



# Il modello istituzionale americano a confronto con quello europeo

di Carlo Pelanda

## Perché guardare al modello americano?

**P**A cosa può servire una comparazione tra modello istituzionale statunitense e italiano, per altro simile a quelli di Francia e Germania? Chi scrive la vorrebbe utilizzare per capire se e dove esista la possibilità di rendere compatibili i modelli americano ed europeo-continentale, allo scopo di una loro integrazione, in particolare sul piano economico. Non è uno scenario irrealistico, anche in considerazione della proposta avanzata da Angela Merkel nel gennaio 2007, in veste di Presidente di turno dell'Unione Europea, di costruire un mercato unico euroamericano sul piano finanziario, dotato di regole conseguenti.

C'è però anche un altro interesse, più strettamente italiano: la Costituzione elaborata nel 1947 ha disegnato un sistema istituzionale "orizzontale" con la priorità di impedire l'esercizio del governo da parte di una sola forza vincitrice delle elezioni. A quei tempi democristiani e comunisti temevano che la vittoria dell'avversario li lasciasse totalmente emarginati, e per questo accettarono un compromesso che impediva a una parte di "pigliare tutto". Ciò creò un sistema istituzionale senza facoltà di governo "verticale", e oggi le riforme non si riescono a fare anche per mancanza di potere da parte dell'esecutivo, con grande danno per la nazione, che non riesce ad adeguarsi alla realtà che cambia. Ma c'è di più. La Costituzione italiana e la legislazione di ordinamento/modello da essa dipendente ha altri difetti: ammette autonomie locali, ma senza responsabilità fiscale, il che è un controsenso e una fonte di disordine; fornisce uno *status* istituzionale ai sindacati e alle corporazioni di interessi inserendo un terzo elemento di disturbo nella relazione democraticamente pura tra elettorato e potere di governo. In sintesi, prima o poi l'Italia dovrà affrontare più seriamente di quanto abbia fatto finora il problema di aggiustare il proprio modello istituzionale in relazione ai criteri di governabilità e buon funzionamento della democrazia. Non sarà presto, ma alla fine dovrà accadere, anche perché la cessione di sovranità all'Unione Europea implica, per non dire "impone", un rafforzamento dei poteri esecutivi allo scopo sia di garantire al sistema sovrastante che la nazione rispetti i requisiti imposti dall'esterno, sia l'uso migliore degli spazi residui di sovra-

nità per difendere l'interesse nazionale. Ciò comporta lo studio di modelli politico-istituzionali dove sia possibile un esercizio più fluido del potere esecutivo pur nel suo bilanciamento da parte di quello legislativo. In tale ottica, il modello americano appare uno dei migliori al mondo, il che suggerisce di valutarne l'applicabilità o meno nell'ambiente europeo continentale.

## **Il modello economico statunitense**

Negli Stati Uniti, lo Stato fornisce garanzie economiche prevalentemente in modo indiretto: il mercato è lasciato il più libero possibile affinché possa produrre più opportunità di lavoro. La garanzia indiretta, semplificando, è la seguente: io Stato mi impegno a regolare il mercato, la moneta e la politica interna ed estera, in modo tale che il mercato produca una domanda continua di lavoro pari all'offerta. In tal senso la garanzia di base è: se perdi il lavoro questo modello ti assicura che ne troverai presto un altro; a tale scopo rendo massimi i controlli che assicurino la libera concorrenza e l'efficienza complessiva del sistema, e minime le tutele del posto di lavoro specifico. Caro cittadino, più sei licenziabile e meglio sarai riassumibile.

Tale impostazione spiega anche perché la Banca centrale statunitense abbia la missione non solo di difendere il valore della moneta, ma anche la responsabilità di stimolare la crescita economica. In sintesi, il governo della moneta può assumersi un rischio, pur limitato, sul lato dell'inflazione, perché ritenuto meno dannoso del rischio di deflazione. Tale cultura di politica monetaria è correlata a un modello politico-istituzionale che concepisce la garanzia economica come tutela della costante vitalità del mercato, come "opportunità".

Dagli anni Sessanta in poi (amministrazione Johnson) anche negli Stati Uniti si sono sviluppate istituzioni di stato sociale che hanno definito aree di assistenzialismo selettivo: sussidi di disoccupazione, buoni alimentari gratuiti per i bisognosi, etc., ma il modello americano è rimasto sostanzialmente basato sul principio della "garanzia indiretta". Va detto che l'ambiente culturale statunitense è stato forgiato dalla cultura del pionierismo e dalla variante del cristianesimo che impone il massimo di responsabilità privata per le cose che nella vita succedono alle persone. È una cultura della libertà e dell'attivismo, insofferente verso la mano pubblica considerata, più che inefficiente, immorale e inutilmente intrusiva.

**Negli Stati Uniti,  
lo Stato fornisce  
garanzie economiche  
prevalentemente in modo  
indiretto: il mercato  
è lasciato il più libero  
possibile affinché  
possa produrre più  
opportunità di lavoro.**

Negli anni Venti un movimento socialista cercò di diventare offerta politica di massa, ma non ci riuscì proprio per il fondamento libertario della cultura condivisa dalla popolazione statunitense.

## Il modello economico europeo

Alla fine del 1800 gli stati nazionali europei avevano instaurato con i loro cittadini un "contratto sociale di impero": io Stato ti fornisco istruzione e lavoro, perché mi serve un'industria degli armamenti avanzata e un esercito che sappia leggere gli ordini per scopi di impero. Tale formula istituzionale, lo stato "bismarckiano", forniva garanzie dirette. Lo Stato inoltre interveniva direttamente nell'economia e l'industrializzazione era trainata da una forma di

**Gli Stati nell'eurozona forniscono un massimo di garanzie dirette finanziate da tasse elevate e un minimo di garanzie indirette in forma di opportunità di mercato.**

impresa strettamente intrecciata con la politica imperiale. Il nazismo e il fascismo esasperarono, successivamente, questi modelli rendendo totale, e non solo totalitario, l'intreccio tra Stato e mercato. Dopo il secondo conflitto mondiale Germania e Italia non cambiarono modello, ma generarono uno statalismo post-totalitario che si incrociò con l'emergente concetto di *welfare state*, mentre la Francia mantenne lo statalismo imperiale. Per inciso, la Spagna, impero già in crisi dal 1700, non strutturò in forma forte lo statalismo e nel 1975 la giovane democrazia ispanica ere-

ditò uno Stato leggero e con poco debito pubblico. In sintesi, correnti bismarckiane, fasciste, socialiste e solidaristiche si incrociarono generando il modello di stato sociale europeo-continentale basato sul seguente principio di inversione dei ruoli: lo Stato fornisce ricchezza, il mercato garanzie, erogate direttamente o in forma di assegno assistenziale o di mercato protetto.

Oggi infatti si può osservare che gli Stati nell'eurozona forniscono un massimo di garanzie dirette finanziate da tasse elevate e un minimo di garanzie indirette in forma di opportunità di mercato. La disoccupazione resta elevata per mancanza, appunto, di opportunità, ma i licenziamenti sono meno frequenti e i periodi senza lavoro salariati; per questo il mercato europeo ha una minore crescita economica di quello statunitense.

È interessante notare come la missione della Banca centrale europea non contempli la stimolazione della crescita economica, ma solo quella di difesa dall'inflazione. In parte ciò è dovuto alla cultura tedesca di finanza pubblica segnata dalla crisi inflazionistica degli anni Venti e dall'ossessione di evitare l'inflazione, ma anche a una cultura di politica economica

in cui le istituzioni non si pongono il problema della crescita del mercato, che non è considerata come “garanzia pilastro” del sistema in quanto lo è, appunto, quella diretta. È una cultura della “stabilità” contrapposta a quella americana della “fiducia”: per ottenere la stabilità posso anche sacrificare la crescita, mentre per ottenere la fiducia non posso mai farlo, ovviamente entro limiti dettati dall'inflazione. Tuttavia nella cultura della fiducia lo Stato impone un massimo di efficienza concorrenziale, proprio per aumentare lo spazio di crescita economica non inflazionistica, mentre nella cultura della stabilità l'enfasi su tale obiettivo è minore e c'è una maggiore tolleranza per il consociativismo e per il mercato protetto non concorrenziale. Ovviamente nessuno ha disegnato intenzionalmente il sistema della fiducia e quello della stabilità, si tratta di conseguenze di fatti storici, a cui le istituzioni e gli istituti si sono adattati. La prassi però deve sempre rivestirsi di teoria, e quella americana si basa sul paradigma del “mercato”, mentre quella europeo-continentale sullo statalismo.

Tutto ciò per dire che le pratiche sono diventate dottrine politiche e ciò rende più difficile la loro flessibilizzazione.

Sarà possibile renderle compatibili? Difficile, troppo diverse. Ma c'è una tendenza interessante. Il modello americano produce molto stress competitivo sui cittadini e sta aumentando la domanda di protezioni e di investimenti pubblici maggiori per aumentare il valore di mercato degli individui. Il modello europeo è fallimentare sul piano dell'economia tecnica e sta fallendo in termini di debito, scarsa crescita e alta disoccupazione. Anche se l'opinione pubblica non lo richiede, e anzi vuole mantenere il protezionismo statalista, i tecnici non potranno far altro che rendere più simile a quello americano il modello europeo, per non farlo saltare insieme con l'euro, il collante politico dell'Unione Europea. È dunque ipotizzabile pensare che alla fine vi sarà una convergenza di lungo periodo tra i due modelli, che nel medio periodo non hanno però compatibilità sufficienti per essere messi a



contatto senza provocare grossi problemi di rigetto reciproci. L'eventuale convergenza euroamericana va quindi cercata selezionando le aree di minor impatto sociale, tra cui l'integrazione delle regole finanziarie e contabili e quindi dell'ambiente in cui operano imprese e banche. Basterebbe creare un ciclo integrato di euro e dollaro per sposare i due continenti, lasciando il resto dell'integrazione a uno sviluppo più lento. Sul piano tecnico il fatto che l'Europa continentale operi con il diritto romano e l'America con la *Common Law* non pare un ostacolo, in quanto è possibile generare uno schema di traduzione tra i due sistemi, come già avviene in molte operazioni di contrattualistica privata.

## Dal pollaio all'aquila

La cultura politica italiana rifugge il comando verticale, l'aquila, per i motivi detti sopra, ma anche per l'esperienza negativa dell'autoritarismo fascista. Comprensibile. Ma a sessant'anni dalla fine del conflitto mondiale ciò non appare un motivo adeguato per perpetuare l'inefficienza e l'inefficacia delle istituzioni disegnate con criterio orizzontale (il pollaio). Ma quale modello verticale proporre?

Quello francese è un compromesso tra l'esigenza di una potenza nucleare di poter far premere a una sola persona legittima il bottone e il mantenimento del modello parlamentarista europeo; non sembra particolarmente risolutivo e inoltre il bilanciamento del potere esecutivo da parte di quello legislativo appare zoppicante. Il modello di governo tedesco è definibile come un parlamentarismo con qualche verticalizzazione, ma con un eccesso di orizzontalità come quello italiano. Quello inglese è molto elegante e amabile per ritualità, ma non fornisce all'esecutivo una forza particolare.

Il modello americano, invece, sembra ben adatto alle decisioni verticali, ma senza perdite di bilanciamento. L'esecutivo viene eletto direttamente, ed è ben separato dal potere legislativo. Il secondo può annullare il primo, eccetto che nei casi di emergenza e di guerra. Il primo può annullare il secondo con dei veti, ma non può proporre legislazioni con metodo autocratico. Il tutto appare ben bilanciato ed efficiente.

Chi rifiuta di applicarlo in Italia teme che esso rappresenti sia la fine dei partiti, tagliati fuori dall'elezione diretta del Presidente, sia il blocco delle istituzioni, in caso di orientamenti diversi tra Parlamento ed esecutivo. Proprio l'esperienza statunitense mostra però che i partiti vengono rafforzati, anche

**L'esperienza  
statunitense mostra  
come istituzioni  
disegnate per competere  
l'una con l'altra tendano  
a produrre buongoverno  
e non assenza  
dello stesso.**

se sono costretti ad aggregarsi in due poli, e che mai si è notato un blocco del governo per motivi di conflitto intraistituzionale. Anzi, l'esperienza statunitense mostra come istituzioni disegnate per competere l'una con l'altra tendano a produrre buongoverno e non assenza dello stesso. Tale apprezzabile risultato dipende molto dalla qualità "in basso" della democrazia americana, e dal fatto che la stampa sia veramente libera e non asservita a una parte o all'altra. In altre parole, è difficile dire se il modello americano possa essere esportato fuori dalla specificità statunitense.

Il federalismo americano, che bilancia bene prerogative locali e federali e rispettivi regimi fiscali, non è applicabile in Italia, a causa dell'asimmetria tra le nostre Regioni, alcune delle quali hanno possibilità di godere di una certa autonomia, altre no; per noi andrebbe meglio un modello di autonomismo asimmetrico come quello in vigore in Spagna.

In conclusione, la sensazione è che dovremmo studiare molto di più le istituzioni americane per trovare ispirazione al miglioramento delle nostre, ma non pare possibile l'importazione del modello statunitense a casa nostra, costruita da una storia che ha usato diversi mattoni, più fragili.

Dovremo inventarci un'aquila tutta italiana, buon lavoro cari costituzionalisti.