

EFFETTO TRUMP? GLI STATI UNITI NEL SISTEMA INTERNAZIONALE FRA CONTINUITÀ E MUTAMENTO

A CURA DI
MASSIMO DE LEONARDIS



EFFETTO TRUMP? GLI STATI UNITI NEL SISTEMA INTERNAZIONALE FRA CONTINUITÀ E MUTAMENTO

a cura di
MASSIMO DE LEONARDIS



Milano 2017

Questo volume costituisce il numero 12 dei *Quaderni di Scienze Politiche*,
nuova denominazione dei precedenti *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*

Quaderni

di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno VII - 12/2017

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

Direttore responsabile: Massimo de Leonardis

Comitato editoriale: Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis, Ugo Draetta,
Vittorio Emanuele Parsi, Damiano Palano, Valeria Piacentini Fiorani, Riccardo Redaelli

Comitato di redazione: Mireno Berrettini, Cristina Bon, Luca G. Castellin, Andrea Locatelli

Segretario di redazione: Davide Borsani

I *Quaderni* possono essere ordinati in versione cartacea all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax
allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a
quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso
Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso
Monte dei Paschi di Siena - IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc.
17710203

© 2017 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: www.quaderniscienze politiche.it

Associato all'AIE - Associazione Italiana Editori

ISBN: 978-88-9335-187-4

ISBN EDIZIONE DIGITALE: 978-88-9335-190-4

ISSN: 2239-7302

ISSN EDIZIONE ONLINE: 2532-4462

Copertina: progetto grafico Studio Editoriale EDUCatt; fotografia: l'immagine di copertina è tratta da un servizio fotografico di Martin Shoeller per TIME,
pubblicato nell'agosto 2015 contestualmente all'articolo di Michael Scherer dal titolo *The Donald has landed. Deal with it.*

L'editore è disponibile ad assolvere agli obblighi di copyright per i materiali eventualmente utilizzati all'interno della pubblicazione per i quali non sia stato
possibile rintracciare i beneficiari.

Sommario

Introduzione.....	5
di MASSIMO DE LEONARDIS	
La fine dell'ordine occidentale? Liberalismo e multilateralismo alla prova del "terremoto" Trump	13
di ENRICO FASSI	
Dividere il fardello: Stati Uniti ed Europa da Barack Obama a Donald Trump.....	37
di GIANLUCA PASTORI	
Ritorno all'Anglosfera? Una prospettiva storica sui rapporti tra Gran Bretagna e Stati Uniti al tempo di Trump	59
di DAVIDE BORSANI	
<i>Royal greeting</i> : i rapporti anglo-americani attraverso l'analisi degli incontri ufficiali tra Presidente e Monarca	83
di VALENTINA VILLA	
Quel che resta del partenariato strategico: prospettive frustrate e tensioni riemergenti nei rapporti fra Unione Europea e Stati Uniti all'ombra della paralisi del TTIP.....	103
di ANTONIO ZOTTI	
<i>American (next) Pacific Century?</i> Gli Stati Uniti di Donald Trump alla fine della «Great Divergence»	129
di MIRENO BERRETTINI	
Trump, la Russia e le sfide regionali: il fallimento della strategia del <i>conngagement</i>	159
di CARLO FRAPPI	
Stati Uniti e Siraq tra <i>disengagement</i> , frammentazione e agende contrapposte	185
di ANDREA PLEBANI	

*Presidential legacies: l'eredità storica dello spazio di potere
amministrativo da Reagan a Trump* 203
di CRISTINA BON

Gli Autori..... 227

Presidential legacies: l'eredità storica dello spazio di potere amministrativo da Reagan a Trump

di CRISTINA BON

Abstract – Over the last fifteen years, there has been a growing consensus among academic studies and news stories about the emergence in the United States of a sort of presidential Monarchy. Thirty years after the decline of Schlesinger's "Imperial Presidency", a concept used to describe the expansion of presidential powers in the wake of the Cold War, it seems that the US Presidency is experiencing the resurgence of an effective unilateral executive power, both in domestic and foreign policy areas. It should be noted that this presidential discretionary power is primarily administrative in nature and rely not only on executive orders, but also on other "tools", such as signing statements, memoranda, presidential guidelines, regulatory statutes and, last but not least, the power of appointment. This essay aims at clarifying the nature and extent of the presidential administrative power, which from Reagan to Obama has increased at a fast pace, thanks to factors such as the "presidentialization" of American politics and the inefficiency of congressional lawmaking. While the first part of the essay places the presidential administrative power in an historical perspective, focusing mainly upon the last thirty-five years, the second part is dedicated to Barack Obama's use of the presidential administrative action. The result is a sketch of the main trends in the historical development of presidential administrative practices that have become a valuable legacy to any incoming President – especially so in the case of Donald Trump. These major trends may have important implications as both a source of legitimization of presidential unilateral actions as well as a springboard for the introduction of new and innovative executive power practices.

Una Presidenza monarchica

Fra delle questioni costituzionali più controverse e delicate dei duecento anni di federalismo statunitense si trova nientemeno che la valutazione dell'effettiva ampiezza del potere presidenziale. Dai tempi della Convenzione di Philadelphia non c'è infatti organo istituzionale sul quale tanto la letteratura specialistica quanto l'opinione pubblica

americane si siano trovate più divise¹. Tale controversia storica originaria continua nella contemporaneità e divide gli studiosi fra i teorici della supremazia del Congresso – da Arthur Schlesinger jr., Frederick Kaiser, Bruce Ackerman e Francis Buckley – e i sostenitori di una presidenza energica ed assertiva, quali Christopher Yoo e Stephen Calabresi². Uno dei punti su cui sia i detrattori sia i sostenitori dell'azione unilaterale presidenziale si trovano però concordi è che le due amministrazioni susseguitesi fra il 2001 e il 2016 hanno esponenzialmente incrementato lo spazio di azione politico-istituzionale del Presidente, sia in politica interna ma ancor più in politica estera, riportandolo ai fasti dei primi anni della Guerra Fredda, alla presidenza di Harry Truman e Dwight Eisenhower. Tuttavia, e a differenza di cinquant'anni fa, tale ampliamento è stato raggiunto e viene perpetuato attraverso pratiche innovative e “creative”, acquisite dalla Presidenza negli anni di predominanza congressuale e tecnicamente riconducibili alla funzione amministrativa del Presidente. Sarebbe dunque in fase di piena affermazione quell' *Administrative Presidency* già teorizzata da Richard Nathan nel 1983, che descrive in particolare lo sforzo compiuto da Richard M. Nixon al fine di fare della burocrazia federale un utile strumento presidenziale contro il *divided government*³. L'idea di *Administrative Presidency* esalta il ruolo del Presidente come vertice monocratico di tutta la pubblica amministrazione federale e ne mette in evidenza le strategiche funzioni di coesione e controllo. Nel tempo questa Presidenza amministrativa si è arricchita di strumenti teorici – come la teoria dello *unitary executive power* sviluppata dall'amministrazione Reagan – e di azioni istituzionali: dall'interpretazione unila-

¹ Gran parte delle ricostruzioni storiche sul processo costituente conferma l'elevato livello di controversia originaria sulla figura presidenziale. Se da un lato Alexander Hamilton sostenne l'importanza e la necessità di una presidenza “energica”, la posizione generale dei delegati in Convenzione, in particolare di James Madison e John Randolph, fu piuttosto critica e circospetta. Cfr. R. Beeman, *Plain, Honest Men: the Making of the American Constitution*, New York, 2009, pp. 124-134.

² A.M. Schlesinger jr., *The Imperial Presidency*, New York, 1974 (ed. or. 1973); B. Ackerman, *Tutti i poteri del Presidente. Declino e caduta della Repubblica Americana*, trad. it., Bologna, 2012; F.H. Buckley, *The Once and Future King, The Once and Future King. The Rise of Crown Government in America*, New York-Londra, 2015 (ed. or. 2014); C. Yoo, *Crisis of Command: A History of Executive Power from George Washington to George W. Bush*, New York, 2010; S.G. Calabresi - C. Yoo, *The Unitary Executive. Presidential Power from Washington to Bush*, New Haven, CT, 2008.

³ R. Nathan, *The Administrative Presidency*, New York, 1983.

terale delle leggi al progressivo allargamento dei cosiddetti “privilegi presidenziali”, all’uso del potere di nomina per contrastare i funzionari di carriera⁴. Come si dimostrerà nelle pagine seguenti, il potere amministrativo della Presidenza rappresenta oggi non solo l’ambito di azione presidenziale di maggiore legittimità costituzionale ma anche un’inesauribile fonte di sperimentazione normativa che si è costruita a partire da Reagan per poi rafforzarsi e consolidarsi nel tempo, raggiungendo alcune delle sue più alte manifestazioni proprio nel corso del secondo mandato di Obama. Tale espansione ha spesso preoccupato sia gli osservatori politici, sia gli specialisti di studi presidenziali, che hanno accusato la Presidenza di autoritarismo monarchico⁵.

Eppure, solo venticinque anni fa, le preoccupazioni di media e analisti erano ben diverse. All’inizio degli anni ’90, e all’indomani dell’elezione di George Bush senior alla Presidenza degli Stati Uniti, Eugene Rostow, allora *Senior research scholar* presso la Law School di Harvard, lamentava la progressiva erosione dei poteri presidenziali messa in atto dal Congresso da Nixon in poi. All’inizio degli anni ’90 dunque, l’equilibrio dei poteri costituzionali era, secondo l’analisi di Rostow, assolutamente sbilanciato a favore del ramo legislativo; un’asimmetria del resto da sempre riconosciuta dai sostenitori della *Congressional Supremacy*, come Arthur Schlesinger jr., Frederick M. Kaiser e Louis Henkin. Rostow guardava all’erosione dei poteri presidenziali con viva preoccupazione, al punto da ammettere apertamente la presenza di una vera e propria crisi dei rapporti fra presidenza e congresso⁶. Nello spazio di una ventina d’anni, da Bush jr. in avanti, letteratura specialistica e cronaca giornalistica si sono invece trovate sempre più concordi nell’individuare l’emergere di una nuova monarchia-pre-

⁴ B.A. Rockman, *Introduction to the Symposium on “The Administrative Presidency”*, “Presidential Studies Quarterly”, vol. 30, n. 1 (March 2009), pp. 1-4.

⁵ Cfr. F.H. Buckley, *The Once and Future King. The Rise of Crown Government in America*, New York-Londra, 2015 (ed. or. 2014); *King Obama our latest monarch*, “Usa Today”, 17.04.2015, <http://www.usatoday.com/story/opinion/2014/04/27/king-obama-monarch-constitution-column/8312137/>; S.B. Prakash, *Stop Fighting it. America is a monarchy, and that’s probably for the best*, “The Washington Post”, 23.07.2015, <http://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2015/06/23/stop-fighting-it-america-is-a-monarchy-and-thats-probably-for-the-best/>; D. Cannadine, *A Point of View: Is the US President an elective monarch?*, intervista pubblicata da *BBC News Magazine*, 15.05.2015, <http://www.bbc.com/news/magazine-32741802>.

⁶ E.V. Rostow, *President, Prime Minister, or Constitutional Monarch?*, Washington, DC, 1989, pp. 3-12, p. 3.

sidenziale. Come alcuni dei propri illustri predecessori dell'Ottocento e del Novecento – da Andrew Jackson ad Abraham Lincoln, da Theodore Roosevelt a Franklin Delano Roosevelt – George W. Bush e Barack Obama sono stati accusati di aver perpetrato un esercizio di potere “monarchico”. Per non parlare dell'incremento significativo di volumi e saggi che, trattando in modo critico l'unilateralismo presidenziale, ammiccano ripetutamente all'associazione Presidenza-Monarchia⁷. Nel contempo, e sempre dall'inizio degli anni 2000 in poi, si sono ampliati gli studi che mettono al centro delle proprie indagini gli strumenti di azione amministrativa del Presidente⁸. Questa quasi ossessiva attenzione mediatica ed accademica sulla figura presidenziale è sintomo dell'ascesa di una nuova forma di monarchia-elettiva, che si differenzia dalle manifestazioni più o meno autoritarie del passato in quanto costringe – o costringerà a breve – i cittadini americani a prendere coscienza di tre problemi sostanziali: l'inefficienza del processo legislativo, il declino della funzione moderatrice dei partiti con la conseguente polarizzazione dell'elettorato e le derive a cui i due rispettivi fenomeni possono portare. Si tratta in realtà di fenomeni non nuovi al sistema politico e costituzionale americano, che nella seconda metà dell'Ottocento, fra i faticosi anni della Ricostruzione post-Guerra Civile e l'avvento della *Progressive Era*, diede chiara manifestazione delle proprie criticità strutturali. La più completa e significativa analisi del sistema americano di fine Ottocento, il *Congressional Government* di Woodrow Wilson, indicò proprio nelle storture del procedimento legislativo – dominato dagli *standing committees*, comitati permanenti su singole questioni che sottraevano linfa al genuino dibattito assembleare – e nell'assenza di un governo responsabile di fronte al Congresso, i due principali difetti del sistema federale. Criticità rese contestualmente possibili dall'inutilità dell'ufficio presidenziale, così come si era evoluto dopo la morte di Lincoln. Fu proprio in quel contesto, caratterizzato da un alto livello di sfiducia nel sistema partitico e nella capacità legiferante del Congresso, che emersero le figure decisive di Grover Cleveland, Theodore Roosevelt e dello stesso Woodrow Wilson. Tale ascesa dell'ufficio presidenziale fu contestuale all'espansione di un apparato amministrativo il cui primo e più importante compito

⁷ Cfr. F.H. Buckley, *op. cit.*; F. Prochaska, *The American Monarchy*, “History Today”, vol. 57, n. 8 (2007), pp. 22-29.

⁸ Celebre da questo punto di vista l'imponente saggio di E. Kagan, *Presidential Administration*, “Harvard Law Review”, vol. 114 (2001), pp. 2246-2385.

fu quello di regolamentare e controllare il settore privato per garantire l'interesse pubblico⁹. In quel frangente di fine secolo, il rafforzamento dell'azione di controllo dell'esecutivo presidenziale in un momento di diffusa sfiducia nella politica locale e nazionale, accusata di corruzione e commistione con gli interessi dei *trust* industriali, sembrò confermare l'idea, sposata anche da Woodrow Wilson che quell'*American system* «might, after all, be “self-adjusting”»¹⁰. Così, dalla *Progressive Era* in poi, alternanza fra Presidente e Congresso nella guida dell'agenda politica del Paese è stata accettata proprio in quanto meccanismo di *self-adjustment*. Quello che si sta profilando da una decina d'anni a questa parte, però, è uno scenario che va oltre la tradizionale alternanza di potere fra esecutivo e legislativo.

Come già Bruce Ackerman osservava nel 2010, l'origine di questa nuova era imperiale della Presidenza americana è in parte dovuta ad una vera propria «crisi di governabilità» della Repubblica federale, difficilmente arginabile; un fatto strutturale che deriverebbe principalmente dall'assenza di un meccanismo di fiducia parlamentare che possa risolvere le frequenti impasse fra governo e Congresso. Tale crisi strutturale di governabilità, unita alla trasformazione delle dinamiche di elezione presidenziale, che tendono a premiare gli *outsider*, sminuire il ruolo moderatore dei partiti e polarizzare l'elettorato, avrebbe avuto ricadute precise sull'ufficio del Presidente. Secondo la previsione di Ackerman del 2010 «l'evoluzione del sistema di designazione presidenziale» avrebbe dunque condotto «all'elezione di un crescente numero di *outsider* dal forte profilo carismatico, che [avrebbero mobilitato] gli attivisti a sostegno di programmi estremisti di sinistra o di destra»; gli slogan presidenziali si sarebbero di conseguenza rivolti «a nicchie di pubblico rigidamente segmentate» producendo «una politica dell'irrazionale» capace di «dominare il dibattito pubblico»; cosa più importante ai fini del discorso amministrativo, i presidenti dell'età post-moderna avrebbero governato «sempre più tramite staff di devoti funzionari della Casa Bianca, emanando ordini esecutivi» da

⁹ Sulla contestualizzazione fra ascesa del potere presidenziale ed espansione dell'amministrazione federale si rimanda a S. Skowronek, *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to George Bush*, Londra, 1993, pp. 243-352; *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge (UK), 1982, pp. 177-186.

¹⁰ W. Lippman, *Introduction* in W. Wilson, *Congressional Government: a study in American Politics*, New York, 2006 (ed. or. Boston, 1885), p. 14.

imporre «alla burocrazia federale, anche qualora [...] in contrasto con le norme parlamentari» e legittimando «le loro azioni unilaterali ricorrendo all'impiego estensivo dei poteri d'emergenza». Infine, i futuri presidenti avrebbero apertamente invocato «il mandato popolare per violare o ignorare le leggi del Congresso tutte le volte che i sondaggi di opinione [si fossero espressi] a favore di un'azione risoluta» e si sarebbero affidati «ad efficienti legali al servizio del potere esecutivo per diffondere dotte opinioni a sostegno della costituzionalità dei loro più palesi abusi di potere» in modo da dividere i giuristi ed inibire anche l'azione della Corte Suprema: «A quel punto, con i giuristi divisi e la macchina mediatica presidenziale all'opera per preparare il terreno favorevole a quegli abusi di potere, la Corte Suprema [avrebbe potuto] trovare prudente ricorrere a una ritirata strategica, consentendo così al Presidente di soppiantare il Congresso e di utilizzare la sua macchina burocratica e la sua autorità militare per fondare un nuovo regime di ordine e legalità». *Mutatis mutandis*, per Ackerman lo stesso apparato costituzionale che ha «fatto della presidenza un podio per tribuni del popolo [...] come Abraham Lincoln o Franklin Roosevelt», renderebbe oggi la Presidenza un potenziale «veicolo di populismo demagogico [...] incurante delle leggi»¹¹.

Al di là dello scenario apocalittico appena descritto, ai fini del presente saggio l'aspetto più interessante e concreto delle previsioni di Ackerman si trova proprio nell'uso strategico che i nuovi presidenti imperiali farebbero degli strumenti amministrativi a propria disposizione; una evidenza si può trovare anche e soprattutto in casi di governi divisi, come gli ultimi due anni della presidenza Obama. Se gli studi contemporanei insistono dunque nel sottolineare l'esistenza di una Presidenza monarchica, allora a ben vedere, e benché con qualche forzatura, l'ufficio presidenziale odierno potrebbe anche vedersi come una nuova forma di Monarchia amministrativa¹²: un ufficio monocratico che è riuscito effettivamente a ricavarsi uno spazio di azione amministrativo in grado di produrre legge e di aggirare in questo senso i *checks and balances* costituzionali. Perciò la conoscenza e la comprensione delle misure che definiscono lo spazio di azione amministrativo del Presidente degli Stati Uniti risultano oggi premesse imprescindibili

¹¹ B. Ackerman, *Tutti i poteri del Presidente. Declino e caduta della Repubblica Americana*, trad. it., Bologna, 2012, p. 17.

¹² G. Astuto, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma, 2009, p. 34.

per capire in che misura tanto gli slogan populistici quanto le pubbliche dichiarazioni d'intento presidenziali possano trovare effettiva applicazione pratica nel *policy making* federale¹³. Tali spazi di azione, spesso definiti come discrezionali o di prerogativa, non rimangono però circoscritti entro i confini temporali di un'unica amministrazione, ma contribuiscono ad alimentare una prassi costituzionale – e spesso extra-costituzionale – che può consolidarsi da un quadriennio all'altro. Ogni *chief executive* lascia quindi in eredità al proprio successore non solo un apparato amministrativo modificato nel corso dell'esperienza presidenziale, ma spesso anche una serie di nuove prerogative che «once established may be unlikely to recede»¹⁴. L'analisi di questo sistema di prassi esecutive e spazi di prerogativa può essere effettuata anche in relazione all'amministrazione Obama, con particolare riferimento al suo secondo mandato, in cui un governo diviso ha incrementato il ricorso del Presidente alla “scatola degli attrezzi amministrativi” utili a bypassare il processo legislativo. Prima di analizzare più nel dettaglio i caratteri di questa peculiare *legacy* di Obama all'amministrazione Trump è bene inquadrare, almeno per sommi capi, la questione costituzionale alla base dello spazio di azione discrezionale del Presidente.

The «latitude left to the executive power»: lo sviluppo storico degli spazi di azione discrezionale del Presidente statunitense

Nel suo *Second Treatise Upon Government*, riflettendo sul potere esecutivo, John Locke introdusse il tema della prerogativa, definita come quella capacità dell'organo esecutivo di agire a propria discrezione per il bene pubblico senza precise prescrizioni laddove il processo legislativo non riesca ad arrivare, sia per mancanza di tempestività sia per la difficoltà intrinseca di far rientrare in una disposizione di legge tutte le necessità pubbliche derivanti da una condizione di eccezionalità. Per tutti i casi non direttamente contemplati dalle norme ordinarie ma che necessitano comunque di un intervento pubblico, Locke individuò

¹³ Sulla correlazione diretta fra l'efficacia di un'amministrazione presidenziale e il suo effettivo controllo sugli apparati burocratici federali cfr. A. Rudalevige, *The Administrative Presidency and Bureaucratic Control: Implementing a Research Agenda*, “Presidential Studies Quarterly”, vol. 39, n.1 (March 2009), pp. 10-21.

¹⁴ B. Rockman, *op. cit.*, p. 2.

dunque una «latitude left to the executive power, to do many things of choice which the laws do not prescribe»¹⁵.

A partire dagli anni Quaranta del Novecento, e in particolare dall'opera di Edward Corwin, *The President: Office and Powers* (1940) la prerogativa lockiana è stata sfruttata dagli studi sul presidenzialismo giustificare l'espansione dello spazio di azione autonomo della Presidenza statunitense. Secondo Corwin, tale prerogativa era ben presente ai Padri costituenti, che avrebbero intenzionalmente conferito «a broad range of autonomous executive power or 'prerogative'»¹⁶ al Presidente. Pilastro degli studi costituzionali presidenziali del XX secolo, l'interpretazione di Corwin, ovvero la giustificazione costituzionale della cosiddetta *executive prerogative* presidenziale¹⁷, ha subito più recentemente una profonda revisione ed è stata notevolmente ridimensionata, in base al fatto che accettarla vorrebbe dire attribuire alla Presidenza la possibilità di agire sostanzialmente al di fuori o al di sopra della legge; una possibilità quest'ultima, tipica delle monarchie di età moderna ma presente anche nei sistemi monarchico-costituzionali ottocenteschi in cui ad un re politicamente irresponsabile, in quanto sacro ed inviolabile, venivano riservate sostanziali prerogative in campo legislativo (sanzione, promulgazione, scioglimento e proroga delle camere), esecutivo (potere di decretazione, comando delle Forze Armate, nomina degli alti funzionari diplomatici e amministrativi), giudiziario (potere di grazia) e spazio di autorità unilaterale sulle questioni di guerra e pace¹⁸.

Nel caso della Presidenza degli Stati Uniti, così come nel caso della più pura forma di Monarchia costituzionale, questo spazio di azione discrezionale, che potremmo definire *executive prerogative*¹⁹ contempla un ventaglio di possibilità non ben precisato che include non solo atti

¹⁵ J. Locke, *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration*, Yale, CT, 2003 (ed. or. 1689), p. 172.

¹⁶ E. Corwin, *The President: Office and Powers*, New York, 1940, p. 8.

¹⁷ D.G. Adler, *The Framers and Executive Prerogative: A Constitutional and Historical Rebuke*, "Presidential Studies Quarterly", vol. 42, n. 2 (June 2012), pp. 376-389.

¹⁸ Cfr. P. Colombo, *Il Re d'Italia*, Milano, 1999; P. Colombo, *Storia Costituzionale della Monarchia Italiana*, Roma-Bari, 2001.

¹⁹ D.G. Adler, *op cit.*, pp. 377-378. Adler osserva in particolare la confusione terminologica in materia di potere di prerogativa presidenziale e si appella alla necessità da parte della comunità scientifica di chiarire la differenza fra i concetti di *inherent presidential power*, *extra-constitutional power*, *presidential emergency power*, *statutorily conferred emergency authority*.

positivi, bensì anche negativi, come l'astensione dall'azione esecutiva. Tali possibilità si inquadrano nella primaria funzione presidenziale incastonata nella Costituzione, la cosiddetta *take care clause*, secondo la quale il Presidente «shall take care that the laws be faithfully executed»²⁰. Sulla base di questa clausola il *chief executive* federale potrebbe, come accaduto anche molto recentemente durante il mandato di Barack Obama in merito alle politiche migratorie federali e al trattamento dei prigionieri accusati di terrorismo internazionale, utilizzare la prerogativa presidenziale per rifiutare di dare esecuzione a leggi ritenute incostituzionali. Più noto, sempre all'interno di questo spazio di azione presidenziale discrezionale, è il ricorso all'*emergency power*, la capacità, esercitata di iniziativa propria o su delega del Congresso, di emanare decreti e regolamenti di ordine pubblico o di difesa della nazione in casi di emergenza. Esempi storici in materia sono stati rappresentati dalla sospensione dell'*habeas corpus* da parte di Abraham Lincoln durante la Guerra Civile o dall'uso che Franklin Delano Roosevelt fece degli *executive orders* per regolare l'economia in tempo di guerra²¹. A partire dalla seconda metà del '900, l'elenco degli ordini esecutivi presidenziali legati ad uno stato di emergenza o comunque alla necessità di intervento del Presidente in assenza di uno specifico mandato legislativo²² è esponenzialmente aumentato: una tendenza che corrisponde anche alla sempre maggiore capacità del *chief executive* statunitense di cavalcare le correnti di opinione pubblica, alimentate da media e stampa, che hanno di fatto contribuito a creare una «plebiscitary presidency»²³. Presentando le proprie battaglie

²⁰ *Costituzione degli Stati Uniti*, art. II, sez. 1.

²¹ In tempo di guerra Roosevelt ottenne dal Congresso pieni poteri di regolamentazione di salari e prezzi. Cfr. F. Fasce, *I Presidenti USA. Due Secoli di Storia*, Roma, 2008, p. 93; A.M. Schlesinger, *op. cit.*, pp. 70-71.

²² L'estensione dell'unilateralismo presidenziale è stata in parte chiaramente dovuta allo sviluppo del contesto internazionale bipolare post-Seconda Guerra Mondiale. Fu in particolare Harry Truman che, ordinando il dispiegamento di truppe in Corea senza la preventiva autorizzazione del Congresso, creò il precedente fondamentale sul quale si innestò il rafforzamento del *war power* presidenziale; il suo successore Dwight Eisenhower da un lato incrementò l'uso dei servizi segreti e, in particolar modo della CIA, come strumento di intervento statunitense in altri Paesi, dall'altro diede avvio invece ad una ulteriore consuetudine, degenerata poi sotto le amministrazioni di Johnson e Nixon: la prerogativa presidenziale di rifiutare informazioni al Congresso per salvaguardare la sicurezza nazionale. Cfr. F. Fasce, *op. cit.*, pp. 101-106; A.M. Schlesinger, *op. cit.*, pp. 134-138; pp. 167-170.

²³ Cfr. D.G. Adler, *op. cit.*, p. 377; B. Ackerman, *op. cit.*, pp. 17-18.

come battaglie della e per la nazione, e assicurandosi quindi il sostegno dell'opinione pubblica, il Presidente diminuisce anche il rischio di causare, attraverso il ricorso alla "prerogativa" una frattura politica con le maggioranze congressuali.

A ben guardare, nell'ultimo secolo la costante e peculiare tendenza della Presidenza ad espandere la propria azione politica giocando sugli spazi di interpretazione costituzionale è molto simile alla strategia messa in atto dalle Monarchie costituzionali ottocentesche in regime di separazione dei poteri per aggirare i limiti posti dall'introduzione della sovranità popolare e della rappresentanza parlamentare²⁴. Un'abitudine dura a morire, anche quando, a fine Ottocento, i sovrani sabaudi e britannici iniziarono ad intraprendere «la strada della "monarchia popolare" e "democratica" (per la Gran Bretagna anche "imperiale")», in sintonia con il coevo processo di nazionalizzazione della politica [...]. Anche in questa nuova veste, più defilata e meno esposta, i sovrani continuarono a interferire nelle decisioni politiche e a cercare di contendere alle istituzioni rappresentative la titolarità della direzione del governo²⁵. Sia nel contesto repubblicano statunitense, sia in quello monarchico-costituzionale europeo ottocentesco, è la duplice condizione di Capo di Stato e Capo di governo a porre i *chief executive* in posizione ambigua nei confronti degli altri organi costituzionali. Per motivi differenti, inoltre, entrambi finiscono per essere politicamente irresponsabili nei confronti delle Camere: un risultato dovuto, nel caso americano, al sistema di rigida separazione dei poteri²⁶ che preclude al Congresso la possibilità di sfiduciare il capo dell'esecutivo se non in casi di *impeachment*, mentre nei sistemi monarchico-costituzionali alla natura stessa dell'esecutivo monarchico, sacro ed inviolabile, perciò politicamente irresponsabile. Eppure, è proprio da questa irresponsabilità che nasce il ruolo di garante della Costituzione e dell'unità nazionale del Presidente statunitense; funzione che, in

²⁴ Cfr. P. Colombo, *Storia Costituzionale...*, cit., pp. 14-20; M. Duverger, *Le Costituzioni della Francia*, trad. it., Napoli, 1984, pp. 76-84.

²⁵ G. Guazzaloca, *Legittimità e poteri nelle monarchie europee tra Otto e Novecento: uno sguardo introduttivo*, in G. Guazzaloca (a cura di), *Sovrani a metà. Monarchia e legittimazione in Europa tra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, 2009, pp. 7-19, p. 11; su questo punto si veda anche F. Cammarano, *Il «garante interessato»: monarchia e politica in Italia e Gran Bretagna dopo il 1848*, in G. Guazzaloca (a cura di), *Sovrani a metà*, cit., pp. 67-91.

²⁶ Separazione rafforzata da differenti tempi e processi elettorali, per cui l'elezione del Presidente è totalmente svincolata dall'elezione dei membri del corpo legislativo.

coincidenza di grandi personalità carismatiche o particolari momenti di crisi, accresce il valore simbolico del *chief executive*. La funzione di primo rappresentante dell'interesse comune della nazione si esalta appunto nello spazio di azione riservato al vertice monocratico in campo militare e diplomatico. Tale spazio di azione in campo internazionale è naturalmente completato dal potere di nomina e revoca di tutte le principali cariche dello Stato, ministeriali, diplomatiche e militari: così, la Costituzione di Philadelphia riserva esplicitamente il comando delle Forze Armate in tempo di guerra al Presidente, così come la nomina e revoca del personale diplomatico e dei più alti funzionari di Stato. Infine, anche la funzione di negoziazione dei trattati internazionali, se pure limitata dal voto di approvazione del Senato, è attribuita al Presidente dalla legge fondamentale. Pur identificando gli ambiti di azione presidenziale, le prescrizioni costituzionali non li definiscono precisamente: tuttavia, considerato il disinvolto uso politico che i presidenti statunitensi hanno fatto e continuano a fare di ordinanze e regolamenti amministrativi, il ruolo del Presidente come primo rappresentante e negoziatore dei trattati internazionali, il consolidamento del comando presidenziale diretto delle forze militari in un contesto contemporaneo in cui le ostilità non sono più ufficialmente dichiarate e, infine, i tempi di reazione e decisione sempre meno compatibili con il *decision making* legislativo, sono tutte testimonianze di un consolidamento concreto dei poteri presidenziali negli ultimi sessant'anni. Proprio a causa di questo aspetto costitutivo, dell'assenza di un qualsiasi rapporto fiduciario fra esecutivo e Parlamento l'esercizio delle prerogative esecutive del Presidente, soprattutto qualora si trasformino in fonte alternativa di legge, viene spesso considerato oltraggioso²⁷.

Pratiche di potere amministrativo: da Reagan ad Obama

Si è dunque visto come sia l'impianto costituzionale originario sia le congiunture storiche nazionali ed internazionali abbiano reso possibile l'espansione di uno spazio di azione discrezionale e unilaterale del Presidente degli Stati Uniti nel Ventesimo secolo. Tuttavia, negli ultimi trent'anni, da Reagan a Obama, le amministrazioni presidenziali hanno accresciuto senza precedenti il ricorso a forme di intervento amministrativo capaci di esercitare un decisivo impatto sia sulle

²⁷ Su questo punto si veda B. Ackerman, *op. cit.*

politiche pubbliche – e quindi sulle ricadute concrete delle leggi congressuali – sia sulle relazioni internazionali. Quello a cui si è assistito, come già l'ex Consigliere della Casa Bianca e futuro giudice della Corte Suprema Elena Kagan sottolineava già nel 2001, è un fenomeno di presidenzializzazione dell'amministrazione basato sul generale incremento del controllo presidenziale sulla burocrazia federale; un controllo realizzato sia attraverso una maggiore autorità direttiva sulle agenzie esecutive²⁸, sia tramite una «multitude of executive management tools»²⁹. Questa generale ridefinizione dei rapporti fra Presidente e amministrazione si sarebbe inoltre consolidata grazie all'acquiescenza del Congresso, che ha progressivamente accettato le incursioni unilaterali del Presidente anche nel campo della interpretazione e ridefinizione delle leggi. Un esempio davvero molto interessante di questo fenomeno riguarda il *signing statement* presidenziale, ovvero la possibilità del Presidente di allegare, all'atto della sanzione di una legge congressuale, un'affermazione (*statement*) scritta od orale in cui esprimere l'interpretazione esecutiva di alcune disposizioni, ovvero le modalità con la quale il Presidente intende – o non intende – dare applicazione ad alcune disposizioni di legge. Tali obiezioni (definite letteralmente *sfide*, *challenges*) alla legislazione federale vengono avanzate dal Presidente in virtù di una presunta incostituzionalità delle disposizioni di legge o dei limiti che sempre le stesse disposizioni porrebbero ai poteri presidenziali costituzionalmente garantiti. Esattamente come la prerogativa di promulgazione regia, tipica delle monarchie costituzionali ottocentesche³⁰ il *signing statement* trasforma così un mero atto burocratico – la firma delle disposizioni di legge – in atto politico.

L'origine di questa pratica si trova nella teoria dello *unitary executive power*, sviluppata per la prima volta durante la presidenza Reagan. Tale concezione del potere esecutivo – che affonda le sue radici nel pensiero costituzionale dei Padri fondatori – fa del Presidente, in quanto solo e unico responsabile dell'amministrazione federale ai sensi dell'articolo secondo della Costituzione, un ufficio naturalmente investito di ampi poteri, i quali al tempo stesso devono essere scrupolosamente protetti dalle incursioni degli altri organi costituzionali.

²⁸ E. Kagan, *Presidential Administration*, "Harvard Law Review", vol. 114, (2000-2001), pp. 2246-2385.

²⁹ A. Rudalevige, *The Obama Administrative Presidency: Some Late-Term Patterns*, "Presidential Studies Quarterly", vol. 46, n. 4 (December 2016), pp. 868-890, p. 868.

³⁰ P. Colombo, *Storia Costituzionale ...*, cit., p. 20; p. 27.

Di principio, l'idea dello *unitary executive* mira dunque alla difesa dei poteri presidenziali in un sistema di perfetto equilibrio istituzionale, così come concepito ad esempio da James Madison ed Alexander Hamilton³¹. L'uso del *signing statement* si ricollega in particolare a questo presupposto costituzionale, alla possibilità per il Presidente – in quanto supremo garante della Costituzione – di applicare ampia discrezionalità nei modi e tempi di esecuzione di una legge in virtù della capacità di agire per l'interesse nazionale. E le conseguenze di questa discrezionalità non sono state irrilevanti: mentre Ronald Reagan, il primo Presidente ad introdurre questa prassi istituzionale, utilizzò il *signing statement* per indirizzare i funzionari federali sulle modalità di attuazione di una normativa³², George H.W. Bush ne consolidò l'uso sollevando obiezioni di costituzionalità su alcune disposizioni di legge, sia per difendere i poteri presidenziali sia per raggiungere alcuni personali obiettivi politici. Bill Clinton si inserì nel solco tracciato da Bush sr. allo scopo di difendere le prerogative presidenziali e introdusse la possibilità di ricorrere al *signing statement* per negare l'esecuzione di quelle disposizioni di legge considerate incostituzionali; ma fu soprattutto George W. Bush ad utilizzare lo strumento reaganiano nella maniera più spregiudicata. Nei suoi otto anni di presidenza Bush emanò 167 *statement*, un numero tutto sommato ridotto rispetto ai predecessori; l'eccezionalità e la spregiudicatezza di Bush jr. consistette nei 1161 *challenges*, ovvero obiezioni di costituzionalità alle disposizioni di legge, contenuti nel totale degli *statement* emanati (un numero di obiezioni superiore alla somma di tutti i *challenges* precedenti)³³. Del tutto peculiare invece l'uso dei *signing statement* fatto da Obama. Pur avendo costruito una campagna elettorale basata sul rifiuto delle pratiche di G.W. Bush, una volta conquistato lo Studio Ovale Obama

³¹ Cfr. A. Hamilton - J. Madison - J. Jay, *Federalist Papers*, New York, 2003 (ed. or. 1788), n. 51 e n. 49.

³² L'uso del *signing statement* per Reagan rappresentava più precisamente il naturale completamento del proprio progetto di ristrutturazione dell'apparato amministrativo federale. Attraverso gli *executive orders*, Reagan aveva conferito maggiori competenze all'*Office of Management and Budget*, affidandogli il compito di allineare l'intera amministrazione federale all'indirizzo della Casa Bianca. Si veda, C. Kelley, *To Be (Unitarian) or Not to Be (Unitarian): Presidential power in the George W. Bush Administration*, pp. 99-121; p. 102.

³³ Famoso il *signing statement* dell'ultimo dell'anno 2005, in cui G.W. Bush tentò di forzare l'ammissibilità di pratiche di tortura nei confronti dei detenuti per terrorismo. Cfr. *Ibi*, pp. 105-106.

ha continuato a fare uso degli *statement* presidenziali, soprattutto per tutelare lo spazio di azione esecutivo negli ambiti della politica estera, del potere di nomina e della prerogativa di controllo e indirizzo dei funzionari minori, della raccomandazione di leggi e, infine, per contrastare il cosiddetto *legislative veto*. Una peculiarità dell'amministrazione Obama è stata poi quella di rendere meno visibili al pubblico i testi dei *signing statement*, relegandoli in sezioni minori del sito web ufficiale della Casa Bianca e rendendo molto ardua la ricerca di uno *statement* preciso³⁴.

Non sappiamo ancora come Donald Trump gestirà i *signing statement*. Dal 20 gennaio 2017 ad oggi, anche in virtù del numero piuttosto esiguo di leggi emanate dal Congresso, Trump non ha utilizzato questo strumento³⁵, preferendo invece dare piena evidenza ai ben 23 *executive orders*³⁶ pubblicati nella sezione *presidential actions* del sito ufficiale della Casa Bianca. Questo non garantisce però che il neo-Presidente non ricorrerà all'interpretazione unilaterale delle leggi congressuali in futuro³⁷. In ogni caso, ed indipendentemente dall'uso che Trump farà del *signing statement*, il lascito principale di questa pratica trentennale all'attuale amministrazione consiste nel rafforzamento di un effettivo potere normativo presidenziale di carattere extra-costituzionale. Un potere di *lawmaking*, dunque, la cui conseguenza più generale è quella di rendere la legge una fonte di diritto aleatorio e cangiante. Il fenomeno è perfettamente sintetizzato da una recente affermazione di John Yoo, riportata dal *Washington Times*: «Anything that Obama has done using his sole executive power can be undone by President Trump on

³⁴ Ibi, p. 113. Per gli esempi specifici si veda, pp. 102-116.

³⁵ Al momento della stesura del presente articolo, né la collezione ufficiale degli atti presidenziali, pubblicata interamente online dall' U.S. *Government Publishing Office* (<http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collection.action?collectionCode=CPD>), né la sezione *statements & releases* del sito ufficiale della Casa Bianca (<http://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-and-releases>) presentano ancora *signing statement* redatti e firmati da Donald Trump.

³⁶ Si tratta del numero di *orders* ufficialmente pubblicato, nel momento della stesura del presente saggio, sul sito ufficiale della Casa Bianca (http://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/executive-orders?term_node_tid_depth=51&page=2).

³⁷ Durante la campagna presidenziale del 2008, lo stesso Obama aveva duramente criticato l'uso del *signing statement* da parte di Bush, dichiarando, che non avrebbe mai utilizzato tali strumenti al fine di «nullify or undermine congressional instructions as enacted into law». S. Dinan, *Obama circumvents constitution with 'signing statements' after blasting Bush*, "The Washington Times", 26.12.2016, <http://www.washingtontimes.com/news/2016/dec/26/obama-circumvents-constitution-with-signing-statem/>.

his first day in office, including the policies set forth in these signing statements»³⁸. Gli *statements* specifici a cui Yoo si riferisce sono quelli emanati dal Presidente Obama nel dicembre del 2016, fra cui la dichiarazione apposta alla sanzione del disegno di legge annuale di difesa del 23 dicembre 2016. Quest'ultimo *statement* dimostra come anche uno strumento amministrativo di minore impatto pubblico rispetto ad un *executive order* possa avere implicazioni consistenti sul piano della politica interna ed internazionale, in quanto utile a preparare la giustificazione legale per future azioni unilaterali presidenziali³⁹. Nel caso in oggetto Obama dichiarò di rifiutare l'attuazione di alcune disposizioni presenti nella legge annuale di difesa. A giudizio del Presidente, alcune disposizioni di legge violavano i principi costituzionali di separazione dei poteri nonché il diritto di *habeas corpus* e pertanto non avrebbero dovuto essere eseguite: oggetto particolare di critica presidenziale era l'esplicita proibizione, contenuta nel testo di legge, di trasferire i detenuti di Guantanamo in altri istituti di detenzione federale.

Il *signing statement* apposto al disegno annuale di difesa del 23 dicembre scorso è solo l'ultimo atto di un lungo braccio di ferro fra l'amministrazione Obama e il Congresso circa la chiusura della prigione di Guantanamo e il trattamento dei suoi prigionieri, inclusa la possibilità per i detenuti di essere giudicati da una Corte federale – due fra le questioni più controverse della più ampia campagna presidenziale contro le organizzazioni terroristiche internazionali. Il trattamento dei prigionieri della guerra al terrorismo ha più volte portato Obama a fare uso delle prerogative presidenziali e rappresenta pertanto un ottimo esempio per analizzare il ventaglio delle azioni amministrative esercitabili dalla presidenza al fine di realizzare le proprie politiche. All'indomani dell'insediamento il Presidente fece immediatamente ricorso a due ordini esecutivi – *Executive Orders* 13491 e 13492 – per proibire l'uso della tortura ed impegnare l'amministrazione a chiudere la prigione nel giro di un anno. Contestualmente Obama inviò specifiche direttive presidenziali ai funzionari di CIA e Pentagono per impedire l'uso

³⁸ *Ibid.*

³⁹ La natura transitoria della norma è anche una caratteristica degli *executive orders*, che presentano lo stesso problema di durata e continuità dei *signing statement*. Si veda a questo proposito S. Thrower, *To Revoke or Not Revoke? The Political Determinants of Executive Order Longevity*, "American Journal of Political Science", (2017), pp. 1-15.

di misure eccessivamente aggressive negli interrogatori⁴⁰. In questa fase Obama centralizzò innanzitutto l'autorità amministrativa presidenziale nella Casa Bianca, creando un'unità del *National Security Council* (NSC) che supervisionasse la pratica degli interrogatori (un compito di controllo precedentemente svolto dalla CIA); inoltre affidò la direzione degli interrogatori all'FBI sottraendola alla CIA. Tuttavia, «in what appeared to be a compromise» Obama nominò a capo della *task force* appena istituita l'ex funzionario della CIA John Brennan⁴¹.

Già da queste prime mosse dell'amministrazione Obama si possono riconoscere tre specifiche azioni presidenziali. In primo luogo l'emanazione di *executive orders* sia per revocare politiche precedenti – le pratiche coercitive durante gli interrogatori – sia per istituire nuovi uffici amministrativi – l'unità di *task force* interagenziale presso il NSC⁴². A seguire la gestione delle competenze e delle funzioni interne all'amministrazione, attraverso l'uso di direttive. Infine, il ricorso ad uno dei più potenti strumenti presidenziali – nonché uno dei pochi costituzionalmente garantiti: la nomina delle più alte cariche federali. A queste prime azioni di discontinuità rispetto all'amministrazione di George W. Bush, operate alla luce di un Congresso favorevole, seguì ben presto l'adozione di un atteggiamento più pragmatico, e a tratti paradossalmente più drastico rispetto alle politiche repubblicane dell'era Bush jr. Già nel maggio 2009, Obama affermò l'esistenza di una categoria di prigionieri, formata da circa 75 persone, che non avrebbero comunque potuto essere rilasciate. A fine anno, il Dipartimento di Giustizia confermò che dei 196 detenuti ancora presenti a Guantanamo, 50 sarebbero stati trattenuti a tempo indefinito «under the laws of war»⁴³. Una conferma della sostanziale continuità adottata dalla

⁴⁰ Un'efficace e sintetica ricostruzione della strategia obamiana anti-terrorismo in M. Del Pero, *Era Obama. Dalla speranza del cambiamento all'elezione di Trump*, Milano, 2017, p. 79.

⁴¹ R.M. Pious, *Prerogative Power in the Obama Administration: Continuity and Change in the War on Terrorism*, "Presidential Studies Quarterly", vol. 41, n. 2 (June 2011), pp. 263-290, p. 269.

⁴² Per definizione un *executive order* è una «unilateral directive issued by the president to instruct agencies on how to implement the law» e ha una varietà di funzioni, fra cui modificare o creare politiche pubbliche, gestire ed organizzare gli apparati amministrativi federali e rispondere alle crisi. Introdotti per la prima volta nel 1862, sono ormai considerati dalle Corti atti di legge a tutti gli effetti, purché non violino i precetti costituzionali. Si veda S. Thrower, *op. cit.*, p. 2.

⁴³ R.M. Pious, *op. cit.*, p. 265.

presidenza Obama rispetto all'amministrazione Bush sull'uso della detenzione a tempo indefinito si trova anche nelle cause giudiziarie che coinvolsero l'amministrazione circa l'uso di tali pratiche di detenzione in teatri di guerra, come a Bagram in Afghanistan. In questo caso l'amministrazione basò l'autorità all'esercizio discrezionale di una «indefinite detention» sull'AUMF (*Authorization for Use of Military Force*) del 2001 e sul diritto di guerra⁴⁴.

Nel suo primo anno di mandato Obama finì inoltre per sostenere il potere presidenziale di negare l'*habeas corpus* in caso di minaccia alla pubblica sicurezza, ai sensi dall'art. 1 sezione 9 della Costituzione statunitense. La cautela del quarantaquattresimo Presidente degli Stati Uniti nei confronti di Guantanamo fu probabilmente dovuta anche ad una sostanziale inversione di tendenza nell'opinione pubblica circa l'opportunità di chiudere il centro di detenzione cubano. Di lì a poco alle cautele presidenziali si aggiunsero le restrizioni congressuali. Se il *National Defense Authorization Act of 2010* concesse all'amministrazione federale i fondi per trasferire sul suolo nazionale i detenuti di Guantanamo che si fossero appellati all'*habeas corpus* per presenziare ad un processo fronte ad una Corte federale, lo stesso atto impose alcuni significativi limiti alle procedure di trasferimento, rifiutando i fondi per il mantenimento dei prigionieri su suolo americano in attesa di processo. L'intero progetto di chiusura del centro di detenzione cubano nel breve periodo subì poi la definitiva battuta d'arresto nel 2011, a causa della crescente opposizione congressuale: dal gennaio di quell'anno il Presidente operò infatti in presenza di un Congresso diviso fra Senato democratico e Camera repubblicana. Una delle prime misure di impatto sull'attivismo presidenziale fu proprio rappresentata dal rifiuto di rinnovare i finanziamenti previsti per i trasferimenti dei prigionieri di Guantanamo.

È specificamente a partire da questo momento che Obama iniziò, come si è visto, a dover fare maggiormente ricorso al *tool box* delle prerogative presidenziali, fra cui appunto i *signing statements*. Come Andrew Rudalevige ha efficacemente fatto notare, nel corso dei suoi due mandati Obama ha messo in atto una strategia manageriale che si è centrata non solo e non tanto sugli *executive orders* bensì su una vasta gamma di “azioni” esecutive ed amministrative. Durante il suo mandato Obama ha di fatti emanato meno *executive orders* della maggior

⁴⁴ *Ibi*, p. 266.

parte dei presidenti dell'ultimo secolo (276 contro ad esempio i 291 di George W. Bush, i 364 di Bill Clinton⁴⁵) e la sua azione esecutiva si è sviluppata soprattutto attraverso strumenti molto meno formali e vincolati da specifiche procedure burocratiche: a parte i *signing statement*, che sono stati già discussi, vanno citati *executive memorandum*, *statutory findings*⁴⁶ e, infine, tutti i *guidance documents* e *administrative orders* «tecnicamente emanati dai Segretari di Dipartimento ma di fatto istruiti dalla Casa Bianca»⁴⁷. Alcune delle più eclatanti e note azioni presidenziali di Obama sono state appunto condotte attraverso questi strumenti informali che non devono necessariamente essere pubblicati sul *Federal Register* come gli ordini esecutivi.

Non è tuttavia tanto il ricorso a tali strumenti a stupire, bensì gli ambiti di intervento in cui tali azioni hanno prodotto i loro effetti. Il primo esempio è rappresentato dall'avvio di operazioni militari in Libia e dall'aiuto militare alle nazioni in lotta contro l'ISIS in Siria e Iraq, avviati senza autorizzazione congressuale. Mentre le operazioni in Libia vennero giustificate da Obama sulla base dell'autorizzazione ricevuta dalla risoluzione ONU 1973 del 17 marzo 2011⁴⁸, le azioni militari contro l'ISIS derivarono da una interpretazione estensiva dell'AUMF⁴⁹. Altro esempio dell'assenza di *executive orders* in azioni unilaterali di carattere militare è rappresentato dall'uso di droni per

⁴⁵ Cfr. A. Rudalevige, *The Obama Administrative Presidency...*, cit., p. 869. Gli *executive orders* di tutti i presidenti statunitensi sono pubblicati nel *Federal Register's on-line Executive Orders Disposition Tables* (<http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/disposition>). La presidenza in assoluto più prolifica in termini di *executive orders* è stata quella di Franklin Delano Roosevelt (3728), mentre nella seconda metà del '900 il primato spetta ad Harry S. Truman (907).

⁴⁶ Introdotti per la prima volta nel 1954, i *Presidential findings* sono delle direttive presidenziali che accertano la presenza delle condizioni atte a dare applicazione alle disposizioni di una legge. Rientrano dunque nell'ambito delle direttive amministrative. Si veda il report di H.C.Relyea, *Presidential Directives: Background and Overview*, in *Congressional Research Service*, Washington, DC, Report 98-611 26/11/2008.

⁴⁷ A. Rudalevige, *The Obama Administrative Presidency...*, cit., p. 870.

⁴⁸ Oltre all'autorizzazione internazionale all'azione esecutiva unilaterale, di dubbia legittimità costituzionale, l'amministrazione Obama non ritenne che le operazioni in Libia rientrassero nella tipologia delle *hostilities* definite dalle *War Power Resolutions* e non dovessero dunque prevedere un'autorizzazione congressuale trascorsi sessanta giorni dall'inizio delle ostilità. Su questo punto L. Fischer, *Military Operations in Libya: No War? No Hostilities?*, "Presidential Studies Quarterly", vol. 42, n. 1 (2012), pp. 176-189.

⁴⁹ A. Rudalevige, *The Obama Administrative Presidency...*, cit., p. 871.

targeted killing, eseguiti per direttiva presidenziale; ancora, come si vedrà in dettaglio più avanti, il differimento nel 2015 della deportazione di immigrati irregolari presenti sul territorio statunitense venne messo in atto per volere del Presidente, attraverso una serie di documenti guida (*guidance documents*) a dipartimenti ed agenzie. Infine, anche lo scambio di cinque prigionieri di Guantanamo in cambio del Sergente dell'Esercito statunitense Bowe Bergdahl venne portato a termine senza informare preventivamente il Congresso e l'emanazione di un *executive order*.

Oltre alle misure in campo internazionale l'azione amministrativa presidenziale esercitata al di fuori dell'ordine esecutivo si è dispiegata anche su questioni di politica interna, fra cui l'applicazione selettiva di alcune leggi federali allo scopo di annullare leggi statuali contrarie alla normativa federale (nell'ambito ad esempio della legalizzazione delle droghe); l'interpretazione estensiva di alcune disposizioni dell'*Affordable Care Act*, al fine di promuovere l'accesso dei cittadini americani ai *federal health exchanges* (il mercato federale di assicurazioni mediche di base) e quindi alle detrazioni fiscali connesse, bypassando i governi statuali. Ancora, l'avvio di una politica ambientale ed energetica nel maggio 2010, attraverso memoranda presidenziali inviati ai direttori di quattro agenzie federali, i quali vennero invitati a mettere in atto una stretta nei confronti dei gas serra e degli standard di efficienza dei carburanti; tali memoranda si tradussero, nel marzo 2014, in regolamenti sulla riduzione dell'inquinamento energetico, mirati chiaramente a contrastare l'industria del carbone e formalmente emanati dall'*Environmental Protection Agency* (EPA) in virtù della delega sul controllo dell'inquinamento atmosferico prevista nel *Clean Air Act* del 1963⁵⁰. Anche in questo caso, dunque, l'azione amministrativa presidenziale venne preceduta da una reinterpretazione di norme congressuali pregresse, non sempre adattabili a nuove circostanze.

L'esempio più eclatante dell'uso congiunto operato dalla presidenza Obama di più azioni esecutive discrezionali al fine di realizzare una politica pubblica, consiste però nella già accennata azione amministrativa sull'immigrazione, sviluppata ad un anno e mezzo dalla scadenza del secondo mandato. Il 20 novembre 2014, facendo leva su di un programma già attuato nel 2012 per impedire la deportazione

⁵⁰ Le misure qui sinteticamente descritte sono riportate e discusse per esteso in A. Rudalevige, *The Obama Administrative Presidency...*, cit., pp. 871-872 e pp. 873-885.

di giovani arrivati negli Stati Uniti prima dei sedici anni (il DACA, *Deferred Action for Childhood Arrivals*), Obama annunciò ai media di voler estendere la protezione ai familiari dei suddetti giovani. L'estensione di questa protezione avrebbe portato a circa sei milioni il numero di persone esenti dalle procedure ordinarie per l'acquisizione di visti permanenti. Il risvolto più interessante ai fini del presente discorso è che anche questo progetto venne attuato dal Presidente senza il ricorso ad alcun *executive order*, preferendo la via dei memoranda e delle interpretazioni discrezionali di legge – *executive discretion*. Tale intenzione venne del resto chiaramente espressa nel testo della dichiarazione del 20 novembre:

I [...] believe that the best way to solve this problem [illegal immigration] is by working together to pass that kind of common sense law. But until that happens, there are actions I have the legal authority to take as President – the same kinds of actions taken by Democratic and Republican presidents before me – that will help make our immigration system more fair and more just⁵¹.

Il 21 novembre 2014 Obama emanò inizialmente due memoranda sull'argomento: il primo creò una *White House Task Force on New Americans* al fine di sviluppare una politica federale per la migliore integrazione dei nuovi americani nelle comunità locali e per sostenere i governi statuali e locali in queste attività. Il secondo, indirizzato a tutti i Segretari di Dipartimento e ai direttori delle agenzie esecutive, era finalizzato a modernizzare e razionalizzare il sistema dei visti statunitensi⁵². Tali misure servirono solamente a predisporre il terreno per una interpretazione dell'*Immigration and Nationality Act* (IMN) da parte del *Department of Homeland Security*, che venne studiata dal *Department of Justice* per conto di fatto del Presidente. A questo punto il Segretario del DHS emanò linee guida ai funzionari federali allo

⁵¹ B. Obama, *Remarks by the President in Address to the Nation on Immigration*, 20.11.2014, <http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/20/remarks-president-address-nation-immigration>.

⁵² B. Obama, *Creating Welcoming Communities and Fully Integrating Immigrants and Refugees*, memorandum, 21.11.2014, <http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/21/presidential-memorandum-creating-welcoming-communities-and-fully-integra>; *Modernizing and Streamlining the U.S. Immigrant Visa System for the 21st Century*, memorandum, 21.11.2014 <http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/21/presidential-memorandum-modernizing-and-streamlining-us-immigrant-visa-s>.

scopo di «reshaping their removal priorities»⁵³. Come è noto, il *Deferred Action for Parents of American citizens*, venne bloccato dall'ingiunzione di una Corte federale texana il 16 febbraio 2015. Arrivata di fronte alla Corte Suprema, la questione di costituzionalità del DAPA non ha mai trovato soluzione⁵⁴.

Le Corti rappresentano sicuramente un efficace strumento di controllo e contenimento dell'unilateralismo presidenziale; tuttavia, la loro efficienza è limitata dalla necessaria apertura di un iter processuale e dalla possibilità per le parti di ricorrere a tutti i gradi di giudizio, con notevole dilatazione dei tempi. Al di là dell'azione delle corti nei confronti dell'esecutivo, che esula dallo scopo di questo lavoro, ai fini del presente saggio il caso del DAPA serve a sottolineare la capacità del Presidente di dare corpo a politiche autonome indipendentemente dall'esistenza di nuove norme di legge approvate dal Congresso, attraverso la sola interpretazione discrezionale di quelle già esistenti – nel caso in oggetto l'*Immigration National Act* – spesso giocata sul filo della legalità. Non si vuole in questa sede discutere o giudicare il merito delle iniziative presidenziali appena descritte: che siano dettate da principi più o meno onorevoli o condivisibili, dal punto di vista delle procedure adottate per realizzarle tali azioni rappresentano il continuativo esercizio dell'autorità esecutiva attraverso un uso estremamente consapevole ed intelligente degli spazi di azione amministrativi della Presidenza. Se reiterato, e in assenza di un efficace contro-bilanciamento congressuale, questo particolare sfruttamento del potere amministrativo non può che stabilire una importante eredità consuetudinaria. È questo dunque il primo e principale insegnamento che possiamo trarre dalla presidenza Obama e a cui qualsiasi Presidente futuro potrà guardare per trarre ispirazione, ma anche legittimazione. Compreso, ovviamente, Donald Trump.

Alla luce di quanto si è appena visto, l'azione del neo-Presidente Trump, a due mesi dal suo insediamento, sembra voler rispondere a due esigenze principali: la necessità di distinguersi in maniera netta dal predecessore e, al tempo stesso, la necessità di dimostrare la profezia di Yoo, ovvero la possibilità di disfare a “colpi di penna” tutte le principali politiche attuate da Obama attraverso il ricorso all'unilateralismo presidenziale. Non a caso, tra gennaio e marzo, Trump ha fatto dell'ordine

⁵³ A. Rudalevige, *The Obama Administrative Presidency...*, cit., p. 876.

⁵⁴ Cfr. F.H. Buckley, *The Once and Future King. The Rise of Crown Government in America*, New York-Londra, 2015, p. X.

esecutivo – così poco utilizzato da Obama – il principale strumento di azione presidenziale, utilizzandolo proprio nei due principali ambiti che al suo predecessore avevano richiesto manovre amministrative più calcolate e complesse: immigrazione e politiche ambientali. Con l'*executive order* 13769 del 27 gennaio 2017, e sempre sulla base del *Immigration and Nationality Act*, Trump ha ordinato al *Department of Homeland Security* una revisione generale delle informazioni richieste per il rilascio del visto di soggiorno, il divieto di ingresso negli Stati Uniti a cittadini provenienti da Iran, Iraq, Somalia, Libia e Yemen per 90 giorni, la sospensione dello *US Refugee Admission Program* per 120 giorni e il divieto di ingresso senza limiti ai rifugiati siriani. Come prevedibile, e in assoluta coerenza rispetto all'opposizione mossa all'unilateralismo presidenziale di Obama sulle politiche migratorie, le Corti federali hanno bloccato l'applicazione dell'ordine esecutivo. La soppressione di alcune politiche sull'ambiente e il cambiamento climatico – con particolare riferimento alla regolamentazione dell'inquinamento atmosferico da carbone del 2013 – che vennero prevalentemente avviate da Obama tramite memoranda, è invece del 28 marzo 2017. È possibile che, anche in questo settore, la protesta che ha preso corpo nell'opinione pubblica approderà presso le Corti federali.

Significativamente, l'unica politica obamiana che Trump non è riuscito a sovvertire, nemmeno temporaneamente, con la firma di un ordine esecutivo è legittimata da una legge congressuale: l'*Affordable Care Act*. Tale impresa richiederebbe l'introduzione di una nuova riforma approvata dal Congresso che, data la sua portata, e nonostante l'effettiva maggioranza repubblicana in Congresso, necessiterebbe tempi di negoziazione e riflessione di medio-lungo periodo, come il fallimento del primo accordo sulla riforma del 24 marzo scorso ha chiaramente dimostrato⁵⁵. Se dal 20 gennaio al 31 marzo Trump ha siglato ben 23 ordini esecutivi, non è però mancato il ricorso ai memoranda – ben 11 stando al *Federal Register*⁵⁶ – alcuni dei quali de-

⁵⁵ A. Rudalevige, *President Trump couldn't pass Obamacare repeal. This is why*, "Washington Post", 24.3.2017, http://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/03/24/president-trump-couldnt-pass-obamacare-repeal-this-is-why/?utm_term=.c35318507b16.

⁵⁶ *Daily Compilation of Presidential Documents*, 2017 (January-March), <http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collection.action?collectionCode=CPD&browsePath=2017%2F03&isCollapsed=false&leafLevelBrowse=false&isDocumentResults=true&ycord=2833>.

dicati a questioni di estrema rilevanza internazionale, come la lotta all'ISIS o l'uscita degli Stati Uniti dal tavolo della negoziazione sul *Trans-Pacific Partnership Agreement*⁵⁷, anche quest'ultima un'azione del tutto discrezionale ma perfettamente rientrante nei poteri presidenziali di negoziazione dei trattati internazionali⁵⁸. È chiaramente troppo presto per trarre conclusioni affrettate sull'efficacia di tali strumenti o sul peso che rivestiranno nel corso del quadriennio ma è certo che, agli ostentati segnali di azione esecutiva di carattere muscolare, Trump sta già affiancando vie meno dirette che si richiamano alla *legacy* del suo predecessore.

⁵⁷ D.J. Trump, *Memorandum on the Plan To Defeat the Islamic State of Iraq and Syria*, 28.01.2017; *Memorandum on Withdrawal of the United States From the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement*, 23.01.2017. con riferimento a quest'ultimo documento, Trump ha specificato una chiara preferenza per gli accordi bilaterali, al fine di «promote American Industry, protect American workers, and raise American wages».

⁵⁸ A questo proposito va notato che se la Costituzione indica esplicitamente la concorrenza del Senato per l'approvazione di un trattato internazionale, tace invece sia sugli *agreements*, sia sulla possibilità di un Presidente di reinterpretare o revocare un trattato siglato durante la presidenza del predecessore e sull'eventuale necessità di un voto senatoriale. Si veda L. Monks, *The Words We Live By. Your Annotated Guide to the Constitution*, New York-Boston, 2015, p. 83.

A pochi mesi dall'insediamento come quarantacinquesimo Presidente degli Stati Uniti, la politica estera di Donald Trump è molto *in fieri*, con enunciati ancora tutti da concretizzare, come il desiderio di un rapporto costruttivo con la Russia, sfuggito completamente a Barack Obama, e la volontà di ridefinire, attraverso un duro confronto, la politica con la Cina, dichiarazioni poi fortemente ridimensionate, come quelle alquanto sprezzanti verso la NATO e i ruoli ancora da definire degli attori istituzionali all'interno della sua amministrazione. Il volume propone una lettura non effimera, in quanto non appiattita sull'attualità ma collocata in un'ottica di più lungo periodo, delle possibili trasformazioni dello scenario internazionale indotte dall'elezione di Trump a Presidente degli Stati Uniti, che restano pur sempre un attore globale, l'unico in grado di influenzare tutte le aree geopolitiche. Il volume si inserisce quindi nella tradizione della "scuola storica di analisi delle relazioni internazionali", che ha il suo centro nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e ha prodotto, tra l'altro, precedenti volumi di questa collana. Pur nella varietà dei temi e delle metodologie, una constatazione sembra accomunare i diversi saggi. Lo sguardo lungo, proiettato su un passato più o meno recente, permette di ridimensionare la sensazione di rottura che la presidenza Trump pare rappresentare agli occhi degli osservatori più appiattiti sugli aspetti superficiali dell'attualità.

MASSIMO DE LEONARDIS è Professore ordinario di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali e di Storia dei trattati e politica internazionale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove dal 2005 è Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche. È inoltre Coordinatore dei corsi di storia del Master in Diplomacy dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano (in collaborazione con l'Istituto Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale), e Presidente della International Commission of Military History.

Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e mutamento

A cura di
MASSIMO DE LEONARDIS

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario
dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione);
librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri

ISBN EDIZIONE DIGITALE: 978-88-9335-190-4 / ISSN EDIZIONE ONLINE: 2532-4462