblioteche o alla loro selezione finalizzata.

Questa impostazione è comprensibile, ma non aiuta a capire né dove siamo, né le cause della contemporaneità che noi stiamo vivendo.

Se si risale nel tempo, nel 2008 Samuel Huntington, autore negli anni '90 di volumi seminali sulla situazione alle spalle del crollo del cosiddetto socialismo reale, aveva sottolineato con forza nel suo ultimo volume *Who are We?* come la difficoltà degli ordinamenti democratici⁸ investisse i fondamenti della stessa democrazia americana.

Huntington, che già negli anni '70 si era occupato con Crozier e Watanuki di questi temi nel famoso rapporto del club di Roma e poi aveva proseguito con la terza ondata e con lo scontro di civiltà, poneva al centro della sua ultima opera le difficoltà del *creed wasp* nel continuare ad egemonizzare la società statunitense a causa dell'indebolimento della classe media statunitense, dell'aumento della disomogeneità sociale, culturale ed economica crescente.⁹

L'analisi delle trasformazioni che si erano prodotte negli Usa aveva convinto Huntington della pericolosa polarizzazione della situazione della società civile e politica Usa, che- come vedremo- oggi porta le Università e il Ministero degli esteri cinesi a sottolineare polemicamente le difficoltà del modello statunitense, così come ha fatto prima e anche successivamente lo stesso Putin.

In proposito, ritengo si possa sostenere che il problema delle democrazie occidentali non stia solo nel confronto con l'autocrazia burocratico-partitica cinese o con le cosiddette democrazie illiberali, ma soprattutto nel cambiamento dei dati geopolitici ed economici in cui esse si muovono¹⁰. Ed è in questa prospettiva che i dati generali portano ad accentrare l'attenzione sul caso Usa, verificando quale sia lo stato reale delle istituzioni e della società statunitensi oggi.

Al di là dell'attualità degli ultimi giorni, caratterizzata dall'attivismo 'originalista' della Corte suprema¹¹, basta la stessa parabola della riflessione di Antonio Zorzi Giustiniani per certificare le involuzioni che il regime politico statunitense (ovvero il complesso dei valori, delle regole del

⁷ v. E. NOLTE, *Nazional-socialismo e bolscevismo. La guerra civile europea 1917-1945*, Firenze, Sansoni, 1988.

⁸ v. S. P. HUNTINGTON, *Who we are?: the Challenges to America's National Identity*, New York, Simon & Schuster, 2004.

⁹ v. M. CROZIER - S. P. HUNTINGTON - J. WATANUKI, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, University press, 1975; S. P. HUNTINGTON, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman (OK), London, University of Oklahoma, 1991; Idem, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 1996.

¹⁰ v. F. LANCHESTER, *La Costituzione sotto sforzo: tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, Milano, Wolters Kluwer - Cedam, 2020, passim.

¹¹ v. per questo recentemente W. ZAGOTSKI, *Introduction aux doctrines juridiques du XX^e siècle*, Paris, Puf, 2022, la leçon 9: *Antonin Scalia et l'originalisme*, 233 ss.

gioco, delle strutture di autorità in cui agiscono gli attori politicamente rilevanti) ha subito nel breve- medio periodo degli ultimi cinquanta anni.

Preceduto dalla fine della convertibilità oro-dollaro, cinquanta anni fa scoppiava il caso Watergate, dove l'involuzione nixoniana venne bloccata dalla libera stampa, fornendo armi alla reazione democratica e favorendo lo sviluppo del 'ciclo' congressuale successivo alla cosiddetta presidenza imperiale, descritta da Schlesinger¹². Era la stagione dei diritti civili, segnati fra l'altro dalla sentenza *Roe vs Wade*, ma anche delle normative volte a implementare non soltanto il Voting Rights Act del 1965 e lo stesso procedimento infrapartitico per le votazioni pubblicistiche, sulla base delle primarie.

Dopo Carter, il periodo reaganiano ha conciso con il confronto con il blocco sovietico e la dissoluzione dello stesso, mentre le riforme cinesi preparavano lo spostamento dell'asse geopolitico dall'Atlantico al Pacifico.

Il neoliberalismo e la globalizzazione unite al dissolversi del bipolarismo hanno innestato fenomeni che hanno visto la dissoluzione dell'equilibrio economico e finanziario internazionale. Dopo il confronto tra la *fine della storia* e lo *scontro di civiltà* dei primi anni Novanta (mi riferisco ovviamente a Fukuyama e Huntington), quando nel 2000 le elezioni Usa furono contestate nel caso Gore contro Bush il tema della democrazia americana si profilò in un nuovo modo, all'inizio certamente non preso in sufficiente considerazione.

Alle spalle dell'attentato delle Twin Towers (2001), che certificò la vulnerabilità statunitense sul piano geopolitico, lo stesso Bush operò il secondo intervento in Irak, mentre le conseguenze emergenziali degli avvenimenti sono state certificate da ciò che è capitato a Guantanamo.

Nel 2008 Larry Diamond prospettò, dunque, *The Democratic Rollback The Resurgence of the Predatory State*¹³, giustificando la posizione del nuovo presidente Obama sulla inesportabilità della democrazia e sullo spostamento dell'interesse nazionale dell'asse geopolitico dall'atlantico al Pacifico (*Asia Pivot*)¹⁴.

In sostanza le tensioni internazionali crescenti si sono sovrapposte a quelle interne, giustificando le premonitrici preoccupazioni di Samuel Huntington nella sua citata ultima opera *Who Are We?*

In questa prospettiva vorrei evidenziare come sia acquisito che i processi di trasformazione strutturali a livello globale abbiano inciso non soltanto sulle nuove democrazie, cui faceva riferimento in origine Diamond, ma anche sullo stato di quelle tradizionali. Nel 2015, in occasione del 25° anniversario della rivista *Journal of Democracy* proprio Larry Diamond sottolineò, infatti, il risorgere dell'autoritarismo, con il declino dei nuovi ordinamenti democratici, testimoniato dai dati forniti annualmente dalla *Freedom House*, ma evidenziò anche la *Western Democracy in Retreat*¹⁵. Diamond affermò - infatti - in quest'occasione che «forse la dimensione più preoccupante della recessione democratica è stato il declino dell'efficacia, dell'energia e della fiducia in sé stessi in

¹² A. M. SCHLESINGER, Jr, *The Cycles of American History*, Boston, Mariner Ed.,1999.

¹³ v. L. DIAMOND, *The Democratic Rollback The Resurgence of the Predatory State*, in *Foreign Affairs*, 2008, marzo-aprile.

¹⁴ v. C. WANG, *Obama's Challenge to China: the Pivot to Asia*, New York, Routledge, 2016, 20 ss.

¹⁵ v. L. DIAMOND, *Facing up with Democratic Recession*, in *Democracy in Decline*, eds L. DIAMOND - M. F. PLATTNER, Baltimora, J. Hopkins U.P., 2015, 98 ss e in particolare 113 ss.

Occidente, inclusi gli Stati Uniti d'America», invitando però a non perdere la fede nei valori democratici.

In quella stessa pubblicazione Robert Kagan, che nel settembre dell'anno scorso è giunto a dichiarare che la crisi costituzionale Usa è persistente e assomiglia a quella del 1932¹⁶, aveva affermato che «queste sono questioni ancora rilevanti, poiché viviamo in un periodo in cui le nazioni democratiche sono in recessione nell'ambito geopolitico e quando la stessa democrazia è anche in recessione»¹⁷.

In particolare, con l'elezione presidenziale di Donald Trump si sono moltiplicati i segnali di preoccupazioni per una situazione che ha avuto il suo culmine nell'assalto al Campidoglio¹⁸ e che alcuni hanno comparato come i prodromi di una guerra civile (mi riferisco al recente volume di Barbara F. Wolter)¹⁹.

4. Dopo il 6 gennaio

I risultati delle elezioni presidenziali Usa del novembre 2020 sono state, infatti, sigillate dall'assalto a Capitol Hill, che richiama la stampa di Paul Thoyras sull'incendio di Washington operato dalle truppe inglesi nell'agosto 1814, che inquadra il programma del nostro convegno.

È significativo, dunque, che il 9 dicembre 2021 si sia tenuto il *Summit for Democracy*, correlato con la nuova linea interventista (America Is Back) del presidente Biden, rispetto all'isolazionista *America Greath Again* di Trump. Già nel febbraio 2021 Biden aveva sostenuto che la «democrazia non deve manifestarsi in modo fortuito. Dobbiamo difenderla, rafforzarla, rinnovarla.»²⁰, articolando significativamente il Summit gli interventi in cinque aree specifiche volte a:

- 1) supportare mezzi di comunicazione di massa liberi e indipendenti;
- 2) lottare contro la corruzione;
- 3) rafforzare i riformatori democratici;
- 4) incrementare la tecnologia per la democrazia; e
- 5) difendere elezioni e processi politici leali e liberi.

È tuttavia indicativo che, proprio qualche giorno prima dell'effettuazione della Conferenza, il Ministero degli esteri cinese avesse pubblicato un documento, frutto anche dell'analisi di strutture universitarie, su *The State of the Democracy in the U.S. (5 dicembre)* in cui non soltanto si sosteneva che la democrazia fosse un valore non riservato ad alcuni, ma che la stessa si articolasse in forme differenti, per cui non sarebbe democratico misurare con un unico metro i differenti sistemi politici con lo stesso metro; o esaminare le differenti civiltà con la medesima prospettiva. In questa linea ciascun popolo dovrebbe autodeterminarsi.²¹

¹⁶ <https://www.nronline.org/news/opinion/robert-kagans-warning-about-us-constitutional-crisis-it-1932>.

¹⁷ v. R. KAGAN, *The Weight of Geopolitics*, in *Democracy in Decline*, eds L. DIAMOND - M. F. PLATTNER, cit., 26.

¹⁸ v. in particolare L. DIAMOND, *World Without American Democracy? The Global Consequences of the United States' Democratic Backsliding*, in *Foreign Affairs*, luglio 2021 e S. HAGGARD-R. KAUFMAN, *Backsliding. Democratic Regress in the Contemporary World*, Cambridge, U.P., 2021.

¹⁹v. B.F. WOLTER, *How civil wars start*, New York, Crown, 2022.

²⁰ <https://www.state.gov/summit-for-democracy/>

²¹ <https://china.usc.edu/prc-foreign-ministry-state-democracy-united-states-dec-5-2021>.

Queste affermazioni, che si connettono con quelle ripetute nel tempo dallo stesso Putin dal Cremlino²², evidenziano come il modello americano deriverebbe da pratiche peculiari non universalmente applicabili e sia ben lontano dall'essere perfetto. Si tratta di una critica che esplicitamente evidenzia i limiti della democrazia occidentale e con l'accusa di imperialismo, che si è ripetuta nella riunione del 23-24 giugno 2022 degli ordinamenti del cosiddetto Brics.

Ma l'osservazione più importante è che il rapporto cinese affonda il coltello nell'ambito delle stesse aree messe in evidenza dal summit Usa.

I processi di degenerazione della democrazia Usa sarebbero sintetizzabili nel rapporto incontrollato tra denaro e politica, elitismo, polarizzazione politica, disfunzionalità decisionale vetocratica.

Sul piano del rapporto denaro-politica si evidenzia come il potere 'plutocratico' sia sempre maggiore, mentre la normativa relativa all'eguaglianza delle chances fra i concorrenti è stata smontata progressivamente dall'inerzia del Congresso e dalla giurisprudenza della Corte suprema.

Secondo questa ricostruzione, solo formalmente l'ordinamento statunitense risulta fondato sul principio di una persona un voto nell'ambito di un procedimento corretto, mentre le capacità di decisione risultano turbate dalla citata vetocrazia.

Democrazia, libertà e *rule of law* sono messe in discussione dunque, mentre sono presenti tensioni razziali, fondamentalismo religioso, divaricazione sociale.

In questa dimensione non è un caso che la *Freedom House* abbia intitolato il rapporto del 2021 *Democracy under Siege*, mettendo in evidenza il crollo degli standard Usa sia per quanto riguarda i diritti politici che le libertà civili.

Nel rapporto si sottolinea come: *The exposure of US democracy's vulnerabilities has grave implications for the cause of global freedom. Rulers and propagandists in authoritarian states have always pointed to America's domestic flaws to deflect attention from their own abuses, but the events of the past year will give them ample new fodder for this tactic, and the evidence they cite will remain in the world's collective memory for a long time to come*²³.

In questa prospettiva si spiegano i documenti cinesi e russi, ma anche la necessità degli Usa di reagire sostanzialmente sui difetti e i pericoli interni messi in evidenza, rafforzando in modo effettivo istituzioni e procedure democratiche²⁴.

5. Conclusioni provvisorie

L'analisi storica è-come si sa- indispensabile anche per il costituzional-comparatista. Se si allarga l'analisi diacronica, le difficoltà delle democrazie contemporanee sono comparabili a quelle del primo dopoguerra, ma in una situazione molto differente. Le diversità si intestano:

- a) sul lato geopolitico con il passaggio dall'asse dell'Atlantico a quello asiatico;
- b) sul lato istituzionale sul fatto che la democrazia non è più solo legislativa, ma è connessa allo Stato costituzionale democratico nell'ambito di interrelazioni globalizzate, in cui

²² v. ad es. A. HIGGINS, *Putin Says U.S. Is in 'Deep Internal Crisis'*, in *The York Times*, Published June 14, 2020, Updated June 26, 2020 in <https://www.nytimes.com/2020/06/14/world/europe/putin-interview-united-states.html>.

²³ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>, p. 9 del pdf.

²⁴ Rapporto *Freedom in the World*, 2022, 31 ss.

l'azione delle Corti supreme o costituzionali può supportare, ma non sostituire l'indirizzo politico proveniente dal voto popolare.

- c) sul fatto che i partiti hanno cambiato natura in Europa e negli Usa. Essi non riescono più a trasmettere, articolare e ridurre la domanda politica, di fronte ad un elettorato sempre più caratterizzato da astensionismo, volatilità e centrifugazione.
- d) Gli ordinamenti si sono informatizzati in modo sempre maggiore, offrendo il fianco a pericoli esterni ed interni sempre maggiori per l'autodeterminazione dei singoli. In un simile contesto, per quanto riguarda specificamente gli USA la società americana reagisce alle trasformazioni geopolitiche, ma anche a quelle interne derivanti dalla crisi dei valori Wasp e dall'incremento del peso delle minoranze ispano americane, di colore ed asiatiche (che nel 2050 si prevede saranno la maggioranza), mentre si incrementa la differenziazione economica tra ricchi e poveri, si assottiglia la classe media ed aumenta il fondamentalismo religioso contro cui si era eretto il liberalismo individualista. Di qui la specifica crisi del circuito rappresentativo, l'aumento dei pericoli di frizione tra i poteri attivi senza il necessario lubrificante e il peso sempre più incisivo dell'organo di controllo costituzionale, come dimostra la sentenza recente sulla legislazione dello Stato di New York, relativa alla limitazione delle armi o quella sulla de-federalizzazione del diritto all'aborto.

In questa prospettiva i temi che affrontati nel corso del Convegno sono importanti non soltanto per il destino della democrazia americana, ma anche per quelle in regressione a livello globale.

In particolare, le dinamiche recenti evidenziano la persistente e crescente dipendenza dell'Unione Europea da quanto succede negli USA. La prospettiva di una maggiore capacità di autonomia dell'Europa che doveva essere giocata in modo coraggioso, pare dunque essersi ridotta. La UE non ha un potere federativo autonomo (ovvero non possiede capacità di indirizzo di politica estera e della difesa), risulta sempre più centrifuga rispetto al centro reale di decisione e appare risucchiata dalla Nato e quindi dagli USA. I due piloni principali dell'UE (Germania e Francia) paiono, dunque, depotenziati di fronte ad una crisi che ne rivela debolezze e ambiguità.

In un momento come questo le preoccupazioni crescono, ma solo con gli occhi asciutti si potrà capire e trovare una soluzione.

Certo nonostante tutto bisogna tenere conto del famoso aforisma di Churchill per cui «la democrazia è la peggior forma di governo, eccezion fatta per tutte quelle altre forme che si sono sperimentate finora»²⁵.

Ed è con questa convinzione che gli autori hanno prodotto le loro riflessioni.

²⁵ HC Deb 11 November 1947 vol 444 cc203-321) <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1947/nov/11/parliament-bill>