



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea
Magistrale in
Relazioni
Internazionali
Comparate

Ordinamento LM6-15

Tesi di Laurea

**Il dibattito filosofico-politico
contemporaneo sulle recenti trasformazioni
della democrazia statunitense**

Relatore

Ch. Prof. Giorgio Cesarale

Correlatore

Ch. Prof. Francesca Coin

Laureando

Letizia Simoncioni

Matricola 856431

Anno Accademico

2016 / 2017

Indice

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO 1	12
1 LO SVILUPPO DELLA DEMOCRAZIA IN AMERICA	12
1.1 LE COLONIE AMERICANE: LA NASCITA.....	12
1.2 LA RIVOLUZIONE E LA COSTITUZIONE (1763-1789).....	14
1.3 I PARTITI, GLI SCONTRI SULLA SCHIAVITÙ E LA GUERRA CIVILE.....	23
1.4 LA PRIMA PARTE DEL NOVECENTO.....	27
1.5 LA SECONDA GUERRA MONDIALE E LA SUPERPOTENZA.....	29
1.6 GLI ANNI SESSANTA E SETTANTA: TRA PROTESTE E DISFATTE.....	31
1.7 GLI ANNI OTTANTA E NOVANTA.....	33
1.8 LA STRUTTURA ISTITUZIONALE DELLA DEMOCRAZIA AMERICANA.....	35
1.8.1 I PARTITI AMERICANI E LE ELEZIONI:.....	35
1.8.2 IL PRESIDENTE.....	39
1.8.3 IL CONGRESSO.....	40
1.8.4 LA CORTE SUPREMA E LA GIUSTIZIA FEDERALE.....	41
1.8.5 LA FEDERAL RESERVE.....	41
CAPITOLO 2	43
2 IL DIBATTITO DEMOCRATICO SULLA PRESIDENZA DEGLI STATI UNITI	43
2.1 LA PRESIDENZA DEGLI STATI UNITI ED I SUOI POTERI.....	43
2.2 I POTERI DEL PRESIDENTE NELLA COSTITUZIONE: L'ACCEZIONE DEI FRAMERS.....	44
2.3 LO STUDIO DELLA PRESIDENZA DEGLI ACCADEMICI E LE DIFFERENTI VISIONI.....	50
2.4 IL MANDATO PRESIDENZIALE E LA RETORICA PRESIDENZIALE.....	52
2.5 LE AZIONI UNILATERALI DELL'ESECUTIVO E L'AMPLIAMENTO DEI POTERI PRESIDENZIALI.....	61
2.6 I LIMITI AI POTERI PRESIDENZIALI ED I PARADOSSI DEL SISTEMA.....	64
2.7 LE CARATTERISTICHE DELLA PRESIDENZA MODERNA.....	70
2.8 LA WAR POWERS RESOLUTION.....	80
CAPITOLO 3	83
3 LE TRE PRESIDENZE	83
3.1 GEORGE H. W. BUSH - INTRODUZIONE.....	83
3.2 IL DIBATTITO SULL'AMMINISTRAZIONE GEORGE H. W. BUSH.....	85
3.3 BILL CLINTON – INTRODUZIONE.....	89
3.4 IL DIBATTITO SULL'AMMINISTRAZIONE CLINTON.....	92
3.5 IL MANDATO DI GEORGE W. BUSH – INTRODUZIONE.....	100
3.6 IL DIBATTITO SULL'AMMINISTRAZIONE GEORGE W. BUSH.....	103
3.6.1 L'ELEZIONE.....	103
3.6.2 POTERE DELL'ESECUTIVO E DELEGA CONGRESSUALE.....	104
3.6.3 TIPO DI LEADERSHIP.....	107
3.6.4 TEORIA DEGLI "INHERENT POWERS" E DELLA "PREEMPTIVE WAR".....	108
3.6.5 I TRIBUNALI, LA "WAR ON TERROR" E L'INTERPRETAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE.....	112
3.6.6 DIBATTITO SULLA SORVEGLIANZA INTERNA.....	117
3.6.7 LE REAZIONI ALL'ESTENSIVO UTILIZZO DEL POTERE ESECUTIVO.....	120
3.6.8 LA RETORICA PRESIDENZIALE.....	121

CAPITOLO 4.....	124
4 CONCLUSIONI	124
5 BIBLIOGRAFIA:.....	132

Introduzione

Solzhenitsyn, famoso pensatore russo, fu incaricato di tenere il discorso inaugurale dell'anno accademico dell'Università di Harvard nel 1978. Le sue riflessioni si rivelarono del tutto inaspettate. Provenendo dal contesto sovietico, ci si sarebbe aspettati un discorso celebrativo della libertà democratica. Eppure quello che ascoltarono fu un discorso del tutto differente. Anziché celebrarla, Solzhenitsyn criticava la mentalità occidentale dominante, secondo la quale si dà per scontato che ogni regione del mondo abbia il dovere di svilupparsi, per poter raggiungere infine, la democrazia pluralista tipica dell'America. Con le sue parole:

There is this belief that all those other worlds are only being temporarily prevented (by wicked governments or by heavy crises or by their own barbarity and incomprehension) from taking the way of Western pluralistic democracy and from adopting the Western way of life. Countries are judged on the merit of their progress in this direction.¹

Solzhenitsyn accusava gli occidentali di essere i promotori di un sistema di pensiero che celebra la democrazia pluralista occidentale in maniera acritica, e la elegge al modello politico più desiderabile e moderno, a cui tutti dovrebbero, o dovrebbero voler tendere. In molti paesi, questa convinzione di superiorità della democrazia non viene espressa esplicitamente, in altri invece la si professa pubblicamente. Tale credo viene innanzitutto propugnato dagli Stati Uniti, spesso autocelebratisi come guardiani e promotori della democrazia.

Le osservazioni del filosofo russo appena citato vengono tramutate in una domanda esplicita dal celebre politologo statunitense Francis Fukuyama. Nel suo articolo "The End of History" Fukuyama si interroga sulla fine della storia. Si chiede se la democrazia liberale pluralistica sia effettivamente il modello finale, l'apice del percorso umano nella storia, il culmine di sviluppo oltre il quale non vi sono forme di sistema politico alternative, credibili:

Have we in fact reached the end of history? Are there, in other words, any fundamental 'contradictions' in human life that cannot be resolved in the context of modern liberalism, that would be resolvable by an alternative political-economic structure?²

Per poter rispondere a questa domanda occorre indagare le caratteristiche, i paradossi insiti nella democrazia americana, le sue peculiarità e il suo sviluppo storico. In questo percorso, tuttavia, occorre mantenere come background lo sviluppo delle democrazie europee, in modo da non perdere una visione di insieme. Occorre avere presente un termine di paragone europeo per il sistema americano, per essere in grado, ancor di più, di evidenziarne le peculiarità.

Dopo aver ripercorso la nascita, lo sviluppo e le caratteristiche del sistema americano, si può indagare il dibattito filosofico sulla democrazia americana: come veniva percepita dagli americani stessi? Quali erano le questioni identificate come più problematiche, da parte di professori di scienze politiche statunitensi e di giornalisti di varie testate? Quali erano le questioni più spinose, gli "shortcomings" più evidenti e più percepiti del sistema americano, secondo l'*Intelligenza* statunitense? Il periodo storico scelto è stato dettato dal fatto che la

¹ <http://www.americanrhetoric.com/speeches/alexandersolzhenitsynharvard.htm>, speech delivered on the 8th of June 1978, Harvard University.

² Francis Fukuyama, *The End of History?*, The National Interest, Summer 1989, p. 7.

ricerca voleva essere il più attuale possibile, senza tuttavia rischiare di perdere la prospettiva storica, avvicinandosi troppo all'era attuale. Si sono prese in considerazione le presidenze di George H. W. Bush, Bill Clinton e George W. Bush.

Nell'era attuale, all'apparenza, può sembrare che il pensiero filosofico non incida troppo sull'operato politico. Tuttavia, esso rimane il punto di partenza da cui scaturiscono le realtà politiche. Magari nell'era più moderna il pensiero politico è meno articolato e organico che in precedenza. È meno incentrato sul fornire giustificazioni razionali delle politiche che si vogliono perseguire. Tuttavia, nonostante un eventuale cambiamento in come esso viene articolato, il pensiero filosofico rimane alla base dell'attività politica.

Come osserva Jan-Werner Müller (professore di scienze politiche alla Princeton University), anche essendo usciti dall'era delle ideologie, il pensiero politico rimane il motore silenzioso dietro alle azioni concrete. Se anche non si trovano segni di grandi sistemi di pensiero, simili a quelli ottocenteschi, ciò non significa che il pensiero politico abbia smesso di avere la sua funzione e la sua portata: non è che il pensiero politico non sia più sensibile ai reali problemi politici; c'è semplicemente meno pressione a collocare le proprie proposte in un grande schema ideologico³.

Lo stesso Tocqueville, nella sua opera "La Democrazia in America", si dice interessato a tratteggiare la mescolanza tra storia e filosofia della storia, le paragona ad una tela ed ai colori, osservando che per realizzare un quadro servono entrambi:

... non cerco tanto la trama dei fatti, quanto le tracce del movimento di idee e sentimenti. Questo è prima di tutto il quadro che intendo dare. [...] ma le difficoltà sono immense. Ciò che più turba la mia mente è la mescolanza tra la storia propriamente detta e la filosofia della storia. Non mi è chiaro per ora in che modo mescolare questi due momenti, benché vadano mescolati, giacché potremmo dire che il primo rappresenta la tela e il secondo i colori, e per realizzare il dipinto sono indispensabili entrambi, contemporaneamente.⁴

Tocqueville, un giovane intellettuale francese, di origini aristocratiche e molto attivo in politica, si recò negli Stati Uniti nel 1830. La sua intenzione, nell'intraprendere la traversata dell'oceano, era quella di osservare da vicino un paese in cui la democrazia fosse un processo funzionante, allo scopo di trarne insegnamenti per il futuro sviluppo della democrazia in Francia. Dal suo viaggio di inchiesta trasse dunque un libro, pubblicato tra il 1835 ed il 1840, in cui descriveva le istituzioni americane, la mentalità ed i costumi. Tocqueville non credeva si dovesse seguire pedissequamente il percorso delle colonie americane, vedeva tuttavia il processo democratico come una forza irrefrenabile.

Tocqueville aveva intrapreso il suo viaggio in un periodo che era successivo all'elezione a Presidente del generale Jackson. Si trattava del primo Presidente che provenisse da una famiglia di modeste origini. In quel periodo iniziava ad essere forte la diffusione della mentalità egualitaria, la fiducia nella mobilità sociale e nell'uomo comune.

Tocqueville nella sua analisi si accorge del significato dell'elemento religioso all'interno della società americana: Il puritanesimo non è soltanto una dottrina religiosa, ma si confonde anche in molti punti con le teorie democratiche e repubblicane più assolute⁵.

Coglie molti aspetti centrali come ad esempio la prevalenza del potere a livello di singolo stato, rispetto al potere centrale:

Mentre nella maggior parte delle nazioni europee la vita politica è nata negli strati superiori della società e si è poi comunicata agli altri strati sociali, in America il

³ Jan-Werner Mueller, *L'enigma democrazia*, Einaudi, Torino, 2012, p. 340.

⁴ *Ivi*, p. 1.

⁵ Alexis de Tocqueville, *La democrazia in America*, trad. it. Giorgio Candeloro, Rizzoli, Milano, 2015, p. 45.

comune si è organizzato prima della Contea, la Contea prima dello Stato, lo Stato prima dell'Unione.⁶

Egli nota anche i tratti della mentalità comune, che lasciano traccia nelle attività umane di ogni tipo:

La Provvidenza ha elargito a ciascun individuo, chiunque esso sia, quel tanto di ragione necessario perché egli possa governarsi da solo nelle cose che lo interessano personalmente. È questa la grande massima sulla quale negli Stati Uniti riposa la società civile e politica; il padre di famiglia l'applica ai suoi figli, il padrone ai suoi servi, il comune ai suoi amministrati, la provincia ai comuni, lo stato alle province, l'Unione agli stati. Estesa all'intera nazione questa massima diviene il dogma della sovranità popolare.

Così negli Stati Uniti il principio generatore della repubblica è lo stesso che regola quasi tutte le azioni umane.⁷

Di per sé Tocqueville, all'interno della sua opera, non intende la democrazia come quel particolare tipo di governo che vige in America. Individua piuttosto in alcune caratteristiche cardine, come l'eguaglianza delle condizioni e l'assenza dell'aristocrazia, gli elementi essenziali, come nota acutamente John Stuart Mill commentando l'opera:

con il termine democrazia Tocqueville non intende alludere a nessun tipo particolare di governo. Per democrazia Tocqueville ritiene l'eguaglianza delle condizioni di base e l'assenza di qualsiasi aristocrazia, sia essa originata da privilegi politici o da superiorità nell'importanza individuale e nel potere sociale. È verso una forma di governo così intesa, verso l'uguaglianza tra uomo e uomo che egli ritiene la società stia irrimediabilmente tendendo.⁸

E ancora:

Tocqueville vede la causa prima della libertà americana e la sua sicurezza non tanto nell'elezione del Presidente e del Congresso tramite suffragio popolare, quanto nell'amministrazione di quasi tutti gli affari della società da parte del popolo stesso. E proprio ciò, a suo modo di credere, mantiene viva l'abitudine a occuparsi del pubblico interesse, e non in maniera vaga, o in poche momentanee occasioni, ma nei suoi aridi e noiosi dettagli. Un tale comportamento è poi altamente istruttivo per la comunità, la quale apprende attraverso l'esperienza come van gestiti i pubblici affari. La distribuzione di cariche amministrative il più estensivamente possibile nella massa popolare costituisce per il nostro autore il solo mezzo per renderla atta a un'efficiente partecipazione alla direzione della cosa pubblica ed anche, in linea di massima, il solo modo per fargliela desiderare.⁹

L'opera di Tocqueville, pur essendo datata, ritrae in maniera vivida molte delle caratteristiche degli Stati Uniti. Questo volume, insieme a molti altri, è stato utile a delineare la formazione della democrazia americana e ad individuarne alcune caratteristiche peculiari. Per quanto riguarda invece il dibattito sulla democrazia americana negli anni Novanta, sono

⁶ Alexis de Tocqueville, *La democrazia in America*, trad. it. Giorgio Candeloro, cit., p. 52.

⁷ *Ivi*, p. 393.

⁸ John Stuart Mill, *Sulla "Democrazia in America" di Tocqueville*, trad. it. di Aurelio Valessi, Guida Editori, Napoli, 1971, p. 95.

⁹ *Ivi*, p. 111.

state prese in considerazione opere di molti professori di scienze politiche statunitensi, di diverse università americane ed articoli di giornalisti. Il periodo osservato, come accennato, è quello tra gli anni 1989 e 2009.

In questo lasso di tempo, le tre presidenze susseguitesi hanno sempre preso in considerazione l'idea della democrazia come elemento integrante del proprio mandato, menzionandola anche nei propri discorsi inaugurali.

Questo fatto non è di secondaria importanza, soprattutto per la valenza simbolica e programmatica che il discorso inaugurale del presidente degli Stati Uniti ha sempre rivestito. Il presidente George Bush ha pronunciato la parola "democrazia" cinque volte nel proprio discorso inaugurale (20 gennaio 1989)¹⁰, il presidente Bill Clinton ha pronunciato la stessa parola quattro volte nel proprio discorso inaugurale (20 gennaio 1993)¹¹; George W. Bush l'ha nominata due volte nel discorso inaugurale del 2001¹² e una volta in quello del 2005¹³. Nonostante Bush jr. sia, tra i tre, il presidente che meno frequentemente ha pronunciato la parola democrazia nei discorsi inaugurali, il concetto di "esportazione della democrazia", come *foreign policy*, è stato legato notevolmente ai suoi mandati.

Le domande che sorgono in questo percorso sono, tra le altre, le seguenti: Come si è sviluppata la democrazia in America?; Quali sono, all'interno del dibattito democratico, le questioni avvertite come più problematiche?; C'è un'effettiva connessione tra il modo di intendere la democrazia e le azioni politiche?; Si tratta solo di retorica?.

Lo stesso concetto di democrazia ha mutato la propria connotazione nel corso degli anni, assumendo significati diversi a seconda della situazione.

All'antica Grecia si deve la formulazione concettuale e pragmatico-politica della democrazia. Tale sistema politico nacque all'interno di città-stato greche, in cui alcune migliaia di uomini adulti, liberi, si incontravano in assemblee, per approvare o disapprovare decisioni politiche. La parola stessa, significa governo del popolo. In Grecia si trattava di democrazia diretta: non vi era la mediazione di rappresentanti. Nel Medioevo si svilupparono invece la rappresentanza di interessi particolari (di nobiltà, clero ed altri) presso il consiglio di re o le corti di principi. Sempre dalla tradizione medievale si è tratto il concetto di limite sociale e religioso della legge, che deve essere circoscritta entro alcune aree, lasciandone altre al di fuori della competenza del governo. Tra diciassettesimo e diciottesimo secolo iniziarono a svilupparsi movimenti avversi al governo degli aristocratici ed al governo arbitrario fatto di privilegi ereditari. Tuttavia, il concetto di democrazia non era assolutamente considerato come qualcosa di positivo, veniva piuttosto associato con l'idea del caos, del governo della turbolenza e dell'ignoranza:

The word democracy in the 18th century was in ill repute. It sounded as a synonymous with chaotic turbulence, government of the uneducated. Instead the word republic was understood as responsible government "by a leadership of carefully chosen representatives of intelligence and moderation, considerate of minorities, aiming at a rational balance between conflicting interests, and filled with patriotic devotion to the public good."¹⁴

La stessa Costituzione Americana non rifletteva più di tanto l'ideale democratico. L'idea di una sovranità popolare illimitata era molto distante dal pensiero che animava i delegati alla Convention. I delegati alla Convention di Philadelphia avevano idee per lo più repubblicane,

¹⁰ <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=16610>.

¹¹ <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=46366>.

¹² <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25853>.

¹³ <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=58745>.

¹⁴ William Ebenstein, C. Herman Pritchett, Henry A. Turner, Dean Mann, *American Democracy in world perspective*, Harper & Row Publishers, New York, 1970, p. 11.

legate al concetto del governo dei migliori. Questo si palesava, ad esempio, nelle modalità di elezione che prevedevano per le camere:

Only the House of Representatives was to be elected directly by the people, whereas the President and the Senate were to be elected by the more indirect means of the Electoral College and state legislatures. It was assumed that these methods would protect the republic against the rash and impulsive actions of the people voting directly. Direct election of senators was not introduced until 1913 through the Seventeenth Amendment; women were guaranteed the suffrage only in 1920 through the Nineteenth Amendment; and some black people had to wait until 1965 when the passage of the Voting Right Act effectively guaranteed their right to vote by empowering the federal government to register Negro voters directly in areas of discrimination.¹⁵

Lo stesso partito Democratico, non si chiamava inizialmente così, bensì Repubblicano. Divenne noto come partito Democratico nell'era di Jackson (anni Trenta dell'Ottocento). Da quel momento in poi, si iniziò ad usare la parola "democratico" con una connotazione positiva, che precedentemente il termine non aveva. Lincoln (Presidente dal 1860), definì la democrazia come il "government of the people, by the people, for the people"¹⁶. Nel tempo il concetto di democrazia ha assunto le caratteristiche di una vera e propria missione americana. Dichiarando l'ingresso dell'America nel primo conflitto mondiale, il Presidente Wilson disse che l'obiettivo di quest'azione era "to make the world safe for democracy"¹⁷. La retorica americana sul promuovere il progresso di altri stati verso una società democratico-repubblicana è stata molto utilizzata nel corso della storia statunitense. Questo concetto, oltre ad essere stato applicato entro i confini statunitensi, è stato applicato all'estero, durante varie amministrazioni, come quella di Wilson, Truman, Kennedy, Bush senior, Bush junior. Questi sono solo alcuni nomi, ma di per sé la questione ha riguardato moltissimi presidenti e mandati, a prescindere dal partito di appartenenza. È interessante quindi approfondire il tipo di significato attribuito al concetto di democrazia nei tre mandati che si prenderanno in considerazione. Occorre ora accennare brevemente i paradossi democratici. Ci sono infatti alcune questioni, peculiari del sistema democratico, che si rivelano essere contraddittorie e quindi problematiche. Si tratta di tensioni interne a qualsiasi democrazia ed è bene accennarle prima di entrare nel merito del dibattito americano. Un esempio di elemento di tensione è l'ideologia egualitaria, tipica del pensiero democratico, e la centralità dell'individuo e dei diritti individuali promossa dal pensiero liberale. Uguaglianza e difesa dei diritti del singolo non provengono dallo stesso filone di pensiero e, nella pratica, si mostrano contrastanti:

The novelty of modern democracy, what makes it properly 'modern', is that with the advent of the 'democratic revolution', the old democratic principle that 'power should be exercised by the people' emerges again, but this time within a symbolic framework informed by the liberal discourse, with a strong emphasis on the value of individual liberty and on human rights. Those values are not central to the liberal tradition and they are constitutive of the modern view of the world. Nevertheless, one should not make them part and parcel of the democratic tradition whose core values, equality and popular sovereignty, are different.¹⁸

¹⁵ William Ebenstein, C. Herman Pritchett, Henry A. Turner, Dean Mann, *American Democracy in world perspective*, cit., p. 12.

¹⁶ *Ivi*, p. 17.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Chantal Mouffe, *The democratic paradox*, Verso Books, New York, 2000, p. 2.

Non è scontato quindi, che il processo democratico non metta in pericolo alcuni diritti dell'individuo. Si ha perciò una tensione necessaria tra la visione individualista liberale degli "human rights" e quella egualitaria del processo democratico, governato dalla maggioranza. Democrazia e liberalismo presentano infatti tratti di contrasto.

La stessa concezione di uguaglianza è intesa diversamente. Il concetto liberale di uguaglianza vede ogni persona come uguale e dotata di certi diritti e aspirazioni. Il concetto democratico di uguaglianza, invece, prevede che l'uguaglianza politica sia conseguenza dell'appartenenza a un "demos". È l'appartenenza ad un *demos* specifico che garantisce determinati diritti politici, implica quindi un'esclusione di parte dell'umanità (quella non compresa nel *demos*).

Di grande intensità è anche la tensione tra capitalismo e democrazia:

there are some tensions caused by inherent differences between capitalism and democracy as such. [...], capitalism by its very nature emphasizes private goals and satisfactions; by contrast, democracy as a way of organizing the body politic focuses more on public goals and needs. [...] in facing the ever —present dilemma of freedom and equality, capitalism favors individual freedom at the expenses of equality, whereas democracy— both in theory and in practice— favors equality relatively more than freedom.¹⁹

Negli Stati Uniti, le tensioni tra spinte liberali, interessi dei singoli e democrazia sono ancor più evidenti attraverso la presenza delle lobby e di una società molto attiva ed influente anche all'interno dello stesso processo democratico:

The difficulties that both individualism and interest group liberalism pose for government, necessarily great in democracies, are accentuated in the United States because of the potent mixing of individualism as a supreme political value with a structure of government which accommodates it at the price of aggregating interests only with difficulty. [...]

The fundamental problem presented by politics in the United States, especially in the Federal Government, is that collective decisions are exceptionally difficult to make in a multiply-fragmented system that inhibits articulation of the public interest, penetrated by a vigorous, diverse, and rapidly-developing civil society.²⁰

Spesso la democrazia viene associata alla democrazia liberale, ma di per sé, questa associazione non è scontata ed è dovuta all'influenza ed al modo di concepirla tipico degli Stati Uniti:

Under US influence, democracy is increasingly being defined as liberal democracy: an historically contingent form, not a normative last word. This is a form that stresses electoral participation as the main type of mass participation, extensive freedom for lobbying activities, which mainly means business lobbies, and a form of polity that avoids interfering with a capitalist economy²¹

In tale contesto, spesso gli ideali democratici come la politica di redistribuzione delle ricchezze viene surclassata dalla rappresentanza di interessi di lobby.

¹⁹ William Ebenstein, C. Herman Pritchett, Henry A. Turner, Dean Mann, *American Democracy in world perspective*, cit., p. 467.

²⁰ Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States*, Palgrave, New York, 1998, pp. 418, 419.

²¹ Colin Crouch, *Post democracy*, Polity Press, Malden MA, 2004, p. 3.

Since we have become so accustomed to the joint idea of liberal democracy we tend today not to see that there are two separate elements at work. Democracy requires a certain real capacity to affect political outcomes by all citizens. Liberalism requires free, diverse and ample opportunities to affect those outcomes. [...] The difference was well understood in nineteenth-century bourgeois liberal circles, who were acutely aware of a tension: the more there was insistence on the criterion of equality of political capacity, the more likely was it that rules and restrictions would be developed to reduce inequalities, threatening liberalism's insistence on free and multiple means of action.²²

Rispetto alle fonti, è interessante indagare i testi di pensatori e studiosi americani, per capire ed approfondire la loro concezione del proprio sistema e dei problemi ad esso annessi. Anche se spesso si tende a ritenere più obiettivo un osservatore, se si tratta di un soggetto totalmente distaccato da ciò che indaga, è utile considerare la percezione di chi la realtà americana la vive in prima persona, in quanto colui che vive una certa realtà in prima persona spesso si rende conto di fattori importanti, che un occhio esterno potrebbe non cogliere. Sicuramente, un vantaggio di considerare le analisi di chi vive la realtà americana, è quello di poter più facilmente attribuire il giusto peso a determinati fenomeni, che, astratti dal contesto, potrebbero erroneamente risultare essenziali o ininfluenti ad osservatori esterni.

L'intento nell'approfondire questo tema è quello di avere una comprensione più completa del sistema democratico americano, capirne i vantaggi e le falle, rendersi conto delle differenze che sussistono rispetto alla democrazia europea. Allo stesso tempo, è interessante osservare, attraverso la lente del dibattito filosofico, quanto le idee filosofiche continuino ad influenzare l'agire politico. Magari in maniera differente dall'epoca delle ideologie, ma in ogni caso in maniera determinante e significativa.

²² Colin Crouch, *Post democracy*, cit., pp. 16, 17.

Capitolo 1

1 Lo sviluppo della democrazia in America

1.1 Le colonie americane: la nascita

Gli Stati Uniti d'America, che conosciamo oggi, si sono sviluppati a partire da un nucleo di colonie inglesi nel settentrione del continente americano. Gli Inglesi non furono i primi ad espandersi nel continente americano. Erano stati preceduti da Spagnoli, Portoghesi, Olandesi.

Nella zona caraibica gli Inglesi fondarono colonie di sfruttamento: con immense piantagioni di tabacco e canna da zucchero e grandi quantità di schiavi africani deportati.

Nel continente nordamericano, al contrario, le colonie nacquero inizialmente come colonie di popolamento, in cui comunità autosufficienti emigravano, per trovare rifugio da persecuzioni religiose o migliori condizioni economiche.

Sarà dal Settecento che anche le colonie americane inizieranno a diversificarsi al proprio interno, con un prevalere di coltivazioni estese e forza lavoro schiava al Sud ed un'economia caratterizzata dal commercio al Nord, con una presenza minima di schiavi all'interno del tessuto sociale.

La prima zona di colonizzazione inglese nel Nord-America si aprì con la Virginia, fondata dal capitano John Smith nel 1607. Nel 1634 Lord Baltimore fondò il Maryland, per offrire rifugio ai cattolici, i quali venivano perseguitati in Inghilterra.

Da queste zone si espansero al Sud, fondando la Carolina, terra di piantagioni di tabacco, riso e schiavitù. A inizio Settecento la Carolina darà vita a tre colonie differenti: North Carolina, South Carolina e Georgia, fondata per accogliere debitori inglesi. Queste tre colonie nel proprio sviluppo diventeranno importanti centri schiavisti.

I nomi stessi di questa prima area coloniale inglese testimoniavano un'iniziale devozione alla Corona Inglese: la Virginia traeva il proprio nome dalla Regina Vergine: Elisabetta I; il Maryland derivava da Maria, la consorte di Carlo I; la Carolina da Carlo I e la Georgia da Giorgio II.

La seconda zona di colonizzazione inglese si creò nel 1620 e venne fondata in una zona situata più a Nord del precedente insediamento: verrà nominata zona del New England e comprenderà Rhode Island, il Connecticut, il Massachusetts, il New Hampshire, il Vermont ed il Maine. Questo nuovo nucleo era meta di molti protestanti in fuga dalla madrepatria inglese. L'Inghilterra, a inizio Seicento, aveva infatti visto un irrigidimento della monarchia protestante degli Stuart e della chiesa anglicana. L'intolleranza religiosa aveva causato la fuga di moltissimi puritani, verso la zona del New England, e di moltissimi cattolici, alla volta del Maryland.

La terza area di colonizzazione inglese nacque nella zona detta del Middle Atlantic: con Pennsylvania, West Virginia, DC e Delaware. Queste zone erano state precedentemente parzialmente occupate dagli Olandesi. Nel 1664 il Duca di York si impadronì della città di New Amsterdam, ribattezzandola New York City. Vendette poi il territorio del New Jersey. I newyorkesi, schiacciati tra Connecticut a Nord, e New Jersey a Sud si espansero nell'interno, dando vita a quello che diventerà lo stato di New York. La Pennsylvania venne ceduta a William Penn, esponente della comunità quacchera, come rifugio per questa corrente di protestantesimo, che predicava il ritorno alla semplicità della vita evangelica.

Le colonie erano caratterizzate da vasti territori ed una scarsa popolazione. Tali territori venivano comprati da speculatori terrieri che offrivano la terra e la garanzia di trovare tolleranza religiosa a molti fuggitivi europei.

Nel Seicento c'erano dunque due tipi di colonie: le colonie proprietarie (come Carolina,

Maryland, New York, New Jersey e Pennsylvania) i cui territori venivano conferiti dalla Corona Inglese a Lord proprietari, che ne vendevano i territori e istituivano il governo che ritenevano adatto, e le Corporation: si trattava di zone di rifugio per molte persone che si organizzavano in organi societari per gestire i vari territori dei capifamiglia. Questo tipo di organizzazione era molto presente nella zona del New England, vi si formarono le prime istituzioni rappresentative dei proprietari di piccoli lotti terrieri, per gestire insieme risorse e finanze.

È fondamentale sottolineare che, fino a quel momento, il controllo politico da parte dell'Inghilterra era molto blando. Le colonie vivevano una vita organizzata e articolata in maniere del tutto indipendenti dalla Corona Inglese. Il controllo commerciale, invece, era più articolato: i "Navigation Acts" avevano stabilito che tutti i prodotti delle colonie dovessero passare sempre attraverso l'Inghilterra. Ovviamente questi passaggi comportavano un onere finanziario importante, che spingeva molti commercianti a cercare la via del contrabbando.

Per gestire più efficacemente queste transazioni, a fine Seicento, la Corona Inglese decise di rendere molte colonie regie: i governatori delle colonie venivano ora nominati dalla Corona. Nel Settecento quindi la maggior parte delle colonie erano regie, ad eccezione di Connecticut e Rhode Island, che continuavano ad essere *Corporations* e Pennsylvania e Maryland, che rimanevano colonie proprietarie.

Nel Settecento iniziò un fenomeno di popolamento delle colonie americane: molti lavoratori e artigiani erano disposti ad attraversare l'oceano alla ricerca di un lavoro, non trovandolo in patria. Si trattava di incarichi a contratto: il viaggio era pagato e, per ripagarlo, questi lavoratori si mettevano a disposizione di capi americani per un certo numero di anni, spesati di vitto e alloggio. Si trattava principalmente di inglesi, tedeschi, francesi.

Le colonie, pur essendo nate da un'iniziale espansione inglese, non erano omogenee tra loro: le colonie del New England erano omogenee dal punto di vista religioso: vi era il puritanesimo; dal punto di vista economico erano prevalentemente incentrate sul commercio e sulle costruzioni navali. Le colonie del Middle Atlantic erano eterogenee a livello etnico: erano state meta di inglesi, tedeschi, olandesi, irlandesi, ebrei e molti altri. Si incentravano economicamente sull'agricoltura da esportazione.

Le colonie meridionali erano diverse: vi era in maggioranza la chiesa anglicana e si trattava di colonie agricole, con piantagioni molto estese e schiavitù massiva degli africani. In queste colonie (Virginia, North e South Carolina, Maryland e Georgia) la schiavitù era un'istituzione inglobata nel sistema giuridico: in South Carolina gli "Slave Codes" regolavano la schiavitù nel dettaglio, prevedevano anche le punizioni a cui andavano incontro gli schiavi. Dal 1640 la schiavitù venne regolamentata anche in Virginia e Maryland. Agli schiavi fu tolto gradualmente ogni diritto.

Le istituzioni politiche delle colonie, nella prima metà del Settecento, erano diventate sempre più omogenee: vi erano assemblee provinciali bicamerali, di cui una camera era elettiva. Il diritto di voto era basato su quello di proprietà: gli elettori erano tutti proprietari, maschi, bianchi.

A queste istituzioni faceva capo un governatore che, per la maggior parte delle colonie, era di nomina regia. Tutti i governi coloniali si ritenevano sudditi inglesi ed avevano contatti con il sovrano inglese.

I ceti sociali presenti nelle colonie erano la *better sort*: la classe più alta, costituita da proprietari terrieri, funzionari inglesi, grandi mercanti; vi era poi la *middling sort*: artigiani, negozianti e agricoltori e la *lower sort*: formata da braccianti e servi a contratto.

Nel frattempo, dopo conflitti franco-indiani e contro gli spagnoli, gli inglesi ottennero anche Florida e Canada (1763). Le guerre contro i nativi americani, i francesi e gli spagnoli, avevano portato le colonie americane a collaborare spesso tra di loro. Tant'è che, nel 1754, ad una conferenza per negoziare un trattato con gli Irochesi contro la Francia, il delegato

della Pennsylvania, Benjamin Franklin, aveva proposto la creazione di una assemblea rappresentativa inter-coloniale, capeggiata da un presidente a nomina regia. Questo piano era stato respinto sia dai governi provinciali che dalla corona.

1.2 La Rivoluzione e la Costituzione (1763-1789)

Come di ogni fatto storico, vi sono diverse griglie interpretative della Rivoluzione Americana. L'interpretazione d'ispirazione nazionalista è quella che vede gli Americani come un unico popolo, unito e schierato contro la potenza nemica inglese. Secondo questa interpretazione, la Guerra di Indipendenza Americana viene assimilata al mito di formazione nazionale. I sostenitori di questo filone negano qualsiasi tipo di conflitto sociale interno alle ex-colonie. A prescindere dalle tensioni tra i sostenitori della Corona Inglese e i patrioti anglo-americani, è interessante vedere la rivoluzione in funzione del suo sbocco in stato nazionale, ossia con la chiave di lettura che segue Arnaldo Testi all'interno del libro che più si è dimostrato esaustivo e sintetico degli eventi riguardanti la formazione degli Stati Uniti²³.

Invece di enfatizzare il carattere unitario degli Stati Uniti, Testi sottolinea che, durante il conflitto con la Gran Bretagna, le colonie erano diventate stati sovrani distinti. La Dichiarazione di Indipendenza sarà un documento stilato come dichiarazione unanime di tredici stati distinti. Ancora nel 1777, la prima Costituzione vedrà gli Stati come un'unione, ma intesa come una lega di amicizia tra stati. Non ci sarà ancora una struttura federale di governo, che si avrà soltanto a partire dal 1787, con la stipulazione a Philadelphia di una nuova Costituzione e l'introduzione di una sovranità federale superiore a quella dei singoli stati. Questa interpretazione, meno focalizzata sull'elemento nazionalista, è fedele a ciò che viene espresso nei *Federalist Papers*, una raccolta di saggi redatti da John Jay, Alexander Hamilton e James Madison per sostenere la ratifica della Costituzione del 1787. Leggendo tali saggi si intuisce in maniera chiara la differenza di visioni e l'interpretazione dell'unione di stati precedente e successiva alla ratifica costituzionale. Si riprenderanno i *Federalist Papers* più avanti, trattando della Costituzione.

Tornando allo scontro tra Gran Bretagna e colonie, occorre considerare l'anno 1763.

Nel 1763 si poneva termine alla Guerra dei Sette anni, uno scontro tra Francia e Gran Bretagna. A livello di colonie americane, la ripercussione che la fine del conflitto ebbe fu la ritirata francese dal Nord America. I cosiddetti "Indiani d'America", ora sprovvisti dell'alleanza francese, si trovavano a dover fronteggiare in uno scontro diretto gli anglo-americani. Tale scontro era diventato costosissimo per il governo di Londra, che non lo concepiva come necessario, se scollegato dalla conflittualità francese. Quindi Londra, con la "Royal Proclamation" del 1763, volle porre fine all'avanzamento americano. Il proclama tracciava una linea di confine tra le colonie britanniche ed i territori indiani. Era inoltre proibita la concessione di terre senza il consenso britannico. Questo fu uno dei motivi della sempre maggiore conflittualità con Londra. Nelle colonie, in quegli stessi anni, venivano importati molti prodotti inglesi, derivati dalla rivoluzione industriale, ma questi prodotti eccedevano puntualmente la domanda americana. Molti mercanti erano attratti dall'idea di fuoriuscire dal controllo del rigido sistema economico imperiale.

Nello stesso anno del proclama il termine "America" ed "Americani" iniziò a diffondersi tra gli inglesi, con accezione politica. Gli inglesi tentando di fermare il contrabbando degli americani con altri paesi inserirono ulteriori tasse: approvarono il "Revenue Act", che prevedeva per ogni carico delle bolle d'accompagnamento, rendendo più difficile il contrabbando, e lo "Stamp Act", che prevedeva che le transazioni fossero accompagnate da ulteriori bolli fiscali. Il malcontento degli americani e la tensione con la Gran Bretagna crebbero ulteriormente. Queste tasse venivano sentite come incostituzionali. La tassazione

²³ Arnaldo Testi, *La formazione degli Stati Uniti*, il Mulino, 2003, Bologna.

veniva infatti normalmente stabilita dai comuni coloniali. Gli americani ritenevano che il parlamento inglese non potesse dirimere questioni del genere, visto che le colonie non vi erano rappresentate. Nelle colonie, le assemblee provinciali erano le uniche a poter imporre tasse ai coloni, che vi erano rappresentati. I coloni si sentivano perciò privati del diritto dei cittadini britannici di essere rappresentati.

A questa violazione seguirono moti di resistenza di vario genere, tra cui il famoso boicottaggio di massa delle merci britanniche. Nel 1773 dei coloni assaltarono una nave inglese a Boston e rovesciarono in mare il tè che trasportava. Questo fatto passò alla storia come il "Boston tea party". Il governo britannico impose la chiusura di vari porti americani, dando poteri militari ai governatori. Nel 1775 il boicottaggio delle merci inglesi iniziò ad essere sistematico. Si creò un congresso intercontinentale per organizzare milizie popolari. Nel 1775 Londra ordinò l'arresto dei rivoltosi del Massachusetts, a Lexington ci furono i primi scontri del conflitto, proseguendo poi con Concord e l'assedio di Boston.

Il pamphlet "Common sense" di Thomas Paine, un inglese appena approdato in America, riscosse grande successo. Sosteneva la causa indipendentista. L'America, nel pamphlet, veniva descritta come la negazione del vecchio ordine europeo, come un ultimo rifugio di libertà. Il destino dell'America veniva descritto come un destino di importanza universale.

Sempre nello stesso anno, si riunì a Philadelphia il secondo Congresso Continentale, con a capo George Washington, comandante virginiano. Batterono la moneta, crearono la *Continental Army* e gestirono il commercio in maniera più centralizzata. L'idea dell'indipendenza venne assunta dal Congresso Continentale e si spinsero le colonie a darsi nuove costituzioni, nuovi governi, slegati dalla corona Inglese. Il 2 luglio 1776, lo stesso Congresso votò all'unanimità la mozione secondo cui le colonie dovevano essere stati liberi ed indipendenti. Gli Stati che diedero vita agli Stati Uniti erano le tredici seguenti ex-colonie: New Hampshire, New York, Massachusetts, Connecticut, Rhode Island, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina e Georgia. Le tredici colonie che si sciolsero dall'Inghilterra avevano molti tratti comuni, come la lingua, la religione, quasi le stesse leggi.

Il testo della Dichiarazione d'Indipendenza venne redatto da un comitato di delegati tra cui Thomas Jefferson, Adams, Franklin, Livingston. Jefferson, il redattore principale, prese spunto dal preambolo della Costituzione della Virginia, redatto da lui stesso. Si prese come riferimento anche la Dichiarazione dei Diritti della Virginia, scritta da George Mason. Entrambi i testi prendevano ispirazione a loro volta alla dichiarazione dei diritti ("Bill of Rights") inglese del 1689. La Dichiarazione di Indipendenza Americana, approvata poi il 4 luglio 1776 dalla Convention, conteneva una lista di accuse al re inglese, giustificando la rottura delle colonie dalla sudditanza britannica. Inoltre vi era un'introduzione teorica sui diritti inalienabili degli individui ed una conclusione che proclamava le colonie stati liberi ed indipendenti. Dalla Dichiarazione:

We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life Liberty, and the Pursuit of Happiness. That to secure these rights, Governments are instituted among men, deriving their just powers from the Consent of the governed²⁴

Nella continuazione si afferma che "ogni volta una forma di governo diventa distruttiva di questi scopi, è diritto del popolo cambiarla o abolirla, e istituire un nuovo governo²⁵".

²⁴ cit. in Arnaldo Testi, *La formazione degli Stati Uniti*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 73, trad: "Consideriamo come autoevidenti queste verità, che tutti gli uomini sono creati uguali, che sono dotati dal creatore di certi inalienabili diritti, che fra questi ci sono la vita, la libertà e la ricerca della felicità. Che per assicurare questi diritti, sono istituiti dagli uomini dei governi che derivano i loro giusti poteri dal consenso dei governati."

²⁵ *Ibidem*.

Non tutti gli americani erano favorevoli all'indipendenza: i lealisti (chiamati anche Tories) volevano rimanere con Londra. Gli indipendentisti (chiamati anche Whig, patrioti, o Yankees) erano favorevoli all'indipendenza. Tra di essi vi erano, ovviamente, gli esponenti delle classi più ricche, come i grandi piantatori della Virginia, che avevano tra le proprie fila il generale Washington, Jefferson, Lee, Mason.

I patrioti erano concordi sul fatto che i governi post-rivoluzionari sarebbero stati repubblicani. Le tradizioni del pensiero politico inglese influenzarono molto i patrioti americani. Il pensiero del filosofo inglese John Locke forniva loro la giustificazione politico-filosofica dei diritti naturali dell'uomo, della sovranità popolare e della legittimità della rivoluzione. Si possono trovare le tracce di tale tradizione anche nelle parole precedentemente citate della Dichiarazione. Locke assimilava tra i diritti inalienabili dell'individuo la vita, la libertà e la proprietà. Una seconda tradizione di riferimento era quella che risaliva all'Inghilterra medievale, con la "Magna Charta Libertatum" del 1215 e il corpo dottrinale che ne era sorto: da queste fonti dottrinali trassero la concezione della legge come strumento di protezione dell'individuo dall'arbitrio del sovrano. Da questa stessa tradizione era sorto il "Bill of Rights", a cui i rivoluzionari facevano riferimento. Un'altra tradizione di influenza era la corrente esplicitamente repubblicana, che si rifaceva alle esperienze repubblicane dell'antica Grecia e dell'antica Roma. La repubblica era vista come un sistema desiderabile ma richiedeva la presenza di cittadini virtuosi, che fossero responsabili nei confronti della comunità. La libertà nella tradizione costituzionale inglese e nel pensiero di Locke era vista come privata e negativa: ossia il diritto di ogni soggetto a essere lasciato in pace dal potere, con la certezza delle proprie proprietà. La proprietà dei lockiani era anche la libertà di perseguire interessi economici privati e di arricchirsi. La corrente di pensiero repubblicana, invece, vedeva la libertà come pubblica e positiva: la libertà di partecipazione pubblica alla conduzione del governo. La proprietà era intesa anche come strumento di uguaglianza se piccola ed egualmente distribuita.

Ci si soffermerà più avanti sulla Costituzione ed il pensiero politico che l'ha influenzata.

Proseguendo il nostro percorso storico, si consideri il 1783, un anno importante, poiché vide la fine della Guerra di Indipendenza Americana, con il negoziato di Parigi. Da quel momento le ex-colonie si diedero delle nuove Costituzioni ed organizzarono una struttura di coordinamento di tipo confederale.

Nel 1777, come già detto, le colonie americane si erano date una carta di cooperazione, dal nome "Articoli di Confederazione". Non si trattava tanto di creare un sistema federale, dotato di una propria sovranità, quanto più di una "lega di amicizia" tra gli stati, in cui ognuno dei partecipanti avrebbe mantenuto la propria sovranità. Con tali articoli era stato comunque creato un Congresso, che non era tuttavia dotato di autonomia finanziaria: aveva funzioni legislative ed esecutive ma non poteva imporre e riscuotere tasse. L'inadeguatezza di tale istituzione era stata sottolineata da molti, durante la guerra ma anche all'avvento della ratifica della seguente Costituzione. Lo stesso Hamilton, in uno dei saggi scritti per convincere lo stato di New York a ratificare la Costituzione del 1787, diceva:

[to be effective, the federal government must] "carry its agency to the persons of the citizens. It must stand in need of no intermediate legislations, but must itself be empowered to employ the arm of the ordinary magistrate to execute its own resolutions. [...] The government of the Union, like that of each State, must be able to address itself immediately to the hopes and fears of individuals; [...] it must, in short, possess all the means, and have a right to resort to all the methods, of executing the powers with which it is intrusted, that are possessed and exercised by the governments of the particular States."²⁶

²⁶ Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*, The New American Library of World Literature,

Il governo dell'alleanza creata tramite gli *Articles of Confederation* aveva esattamente questo limite: non era in grado di stabilire un contatto diretto, di esercitare la propria autorità direttamente nei confronti dei cittadini. Il rapporto tra Unione e popolo era necessariamente mediato dalle legislature dei singoli stati. Questo creava grandi difficoltà nell'implementare le decisioni prese a livello federale, poiché richiedeva necessariamente, per ogni questione, il beneplacito delle legislature statali.

Il Congresso previsto da questi articoli era, come lo definiva John Adams: "not a legislative assembly, nor a representative assembly but only a diplomatic assembly."²⁷

Rispetto alla debolezza della confederazione di stati è interessante considerare la seguente intuizione: "in practice, the thirteen States were unwilling to grant to the Congress of Confederation the powers which they had denied the British Crown."²⁸

Di per sé i singoli stati non volevano unirsi sotto un governo unico che minasse il loro campo d'azione. Si volevano semplicemente coordinare in maniera più efficiente per vincere la guerra contro gli inglesi.

Nel 1787, dopo la fine del conflitto, il Congresso esistente diede l'incarico a una serie di delegati dei 13 stati di rivedere e riformare gli "Articles of Confederation". A maggio del 1787, si presentarono a Philadelphia cinquantacinque delegati, erano presenti dodici stati (mancavano solo i delegati di Rhode Island).

I delegati presenti erano mediamente più giovani della generazione della rivoluzione, e rappresentavano le menti della classe dirigente, avevano prestato servizio in ambito diplomatico, amministrativo, politico, militare. Il Generale Washington era presidente della Convention (uno dei pochi partecipanti alla Rivoluzione Americana tra i presenti).

James Madison, molto influente durante i lavori di stesura della Costituzione, era un delegato della Virginia. Hamilton era delegato da New York.

Nell'elaborare la struttura teorica del testo Madison fu uno dei delegati più influenti. Egli sostenne che, al contrario di quanto veniva affermato dal repubblicanismo classico, una repubblica estesa e diversificata sarebbe stata migliore di una piccola ed omogenea. Secondo Madison, infatti, una repubblica estesa avrebbe potuto ospitare dentro di sé interessi differenziati e trovare compromessi, generando un sistema politico complessivamente stabile.

All'interno del saggio numero dieci dei *Federalist Papers* Madison fa una distinzione tra la democrazia e la repubblica ed elenca i mali tipici di quest'ultima. Sottolinea poi che tra i numerosi vantaggi dell'Unione è di fondamentale importanza la "tendency to break and control the violence of faction."²⁹ Spiega la fonte di maggiore fazione e divisione, ed il suo essere incorporata nel sistema:

the most common and durable source of factions has been the various and unequal distribution of property. From those divisions, different interests are generated and must coexist. The regulation of these various and interfering interests forms the principal task of modern legislation and involves the spirit of party and faction in the necessary and ordinary operations of government.³⁰

Madison, ispirato da Montesquieu e dal dibattito europeo, sostenne inoltre la necessità di avere una separazione dei poteri e di prevedere dei meccanismi di garanzia per impedire che il sistema sfociasse in una tirannia. Montesquieu sosteneva infatti che, mentre una

New York, 1961, p. 116.

²⁷ Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States*, cit., p. 10.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*, cit., p. 77.

³⁰ *Ivi*, p. 79.

repubblica piccola rischiava di essere invasa e soggiogata per la propria debolezza, ed una grande rischiava di subire conflitti interni, la soluzione sarebbe stata una repubblica confederata:

Montesquieu's idea that if a republic was small, then it would be destroyed by a foreign force; if it was large, it could be ruined by internal conflicts. His solution was to suggest a confederate republic, as the expedient for extending the sphere of popular government and reconciling the advantages of the monarchy to those of republicanism.³¹

Il pericolo della tirannia era sempre stato sottolineato dal pensiero repubblicano come il rischio maggiore in cui incorrevano le repubbliche estese a livello territoriale.

Madison immaginava, e propose, un governo centrale, che si appellasse direttamente all'autorità del popolo americano, e non dovesse più interpellare le singole legislazioni statali per agire. Fece quindi appello alla sovranità del popolo statunitense. Il ruolo del governo avrebbe dovuto essere quello di garantire la protezione dei diritti privati dei singoli. Utilizzò quindi un linguaggio molto influenzato dal pensiero di Locke. Il testo della Costituzione recava tracce di questo concetto di libertà già nel preambolo:

We the people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defense, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.³²

Un altro concetto di fondamentale importanza, che appariva nella Costituzione, è quello della clausola di supremazia. La clausola di supremazia proclamava la Costituzione "legge suprema del paese", a cui gli stati dovevano inchinarsi.

La nuova Costituzione affidava al Congresso bicamerale il potere legislativo. Esso si componeva di una Camera dei Rappresentanti (*House of Representatives*) e di un Senato (*Senate*).

La composizione delle due camere fu il riflesso del compromesso tra le due posizioni contrastanti che si scontrarono in sede di Convention. Una posizione sostenuta dagli stati minoritari era quella di creare un congresso che fungesse solamente da sede di incontro dei rappresentanti degli stati, per trovare accordo su questioni di interesse comune. La posizione opposta era quella di creare un congresso che avesse ampi poteri e fosse sovraordinato agli stati, riunendo così tutti gli abitanti delle ex-colonie in un'unica nazione rappresentata. Il compromesso tra le due posizioni è visibile nella struttura delle due camere.

La *House of Representatives* incorporava l'idea di sovranità popolare: veniva infatti eletta dai cittadini (bianchi, maschi e fino al 1830 soggetti a requisiti di proprietà) ogni due anni. Ogni stato poteva eleggere un certo numero di Rappresentanti in proporzione alla propria popolazione. Questa camera, nella sua composizione, rispecchiava la volontà di riunire tutto il popolo americano.

Il Senato era invece espressione diretta degli stati; ognuno di essi aveva diritto a due delegati, che venivano selezionati dalle singole legislature statali, con mandati da sei anni. Un terzo dei componenti del Senato veniva rinnovato ogni due anni. Inizialmente era previsto che i senatori fossero scelti dal governo di ogni stato. Nel corso dell'Ottocento, tuttavia, si decise che i senatori venissero eletti dal popolo. Nel 1913 un emendamento lo

³¹ Gerald Stourzh, *Alexander Hamilton & the Idea of Republican Government*, Stanford University Press, Stanford, 1970, p. 153.

³² cit. in William Ebenstein, *American Democracy in World Perspective*, cit., p. 500.

rese obbligatorio per tutti gli stati.

Ogni due anni alle elezioni congressuali, tutti i seggi della Camera dei Rappresentanti e un terzo di quelli del Senato venivano (e vengono tuttora) riassegnati.

Nonostante le due camere avessero basi elettorali diverse, avevano eguali poteri. Ogni legge doveva essere approvata, nella stessa versione, da entrambe le camere. Tra le competenze esclusive del Congresso vi erano: battere la moneta, regolare i commerci, dichiarare guerra, gestire l'esercito e la marina, coordinare il sistema postale.

Camera e Senato, inoltre, godevano di speciali prerogative: solo la Camera poteva avviare leggi tributarie, o mettere il Presidente in stato d'accusa (il Senato l'avrebbe poi giudicato). Il Senato approvava i trattati internazionali, le nomine presidenziali di magistrati federali e alti funzionari. Le competenze non enumerate ricadevano sui singoli stati.

Il potere esecutivo veniva imputato al Presidente, affiancato da un vice. Entrambi avevano un mandato della durata di quattro anni. Entrambi venivano eletti da un collegio di Grandi Elettori (*Electoral College*) designati dagli stati. Ogni stato aveva diritto a un numero di grandi elettori, pari alla somma dei propri rappresentanti e senatori presenti in Congresso. In questo modo, gli stati più popolosi venivano avvantaggiati. Inizialmente i Grandi Elettori venivano nominati dalle assemblee statali. Nel tempo quasi tutti gli stati decisero di farli eleggere direttamente dal popolo.

Il Presidente aveva il potere di firmare e rendere le leggi esecutive, insieme a questo potere vi era anche quello di veto: opponendosi poteva far riesaminare alle camere le leggi. Esercitava quindi una forma di controllo sul potere legislativo. Il Presidente era anche a capo delle forze armate, poteva stipulare trattati internazionali (da far poi ratificare al Senato) e nominava ministri e ambasciatori.

Il potere giudiziario, invece, veniva affidato dalla Costituzione ad una Corte Suprema e un sistema di tribunali federali. Essi avevano giurisdizione in casi in cui vi fossero gli Stati Uniti come parte in causa, gli stati membri del sistema federale o potenze straniere.

I giudici di queste corti venivano nominati dal Presidente e rimanevano in carica a vita.

Per modificare la Costituzione era previsto il processo della creazione di emendamenti, se proposti dai due terzi dei membri di Camera e Senato e ratificati dai tre quarti degli stati.

I delegati di Philadelphia, nello scrivere la Costituzione Americana, non avevano nessuna delega popolare. Il loro compito, se si fossero strettamente attenuti ad esso, sarebbe stato quello di modificare i *Confederate Articles*, ritenuti inadeguati. Il Generale Washington, assieme a molti altri politici americani, temeva che l'inadeguatezza degli articoli avrebbe potuto comportare sempre crescenti tensioni tra gli stati. Prima della Convention di Philadelphia si era tenuta ad Annapolis la riunione di cinque degli stati, per discutere le difficoltà commerciali nelle transazioni. In tale sede venne proposta una ulteriore riunione nel 1787 per discutere l'emendamento dei *Confederate Articles*. Il Congresso aveva approvato tale riunione dandole il seguente compito: "for the sole and express purpose of revising the Articles of Confederation and reporting to Congress and the several legislatures such alterations and provisions."³³

La Convention di Philadelphia, quindi, non aveva nemmeno la delega del Congresso per redigere una nuova Costituzione.

Tuttavia una volta riunitisi non si limitarono a modificarla, ma decisero di crearne una nuova. Una volta scritta, occorreva la ratifica di almeno nove dei tredici stati per farla entrare in vigore. Senza mandato popolare, la ratifica era essenziale perché il documento potesse avere una qualche valenza generale.

Si trattava quindi di una Costituzione che denotava una matrice repubblicana, più che democratica. Si creava infatti un ordinamento fondato sul consenso successivo dei governati. Non era un documento democratico secondo i criteri del tempo, perché non

³³ Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States*, cit., p. 11.

coinvolgeva direttamente la partecipazione attiva dei governati per la sua stesura. L'insieme di meccanismi previsti come la separazione dei poteri, le elezioni indirette, i mandati scaglionati, tradivano un'avversione per il governo propriamente popolare. Erano una serie di escamotages volti a garantire il governo del paese a un'*élite* di uomini "illuminati", non alle masse popolari.

La ratifica doveva avvenire stato per stato, tramite apposite convenzioni elettive. Con il New Hampshire, nel 1788, entrava a far parte dell'Unione il nono stato. Rimanevano ancora al di fuori due stati chiave: New York e North Carolina. Vi furono alcuni dibattiti e scontri tra fazioni opposte prima che la ratifica diventasse anche per loro una realtà. Gli oppositori della Costituzione esprimevano dubbi nei confronti di un potere centralizzato, lontano ed isolato dalle urgenze degli individui. Si ritenevano i veri eredi della rivoluzione, restii a permettere che un potere in qualche modo somigliante a quello della Corona Inglese si costituisse sulle rive americane e li determinasse nel loro agire.

Si giunse a dei compromessi per ottenere la ratifica di quei due stati. Se si era già raggiunto un grande compromesso rispetto all'istituzione della schiavitù, per favorire gli stati meridionali (si riconosceva il diritto di proprietà degli schiavisti e si permetteva l'importazione di nuovi schiavi fino al 1808), si raggiunse anche il compromesso di contenere una sorta di "Bill of Rights", in difesa dei diritti degli individui, proteggendoli così dalle ingerenze del governo centrale. I dieci articoli del "Bill of Rights" vennero aggiunti alla Costituzione nel 1791. Questi dieci emendamenti sottraevano alle interferenze governative una sfera di libertà personali intoccabili (quali la libertà di parola, di stampa e riunione, il diritto dei cittadini a detenere le armi, la sicurezza della persona contro perquisizioni e sequestri senza mandato, il diritto ad un giusto processo, all'assistenza di un avvocato ed alla presenza di una giuria).

La Costituzione Americana, prima di essere ratificata da tutti gli stati, è stata oggetto del dibattito pubblico in maniera ingente. In particolare a New York, uno degli ultimi stati a ratificarla, tre intellettuali si sono distinti nella difesa della nuova Costituzione: Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, sotto lo pseudonimo di "Publius" hanno scritto e pubblicato una serie di *essays*, raccolti poi sotto il titolo di "The Federalist Papers". Si tratta di un documento molto interessante, perché testimonia il dibattito che gli Stati Uniti, come governo federale, hanno vissuto alla propria nascita.

John Jay era il più vecchio dei tre, un famoso avvocato di New York ed uno degli autori della New York Constitution. Aveva inoltre lavorato a fianco di Benjamin Franklin e John Adams, alla negoziazione del trattato che avrebbe poi dato l'indipendenza agli Stati Uniti. James Madison era stato una delle più grandi menti che si adoperarono nella stesura della Costituzione del 1787. Hamilton era un avvocato newyorkese ed aveva prestato servizio militare come compagno d'armi di Washington. I saggi che scrissero questi tre intellettuali intendevano dare spiegazioni rispetto alla struttura del nuovo governo federale e rispondere alle critiche mosse dagli oppositori, per poter coinvolgere anche gli ultimi stati nella ratifica. Si riporteranno alcune citazioni dai "Federalist Papers" che sono interessanti per come illuminano le intenzioni dei costituenti ed il pensiero da cui sono stati ispirati. Jay, rispetto alla decisione di redigere una nuova Costituzione, diceva: "nothing can be more evident to those people who are able to take an enlarged view of the subject than the alternative of an adoption of the new Constitution or a dismemberment of the Union."³⁴

Continuava Jay: "nothing is more certain than the indispensable necessity of government; and it's equally undeniable that whenever and however it is instituted, the people must cede to it some of their natural rights, in order to vest it with requisite powers."³⁵

Quindi, continuava Jay, valeva la pena soffermarsi a riflettere, se fosse maggiormente

³⁴ Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*, cit., p. 37.

³⁵ *Ibidem*.

nell'interesse del popolo americano essere un'unica nazione, sotto governo federale, o dividersi in confederazioni separate.

Jay sottolineava che il governo federale era stato formato quasi contemporaneamente alla creazione dei singoli stati. Essendo stato creato in tempi di grande emergenza, era evidente che fosse inadeguato e necessitasse di modifiche.

Hamilton parlava dell'utilità di creare un'Unione ben gestita, contro le tensioni interstatali:

Neighboring nations are naturally enemies of each other, unless their common weakness forces them to league in a confederate republic, and their constitution prevents the differences that neighborhood occasions, extinguishing that secret jealousy which disposes all states to aggrandize themselves at the expense of their neighbors.³⁶

L'Unione diventava quindi un modo per stabilire costituzionalmente una barriera contro le fazioni domestiche e le insurrezioni.

Rispetto alle critiche di un governo centrale che avrebbe usurpato la sovranità degli stati singoli, Hamilton diceva:

The proposed Constitution, so far from implying an abolition of the State governments, makes them constituent parts of the national sovereignty, by allowing them a direct representation in the Senate, and leaves their possession certain exclusive and very important portions of sovereign power. This fully corresponds, in every rational import of the terms, with the idea of a federal government.³⁷

Per Madison, un altro aspetto importante tra i vantaggi di creare un'Unione era il fatto che in essa si ha la "tendency to break and control the violence of faction."³⁸ La distribuzione ineguale delle proprietà tende a dare luogo a diverse fazioni sociali e quindi a provocare tensioni; tali tensioni possono essere inglobate nel sistema di governo, dando voce a diversi interessi: "the regulation of these various and interfering interests forms the principal task of modern legislation and involves the spirit of party and faction in the necessary and ordinary operations of government."³⁹

Madison faceva una distinzione tra il concetto di democrazia e repubblica, per come lo intendeva:

The two great points of difference between a democracy and a republic are: first, the delegation of the government in the latter, to a small number of citizens elected by the rest; secondly, the greater number of citizens and greater sphere of country over which the latter may be extended.⁴⁰

descriveva poi la repubblica con queste parole: "a government which derives all its powers directly or indirectly from the great body of the people, and is administered by persons holding their office for a limited period."⁴¹

Notava l'essenza repubblicana del governo proposto, sottolineando che la *House of Representatives* veniva eletta direttamente dal popolo ed il Senato indirettamente, come il Presidente. Quindi spiega il carattere contemporaneamente nazionale e federale del

³⁶ Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*, cit., pp. 59, 60.

³⁷ *Ivi*, p. 76.

³⁸ *Ivi*, p. 77.

³⁹ *Ivi*, p. 79.

⁴⁰ *Ivi*, p. 82.

⁴¹ *Ivi*, p. 241.

governo e della Costituzione:

“The proposed government cannot be deemed a national one; since its jurisdiction extends to certain enumerated objects only, and leaves to the several States a residuary and inviolable sovereignty over all other objects.”⁴²

Rispetto alla Costituzione affermava:

In its foundation it is federal, not national; in the sources from which the ordinary powers of the government are drawn, it is partly federal and partly national; in the operation of these powers, it is national; in the extent of them, it is federal; and finally, in the authoritative mode of introducing amendments, it is neither wholly federal, nor wholly national.⁴³

sulla sicurezza del sistema diceva:

In the compound republic of America, the power surrendered by the people is first divided between two distinct governments, and then the portion allotted to each subdivided among distinct and separate departments. Hence a double security arises to the rights of the people. The different governments will control each other, at the same time that each will be controlled by itself.⁴⁴

La Costituzione fu quindi ratificata da tutti gli Stati, attraverso assemblee elette appositamente. Il Congresso, la Corte Suprema e la Presidenza presero forma. Washington fu proposto come primo Presidente. All'interno della Costituzione non venivano nominati i partiti, questo perché si sono formati proprio all'interno del governo dell'Unione, non prima. Di questo è riprova il fatto che inizialmente non fosse prevista, dalla Costituzione, una votazione separata per Presidente e Vice-Presidente. Tale processo elettivo prima di essere cambiato, portò ad avere un Presidente di un partito e un Vice dell'opposizione, prima di essere emendato.

Riassumendo, i principi fondamentali su cui la Costituzione si basava erano: la sovranità popolare, il federalismo, la separazione dei poteri ed il governo limitato.

L'idea di sovranità popolare, già presente nella Dichiarazione di Indipendenza, era stata tratta dal pensiero del filosofo inglese John Locke. Si appellava direttamente al popolo, senza la mediazione delle legislazioni statali. La premessa della sovranità popolare era costituita dall'idea che gli uomini, per natura, sono dotati di certi diritti inalienabili, come il diritto alla vita, alla libertà e alla proprietà (sostituito da Jefferson con quello della ricerca della felicità). Dalla sovranità popolare derivava il fatto che l'esercizio di potere da parte di uno stato fosse legittimato solamente dal consenso dei governati.

Il federalismo divideva l'autorità governativa su due livelli: quello federale centrale, dotato di poteri quali l'imposizione delle tasse, il regolamento del commercio e la dichiarazione di guerra, e quello statale, che si occupava di tutto ciò che non era elencato nella Costituzione come di competenza federale. Nei campi in cui il governo federale aveva competenza, esso sarebbe prevalso nei confronti delle legislazioni statali.

Il principio di separazione dei poteri stabiliva che legislativo, esecutivo e giudiziario fossero affidati a diversi rami del governo. Potere esecutivo e legislativo erano tra di loro indipendenti: venivano costituiti con processi elettorali diversi.

⁴² Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*, cit., p. 245.

⁴³ *Ivi*, p. 246.

⁴⁴ *Ivi*, p. 323.

1.3 I partiti, gli scontri sulla schiavitù e la guerra civile

Washington, generale durante la guerra d'indipendenza, Presidente della Convention di Philadelphia e primo Presidente degli Stati Uniti, riteneva che partiti e fazioni fossero i semi del conflitto sociale e politico. Non fece esperienza del governo dei partiti durante il proprio mandato, ma fu testimone delle divergenze di due importanti politici del suo gabinetto: Thomas Jefferson, ritenuto il fondatore del partito successivamente chiamato Democratico (allora si chiamava Repubblicano), ed Alexander Hamilton, ritenuto il padre del partito poi noto come Repubblicano (allora era noto come partito Federalista).

Jefferson, possidente terriero della Virginia, si definiva repubblicano: richiamandosi ai principi della Rivoluzione era preoccupato delle ingerenze dello stato federale nella sfera di sovranità dei singoli stati. Voleva quindi che i poteri federali fossero limitati. I sostenitori di Jefferson militavano in associazioni che si erano definite democratiche.

Tra le fila dei Repubblicani Jeffersoniani vi erano piantatori della Virginia, artigiani e agricoltori che temevano che alleanze monopolistiche commerciali li privassero della propria autonomia. Erano innanzitutto difensori dell'autonomia degli stati, contro un governo centralizzatore troppo forte. I Jeffersoniani furono i primi a organizzarsi come vero e proprio partito, convincendo il popolo a votarli. I Federalisti erano più restii a implorare il voto, credevano in un governo dei migliori, che non aveva bisogno di autopromuoversi tra le folle. Hamilton invece, da ministro del Tesoro, era diventato uno dei principali architetti delle politiche economiche federali. Aveva proposto la creazione di una banca federale centrale. Era a capo del partito Federalista. Tra le fila dei suoi seguaci figuravano mercanti urbani del Nord, che ambivano ad ottenere un governo centrale forte, che potesse garantire continuità ai loro rapporti commerciali transatlantici (soprattutto con la Gran Bretagna) e agricoltori del New England, che era stati favoriti dalle manovre di centralizzazione dei debiti promosse da Hamilton.

Questi partiti, alla loro nascita, non avevano un carattere di partito di massa, come quelli che siamo abituati a considerare. Si trattava piuttosto di élites di intellettuali, avvocati e possidenti, che agivano per lo più nelle assemblee legislative ed attorno ad esse.

La politica, infatti, non era ritenuta una questione che potesse riguardare da vicino le masse ignoranti.

Il principio del governo dei migliori era squisitamente repubblicano, non democratico.

La sfiducia nei confronti delle masse, da parte dei costituenti, traspare anche dalla modalità di elezione del Presidente che scelsero:

Most of the delegates to the Philadelphia Convention of 1787, who drafted the Constitution, intended that the role played by the mass of voters should be marginal: a proposal for the President's direct election was rejected because of their aversion to the possible consequences of mass participation. Hamilton, Madison, and Jay wrote the Federalist Papers to advance not a democracy, but a republic buttressed and sustained by its rules and spirit against an effusion of democracy, parties and mass participation⁴⁵

I partiti inizieranno ad avere una conformazione di partito di massa dall'epoca di Jackson, dagli anni Venti dell'Ottocento, diventando organizzazioni ben strutturate, che si rivolgevano a un elettorato di massa con a capo politici di professione. In questo periodo il partito, nato da Jefferson e guidato a quel tempo da Jackson, prese il nome di Democratico, e all'opposizione vi era il partito Whig.

Gli Whig, nati come partito del Nord, raccoglievano prevalentemente consensi a Nord e nel

⁴⁵ Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States*, cit., p. 21.

Mid-West. Nel 1854, dopo gli scontri tra abolizionisti e schiavisti dovuti al Kansas-Nebraska Act, una serie di fazioni (tra cui i Whig e Free Soilers) si riunirono e diedero vita al vero e proprio Partito Repubblicano, il partito candidò Lincoln alla Presidenza.

Durante l'Ottocento, gli Stati Uniti avevano visto l'ingresso di una serie di nuovi stati, dovuti all'espansione all'Ovest, la cacciata degli indiani e l'inglobamento di alcune ex-colonie spagnole e francesi. Con l'annessione di una di queste, la Florida, era stata elaborata la dottrina Monroe: gli Stati Uniti si opponevano all'ingerenza europea e ad ogni possibile futura colonizzazione europea del continente americano. La dottrina Monroe venne annunciata in un messaggio del Presidente Monroe al Congresso, nel 1823 con queste parole: "the American continents, by the free and independent condition which they have assumed and maintain, are henceforth not to be considered as subjects for future colonization by any European powers."⁴⁶

In questo periodo, con l'annessione di Texas e California e la scoperta dell'oro nei territori dell'Ovest, un'ondata di entusiasmo e nazionalismo si riversò negli Stati Uniti: è famoso il termine "Manifest Destiny", utilizzato dal giornalista John L. O'Sullivan, che, con toni biblici, parlava degli Stati Uniti come della nuova terra promessa, scelta dalla Provvidenza per espandersi. La possibilità di espandersi e conquistare nuove terre era vista da molti come una necessità strutturale del sistema, per mantenerne la mobilità sociale e il dinamismo tipico degli Stati Uniti. Veniva vista come una missione divina e democratica, quasi un fardello, che gli Stati Uniti si trovavano a dover portare, volenti o nolenti.

La formulazione dell'identità e quindi del nazionalismo statunitense è sempre stata molto impregnata della religiosità protestante. L'idea della diversità ontologica delle terre americane dal continente europeo era entrata nel discorso comune già nel Cinquecento. L'idea della contrapposizione tra Nuovo Mondo e Vecchio Mondo era stata celebrata in particolare dai puritani, giunti dal Seicento. Il linguaggio con cui si descrivevano gli Stati Uniti aveva spesso toni biblici, ci si riferiva al libro dell'Esodo, gli Stati Uniti erano dipinti come una Nuova Israele, una Terra Promessa verso cui emigrare, a causa delle persecuzioni in patria. Nel Settecento questo tipo di linguaggio iniziò ad espandersi oltre la sfera religiosa, entrando nel discorso pubblico secolarizzato. Iniziò ad essere utilizzato in tutte le colonie inglesi e protestanti, per espandersi a tutte le colonie rivoluzionarie dal 1776. Gli Stati Uniti vennero celebrati come "la città sulla collina", il "sacro esperimento", la "nuova Israele".

La vittoria sugli inglesi venne interpretata da molti come una conferma del particolare destino degli US, come una conferma della legittimità della missione americana. Dal 1820 le celebrazioni di Indipendenza Americana vennero tenute in maniera unitaria. La Dichiarazione di Indipendenza venne considerata un testo sacro. Coloro che avevano iniziato e portato avanti la rivoluzione furono quasi mitizzati, come padri della patria, i tanto rinomati "Founding Fathers". Il mito nazionalista e identitario statunitense voleva consolidare il ricordo della fondazione del paese, creare un'identità unitaria che permettesse di superare le tante differenze regionali.

Verso il 1850 le differenze regionali a livello commerciale erano evidenti: nella zona del Nord-Est prevaleva l'attività commerciale, finanziaria e manifatturiera; nella zona del Nord-Ovest l'agricoltura era l'attività più praticata, si trattava però di fattorie a conduzione familiare.

Al Sud, invece, prevaleva l'agricoltura delle grandi piantagioni schiaviste. Il confine netto tra gli stati del Nord e quelli del Sud era soprattutto dovuto alla quantità di schiavi nel tessuto sociale. Nelle piantagioni, visto che occorreva una cura continua e grandissime quantità di forza lavoro, erano stati importati moltissimi schiavi. Mentre le immigrazioni di europei avevano ripopolato gli stati del Nord, al Sud quasi non tangevano gli stati.

⁴⁶ <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29465>, James Monroe, Seventh Annual Message, delivered on December 2, 1823.

In quegli anni, una serie di compromessi avevano permesso l'ingresso nell'Unione di stati schiavisti in concomitanza di stati liberi. Era diffusa la paura che se fosse prevalso un certo tipo di stato rispetto all'altro (schiavista o libero), l'equilibrio sarebbe venuto meno. Un esempio di compromesso era stato quello del Missouri schiavista in cambio dell'ingresso del Maine libero (1820). In seguito era entrato nell'Unione il Texas schiavista, in contemporanea alla California libera (1850). Con questo non si deve incorrere nell'errore di credere che negli stati del Nord i neri fossero trattati da pari, o che tutti i cittadini fossero abolizionisti. La mentalità generale era quella di concepire gli Stati Uniti come un paese di uguaglianza, ma questa uguaglianza riguardava normalmente gli uomini, bianchi e liberi. In ogni caso, negli Stati del Nord la presenza di afroamericani nel tessuto sociale era minima e sicuramente essi godevano di maggiori diritti rispetto agli afro-americani e africani degli stati del Sud. Al Nord infatti i neri potevano essere anche liberi e dedicarsi a certi mestieri. Ovviamente la distribuzione di ricchezza tra bianchi e neri era molto sproporzionata. Al Sud la centralità dell'istituzione della schiavitù nelle attività commerciali non aveva pari. La schiavitù era l'istituzione attorno a cui girava tutta l'economia e la ricchezza dei possidenti bianchi del Sud. C'era chi riteneva che la schiavitù fosse un elemento favorevole ai neri come ai bianchi. I neri appartenevano ad una razza pigra, si faceva loro quasi un favore impiegandoli come schiavi, che se fosse stato per loro non si sarebbero impegnati in nulla. Insomma, spesso negli stati meridionali si guardava alla schiavitù come ad una necessità per preservare l'eguaglianza effettiva dei bianchi, oltre che come una sorta di "tutela" per i neri, poiché ci si prendeva cura di una razza che altrimenti non avrebbe saputo badare a sé stessa ed allo stesso tempo, visto che i neri si occupavano dei lavori più umili e faticosi i bianchi non avrebbero avuto troppa disparità negli impieghi.

Nel 1850 gli stati schiavisti dell'Unione erano dodici, contro tredici liberi.

La tensione era molto alta, ed il "Kansas-Nebraska Act" contribuì ad aumentarla. Questa legge, votata in Congresso, riguardava alcuni dei territori ottenuti con l'acquisto, da parte del governo federale, della precedente Louisiana, dai francesi. Il dilemma rispetto a Kansas e Nebraska era se rendere legale la schiavitù all'interno di questi stati o se bandirla. Il progetto di legge proponeva che fossero gli stessi abitanti degli stati a decidere. Questo violava il principio del precedente "Missouri Compromise" (1820), secondo cui non si sarebbe potuta attuare la schiavitù nei territori della zona dell'ex-Louisiana confinanti con il Missouri. Si votò in congresso per appartenenza regionale, e questo portò alla spaccatura del Partito Democratico, con alcuni Democratici del Nord che confluirono nel nuovo Partito Repubblicano, assieme a molti abolizionisti. A seguito di questo atto del Congresso, in Kansas e Nebraska vi furono brogli elettorali, con gruppi che migravano in quei territori con il solo scopo di sostenere o condannare la schiavitù. L'atto passò al Congresso, ma fu la scintilla che portò alla sanguinosa guerra civile. Nel 1857 la Corte Suprema aveva affermato in una sentenza che gli schiavi non erano cittadini, che si trattava di un tipo di proprietà, ed essendo la proprietà salvaguardata dalla Costituzione, andava tutelata.

Nel 1860 fu eletto Presidente Abraham Lincoln, il candidato del neonato partito Repubblicano. La situazione era molto delicata, perché saliva alla presidenza un candidato con l'appoggio di solo una parte del paese. Non aveva ottenuto nemmeno un voto negli stati del Sud.

South Carolina, Mississippi, Florida, Alabama, Georgia, Louisiana e Texas si staccarono dall'Unione, fondando gli Stati Confederati d'America nel febbraio del 1861.

La guerra durò quattro anni e fece un numero di morti altissimo. Gli stati nordisti erano economicamente indipendenti, formati solo da cittadini liberi. Gli stati sudisti, invece, avevano meno della metà della popolazione libera ed erano economicamente dipendenti dalle importazioni, partivano quindi svantaggiati ma gli scontri durarono a lungo.

Lincoln affermava che il suo obiettivo principale fosse quello di salvare l'Unione, non di abolire di per sé la schiavitù. Nel 1863 fece un proclama di emancipazione degli schiavi.

Fino a quel momento Lincoln non si era sbilanciato rispetto alla questione della schiavitù, non aveva preso posizione per evitare di inimicarsi prematuramente gli stati meridionali. Il Proclama di emancipazione valeva anche per gli schiavi degli stati ribelli. Con questa mossa politica il numero di afro-americani fuggitivi dal Sud si ingrossò notevolmente. Al Nord i neri vennero impiegati nelle forze armate.

In quello stesso anno a Gettysburg i Confederati subirono una sconfitta molto pesante.

Nel 1865 con l'*Appomattox Surrender* il generale confederato Lee si arrese al generale unionista Grant, ponendo fine allo scontro.

Nello stesso anno l'abolizione della schiavitù fu sancita a livello federale, con il tredicesimo emendamento alla Costituzione. Dopo l'assassinio di Lincoln, che avvenne durante il festeggiamento della vittoria della guerra, gli successe Andrew Johnson. Quest'ultimo si adoperò perché negli stati meridionali venissero sostituiti ai vecchi "Slave Codes" i "Black Codes", in maniera da diminuire il divario tra il trattamento di bianchi e neri.

Il Congresso approvò poi il quattordicesimo emendamento, che affermava che tutte le persone nate negli Stati Uniti erano cittadini e godevano di privilegi che non gli potevano essere negati dai singoli stati:

All persons born or naturalized in the United States, and subjected to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.⁴⁷

A Johnson successe l'ex comandante dell'esercito unionista, Ulysses Grant. Con lui iniziò il periodo detto della "Ricostruzione", che coincise per la maggior parte con la sua amministrazione (1867-1877). Sotto la sua amministrazione fu approvato il quindicesimo emendamento, che di fatto prevedeva a livello federale il suffragio universale maschile anche per i neri: "The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of race, color, or previous condition of servitude"⁴⁸

Con il quindicesimo emendamento entrò a far parte della Costituzione per la prima volta il riferimento alla razza, al colore ed alla condizione di schiavitù.

Inizialmente dopo questo emendamento i neri votarono in massa, sotto la protezione dell'esercito federale, ma col tempo l'esperimento di ricostruzione perse vigore. In risposta nacquero organizzazioni segrete, come il Ku Klux Klan, che con raid notturni attaccavano i repubblicani meridionali ed i neri. Il Clan era nato con la missione di restaurare la supremazia bianca, nel 1865.

Dopo Grant seguirono delle elezioni caotiche, in cui il candidato democratico, portatore degli interessi dei bianchi meridionali, stracciò quello repubblicano. Egli vinse negli ex stati confederati, ma anche a livello nazionale. Tuttavia i risultati furono messi in discussione e ne seguì che il Congresso decise per il candidato repubblicano. La tensione salì alle stelle e si temette quasi una seconda guerra civile. I democratici alla fine accettarono il verdetto di quello che passò alla storia come il "Compromesso del 1877".

Negli anni seguenti, nonostante i nuovi emendamenti, e nonostante fossero state scritte e approvate nuove costituzioni, la situazione effettiva negli stati meridionali non cambiò molto. In molti stati del Sud, infatti, fu impedito ai neri di votare, usando un processo di registrazione elettorale, che prevedeva test di alfabetismo, spesso contenenti domande a cui era

⁴⁷ Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States*, cit., p. 431.

⁴⁸ *Ivi*, p. 432.

impossibile rispondere.

Un altro escamotage, che spesso venne utilizzato al Sud, era quello di organizzare i distretti elettorali in maniera favorevole alla minoranza bianca, in maniera cioè che i suoi interessi fossero maggiormente rappresentati. La segregazione ottenne anche la ratifica dalla Corte Suprema, secondo il principio "separate but equal". Nella pratica, questi marchingegni per escludere i neri dai processi elettorali furono utilizzati massivamente dagli stati del Sud fino agli anni Sessanta del Novecento.

A livello locale, i proprietari terrieri meridionali si organizzarono per prevalere, utilizzando il Partito Democratico come strumento attraverso cui escludere neri e Repubblicani dal panorama politico e promuovere i propri interessi.

A fine Ottocento negli Stati Uniti vi fu un'ingente crescita economica e demografica (dovuta a nuove e ingenti ondate migratorie). Il territorio nel 1890 era completamente lottizzato, non restavano più terre lontane in cui espandersi. Questo fatto fece preoccupare alcuni pensatori e giornalisti americani, che credevano fosse venuta a mancare la valvola di sfogo del dinamismo sociale del paese: la possibilità di espandersi in nuove terre, attingendo a nuove risorse aveva fino ad allora reso impossibile l'immobilismo delle ricchezze e delle proprietà, che tanto era temuto oltreoceano.

In questo periodo crescita industriale e agricola si accompagnavano, l'economia veniva trainata soprattutto dalla domanda interna, le esportazioni all'estero non erano ingenti. Con lo sviluppo delle ferrovie americane si iniziò a commerciare i prodotti agricoli anche a lunga distanza e questo promosse l'aumento delle terre coltivate.

Il governo federale, dalla fine della guerra civile assunse maggiore importanza nella regolazione del commercio: vietò trust e monopoli.

Nacquero tra fine Ottocento e inizi Novecento molte *corporations*: aziende sempre più grosse e complesse nella propria organizzazione.

In questo periodo il Congresso federale, a livello legislativo, riprese il sopravvento rispetto all'iniziativa presidenziale, che con Lincoln aveva prevalso.

Nel 1898, una breve guerra contro la Spagna rese agli Stati Uniti nuovi territori: le Filippine, Guam, Puerto Rico e Cuba, che fu ceduta come stato indipendente sotto tutela degli US.

L'annessione di questi territori suscitò grandi dibattiti interni sull'imperialismo di quelle che erano state in passato colonie britanniche. Ci si chiedeva se mantenere questi territori come colonie fosse conforme alla Costituzione. La Costituzione infatti era nata a partire dal rifiuto della condizione coloniale. Era quindi accettabile avere a propria volta delle colonie? L'espulsione della Spagna, di per sé, era in accordo con la dottrina Monroe, (riassumibile con il motto "l'America agli americani), ma l'annessione di colonie pareva ad alcuni inconciliabile con la bandiera a stelle e strisce. Tuttavia una sentenza della Corte Suprema giustificò questa situazione, placando in qualche modo il dibattito.

A fine Ottocento, l'idea che il progresso potesse essere in qualche modo direzionato dal governo, iniziò a profilarsi come alternativa al precedente *laissez-faire*, coinvolgendo l'agricoltura con sostegni e proteggendo il mercato interno da eccessive importazioni.

1.4 La prima parte del Novecento

L'inizio del Novecento fu un'epoca di riforme negli Stati Uniti. Il Presidente in carica, il repubblicano Theodore Roosevelt (1901-1908) ed in seguito il democratico Woodrow Wilson, furono personaggi molto importanti. Fu anche un periodo di grandi immigrazioni, provenienti questa volta dall'Impero Austroungarico, da quello Russo e dall'Italia.

Oltre che dalle immigrazioni il periodo fu segnato da forti disordini e lotte operaie, nelle grandi fabbriche e nelle miniere.

All'interno delle fabbriche, furono introdotte riforme organizzative, come il taylorismo: l'organizzazione scientifica del lavoro; ed il fordismo: l'introduzione di catene industriali, che

permettevano l'utilizzo di una manodopera non specializzata, suddividendo il processo produttivo in una serie di sequenze di azioni e movimenti affrontabili da chiunque. Vi fu anche un grande movimento a favore del suffragio femminile, ottenuto poi nel 1920. Con Theodore Roosevelt come Presidente, il governo assunse una nuova importanza e si fece promotore diretto delle riforme:

Si affermò l'idea che il presidente potesse fare non solo ciò che era espressamente previsto dalla Costituzione, ma anche tutto ciò che non era espressamente vietato. Si configurò così un'ampia area e non definita di "poteri impliciti" che il titolare della carica poteva sfruttare per assumere ruoli che mai aveva avuto prima, se non in tempi eccezionali: promotore di legislazione, leader di popolo, interprete della volontà e dei sentimenti della nazione. Il repubblicano Theodore Roosevelt fu il primo presidente a teorizzare esplicitamente l'esistenza di questi poteri ed assumere questi nuovi ruoli⁴⁹

Dopo Lincoln, si trattava del primo presidente che assumeva un ruolo così attivo e incalzante all'interno della politica statunitense.

Fu il primo presidente "moderno", nel senso che enfatizzava il suo carattere personale, si presentava paterno e ottimista. Avviò una serie di riforme, rendendo più efficace l'antitrust. Era convinto che esistessero trust buoni e trust cattivi e che fosse compito del governo legiferare a riguardo, per porre limiti e indirizzare sulla strada giusta. Era convinto, in sostanza, che le *corporations* dovessero essere in qualche modo regolate dal governo. Incitò il Congresso ad approvare leggi sulla tutela dei consumatori.

Gli succedette Woodrow Wilson, per due mandati. Wilson fu rieletto nel 1916, mentre gli stati europei, già da un paio di anni, erano impegnati in una guerra totale di trincea.

Nel 1917 anche gli Stati Uniti vi presero parte. Il Presidente Wilson, già prima dell'ingresso in guerra, parlando del Sudamerica, aveva definito gli Stati Uniti come la nazione più giusta, più progressista, più onorabile e più illuminata del mondo [e che si trovava quindi nella posizione di dover] insegnare alle repubbliche sudamericane come si eleggono buoni governanti⁵⁰.

Dopo aver ottenuto dal Congresso l'approvazione dell'ingresso in guerra e dopo la ritirata della Russia dagli scontri, Wilson disse che gli Stati Uniti entravano a fianco dei governi democratici contro quelli autocratici, in quanto: *the world must be made safe for democracy*.⁵¹

La missione degli States, secondo Wilson, era quella di promuovere i giusti principi dell'umanità e promuovere la democrazia nel mondo. I punti idealisti che aveva proposto ai negoziati di pace, assieme allo statuto della Lega delle Nazioni (istituzione internazionale per la risoluzione pacifica dei conflitti, proposta da lui) furono firmati dalla Germania, ma non vennero ratificati dal Congresso americano.

L'ingresso nella prima guerra mondiale degli States, aveva implicato un decollo del primato economico americano: gli US avevano sostituito la Gran Bretagna come principale creditore del sistema economico mondiale. Questo fu reso possibile dagli ingenti prestiti concessi agli Alleati durante il conflitto.

La ripresa economica ed i "Ruggenti anni Venti" terminarono con il crollo della borsa di Wall Street. Iniziò quindi il periodo della Grande Depressione che mise in crisi il precedente diffuso ottimismo rispetto all'espansione economica incontrollata a cui si stava assistendo. Dopo il crollo, nel 1933, salì alla presidenza il democratico Franklin Delano Roosevelt, un'altra figura chiave della presidenza degli Stati Uniti. Egli adottò massicce politiche di intervento e ristrutturazione del sistema, per rimediare alla situazione, imponendo un

⁴⁹ Arnaldo Testi, *Il secolo degli Stati Uniti*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 82.

⁵⁰ *Ivi*, p. 89.

⁵¹ https://wwi.lib.byu.edu/index.php/Wilson's_War_Message_to_Congress.

controllo maggiore su commercio e finanze.

Roosevelt godeva di grandi maggioranze favorevoli, in entrambe le camere. Promise un patto sociale, il "New Deal" come punto di partenza da cui ripartire per rialzarsi dalla crisi. Era dell'idea che il governo federale si dovesse assumere nuove responsabilità, per incrementare il benessere pubblico.

Parlò di un'emergenza che era sotto gli occhi di tutti, da affrontare non solo parlando, ma attraverso azioni concrete. Al discorso inaugurale disse al popolo americano, provato dalle ristrettezze: "la sola cosa di cui dobbiamo aver paura è la paura stessa, il terrore irragionevole, ingiustificato che paralizza gli sforzi necessari a convertire la ritirata in una nuova avanzata."⁵²

Roosevelt, come il lontano cugino che lo aveva preceduto a inizi Novecento, era una figura molto carismatica. Nonostante avesse maggioranze favorevoli in Congresso, era fortemente osteggiato da molte fazioni dai forti interessi: grandi *corporations*, banche, finanziari, che non volevano vedere imposti limiti al proprio agire.

Per attuare il proprio serrato programma di riforme, Roosevelt chiamò a raccolta collaboratori estranei al governo di Washington: professori, avvocati, economisti, professionisti di vario titolo, con cui si confrontò e lavorò alacremente per produrre piani d'azione e proposte legislative.

Incentrò la propria azione sulla costruzione di opere pubbliche, impiegando manodopera precedentemente disoccupata. Con il "Banking Act", affidò la conduzione della *Federal Reserve* ad un funzionario di nomina presidenziale. Creò varie istituzioni, come l'AAA (*Agricultural Adjustment Administration*), che incentivava i contadini ad alzare i prezzi e produrre di meno. Creò anche un sistema di assegni di disoccupazione e di pensioni. Trovò in parte l'opposizione della Corte Suprema, che però via via venne meno.

La ripresa economica vera e propria iniziò con l'avvento della seconda guerra mondiale e le connesse commissioni belliche. Franklin Delano Roosevelt diede alla politica democratica un tocco di social-democrazia, impostando il suo governo sulla promozione di un welfare state.

Inoltre, divenne una figura molto amata dall'opinione pubblica, a cui si avvicinò ancor di più attraverso i "Fireside Chats", letteralmente le "chiacchiere da caminetto", comunicazioni radiofoniche in cui spiegava all'americano medio le idee e azioni che intendeva realizzare:

Il centro della politica divenne il Presidente, circondato da uno staff sempre più numeroso, e sempre più visibile come iniziatore della legislazione; gli storici hanno visto qui una tappa decisiva nell'emergere del moderno governo presidenziale, della cosiddetta "presidenza personale" e, in prospettiva, della presidenza "imperiale". Il Presidente divenne anche un formidabile comunicatore con il pubblico. Con periodici messaggi radiofonici, conosciuti con il nome di *fireside chats*, Roosevelt entrò nelle case degli americani e spiegò le sue ragioni con voce seducente e toni colloquiali, senza mediazioni; divenne una presenza familiare.⁵³

Con Roosevelt non si creò un welfare state completo, ma se ne gettarono le basi, per la prima volta, in maniera così articolata, nella storia degli Stati Uniti.

1.5 La seconda guerra mondiale e la superpotenza

Inizialmente, allo scoppio della seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti si erano proclamati neutrali. Iniziarono poi a vendere armi a francesi e inglesi. Nel 1941, i giapponesi

⁵² Arnaldo Testi, *Il secolo degli Stati Uniti*, il Mulino Bologna, 2008, p. 134.

⁵³ *Ivi*, p. 146.

bombardarono la flotta statunitense che stazionava alle Hawaii, a Pearl Harbor. Questo episodio sancì l'ingresso degli Stati Uniti nel conflitto. Nel 1944 Roosevelt fu eletto per il quarto mandato (dal 1951 non è più possibile eccedere i due mandati presidenziali), ma morì l'anno dopo di emorragia cerebrale. Gli successe Harry Truman, il vice-presidente in carica. Alla fine della guerra, Truman in accordo con Churchill decise di impiegare la bomba atomica sul Giappone. Alla fine del conflitto, gli Stati Uniti si ritrovarono in una posizione unica: lo scontro non li aveva colpiti su suolo americano (ad eccezione di Pearl Harbor), ma aveva devastato totalmente il continente europeo. Le morti statunitensi erano meno di quelle della Guerra Civile.

Si ritrovarono ad essere il paese più ricco del mondo. Fornivano le proprie merci sui mercati internazionali e avevano accumulato ingenti crediti nei confronti dei paesi alleati.

Dopo la guerra, il sistema internazionale fu riorganizzato all'insegna di una evidente leadership statunitense: si istituì il sistema di "Bretton Woods", che stabiliva l'utilizzo del dollaro come moneta di scambio globale, mantenendolo ancorato all'oro. Si istituì l'ONU, sulle tracce del progetto di Wilson e Roosevelt: si trattava di un'organizzazione comunitaria per la soluzione pacifica dei conflitti internazionali. L'Onu nacque a San Francisco, per poi insediarsi a New York. Fu creata la Banca Mondiale ed il Fondo Monetario Internazionale, con sede a Washington.

Durante la presidenza di Truman (1945-1953), la tensione con l'Unione Sovietica accrebbe, e fu inaugurata la "dottrina Truman" per quanto riguardava la politica estera, ossia l'impegno a mandare rinforzi a stati impegnati nella lotta contro regimi filo-comunisti, promuovendo così una strategia di contenimento dell'Unione Sovietica.

Le strategie che guidarono questo periodo furono di contenimento nei confronti dell'URSS e di aiuto alla ricostruzione dei paesi amici. Dalla strategia di ricostruzione nacque il piano Marshall, un piano di distribuzione di fondi ai paesi europei, perché si ricostituissero. Anche la Germania doveva, secondo gli statunitensi, essere ricostruita, per poter contenere un'eventuale ingerenza sovietica. Così si ottenne una ricostruzione nel contesto dell'inserimento in una più ampia comunità di stati, in quella che sarebbe poi diventata l'Unione Europea. Nel 1949 fu creata la NATO, un'alleanza militare comprendente gli Stati Uniti, i paesi oggetto del piano Marshall ed il Canada, ed in seguito anche Grecia e Turchia. La cosiddetta "Guerra fredda", la tensione su scala mondiale tra Stati Uniti e Unione Sovietica, si riscaldò su scala locale in Corea: il paese era uscito dalla seconda guerra mondiale diviso in due, con due stati dittatoriali. Nel 1950 la Corea del Nord aveva invaso la Corea del Sud, per unire la nazione. Gli Stati Uniti intervennero a sostegno dello stato del Sud, vedendo nel regime comunista del Nord una minaccia alla propria sicurezza nazionale. La Cina inviò rinforzi ai nord-coreani, ma dopo tre anni di scontro sanguinoso la situazione tornò ad essere identica a quella precedente il conflitto.

Truman, nel caso della Corea, aveva ordinato l'intervento militare senza richiedere la ratifica del Congresso:

La concentrazione di autorità nel Presidente, già esaltata dalla Grande Depressione e dall'emergenza bellica fu ulteriormente accelerata dai pericoli veri e presunti del mondo postbellico.⁵⁴

Truman accrebbe lo staff presidenziale ed istituì il *National Security Council*: un organo consultivo presidenziale, con il compito di elaborare strategie di politica militare, estera e interna che fossero integrate tra di loro. Fu quest'organo a redigere un documento fondamentale, l'NSC-68, che delineava la politica del "Containment", da attuare nei confronti dell'Unione Sovietica. Tra gli obiettivi di questo documento figurava la responsabilità statunitense di una leadership mondiale:

⁵⁴ Arnaldo Testi, *Il secolo degli Stati Uniti*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 180.

In a shrinking world, which now faces the threat of atomic warfare, it is not an adequate objective merely to seek to check the Kremlin design [...]. This fact imposes on us, in our own interests, the responsibility of world leadership. It demands that we make the attempt, and accept the risks inherent in it, to bring about order and justice by means consistent with the principles of freedom and democracy⁵⁵

Scorrendo il documento, scritto nel 1950, tra gli obiettivi venivano descritte la strategia di contenimento dell'Unione Sovietica, volta a bloccare un'ulteriore espansione, e la strategia della creazione di una comunità internazionale "healthy".

Durante i mandati di Truman, la paura della minaccia comunista era molto presente anche all'interno del territorio statunitense: gli stessi dipendenti federali furono sottoposti a test di lealtà anticomunista, per ordine del Presidente. La cosiddetta "Paura Rossa" serpeggiava anche tra i senatori: una figura di spicco che rispecchiava il livello di psicosi a cui queste preoccupazioni potevano dare adito fu il Senatore Mc Carthy, il quale divenne famoso per le continue accuse di tradimento e di spionaggio comunista, spesso prive di fondamento, che il senatore continuava a sporgere nei confronti di politici e personaggi di spicco. Molti cittadini statunitensi, se sospettati di familiarizzare o avere simpatie comuniste, venivano sorvegliati o interrogati.

Venne istituita la CIA, un'agenzia di coordinamento dello spionaggio americano internazionale e l'NSA, un'agenzia di spionaggio specializzata nell'intercettazione delle comunicazioni. L'apparato della difesa si espanse notevolmente e comportò enormi aumenti della spesa pubblica.

In questo periodo di tensione, gli Stati Uniti iniziarono anche dei programmi di lotta culturale, che consistevano nell'esportare il più possibile la cultura e la way of life americana oltre i propri confini. Parte di questo progetto culturale fu il "Fulbright Program", un programma di scambio di docenti universitari americani e stranieri.

Truman, e dopo di lui Eisenhower, tentarono di portare avanti riforme sociali, stimolando la ripresa economica attraverso l'azione del governo. Truman volle promuovere una riforma sanitaria, che non fu tuttavia appoggiata dal Congresso.

1.6 *Gli anni Sessanta e Settanta: tra proteste e disfatte*

Dopo l'amministrazione Eisenhower, per la Presidenza degli Stati Uniti vennero tempi di grande turbolenza. Il Presidente John F. Kennedy, dopo due anni di governo venne assassinato. Gli successe Johnson, che fu il Presidente maggiormente coinvolto dall'escalation della guerra in Vietnam. A causa della disfatta non si ricandidò alle elezioni successive. Gli succedette Nixon, che fu travolto dallo scandalo Watergate e che, fallendo nei suoi tentativi di insabbiarlo, fu costretto a dimettersi. Non si trattava di un periodo di soli scandali presidenziali, i disordini riguardavano anche le grandi masse civili.

Le proteste degli anni Sessanta si declinarono in maniere diverse tra stati del Nord e del Sud: negli stati del Sud prevalsero le rivendicazioni razziali, contro la segregazione e gli escamotages di isolamento dei neri che avevano retto fino ad allora; al Nord, invece, le proteste trovarono appoggio tra gli studenti universitari e riguardavano questioni di politica interna ed estera (molti tumulti furono legati alla disastrosa guerra del Vietnam).

Si trattava di una serie di rivendicazioni da parte di minoranze, al centro erano i diritti individuali, le identity politics.

Al Sud la lotta per la fine della segregazione scaturì da un caso, sottoposto nel 1954 alla Corte Suprema: "*Brown v. Board of Education*". Nella sentenza la Corte Suprema si pronunciò, non ritenendo più valido il principio che aveva reso possibile, fino a quel

⁵⁵ https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf, NSC-68, p. 9.

momento, la segregazione razziale: “separate but equal”. Ora, il principio, che fino a quel momento aveva permesso la segregazione razziale, veniva giudicato come foriero della disuguaglianza. Questa sentenza diede il via ad una serie di scontri. Molti neri iniziarono a boicottare gli autobus segregati o ad organizzare sit-in in caffetterie solo per bianchi. Nel 1963, a Washington, fu organizzata una marcia guidata dal ministro battista Martin Luther King. Il problema della segregazione iniziava ad essere percepito come un problema nazionale.

Nel 1964, sotto Johnson, fu approvato il “Civil Rights Act”, che vietava discriminazioni legali, basate su razza e colore. L'anno dopo, con il “Voting Rights Act”, vennero aboliti i marchingegni usati al Sud per escludere i neri dalle elezioni.

La politica del contenimento precedentemente sostenuta e implementata, spinse gli Stati Uniti a coinvolgersi nel conflitto in Vietnam: la “teoria del domino” diceva che, se un paese in una certa zona fosse caduto sotto la sfera comunista, anche i paesi adiacenti sarebbero caduti, uno dopo l'altro, come tessere del domino, sotto l'influenza di Mosca.

Queste convinzioni portarono Kennedy a invischiarsi nel conflitto del Vietnam.

Il paese asiatico, nel 1954, era uscito da una guerra di liberazione, inizialmente contro i giapponesi ed in seguito contro gli ex-coloni francesi. Era rimasto diviso lungo il diciassettesimo parallelo. A Nord si era instaurato il regime filocomunista di Ho Chi Minh, con l'appoggio dell'Urss e della Cina. A Sud, il regime filo-occidentale era entrato nell'orbita statunitense, con la presenza di consulenti americani, inviati da Kennedy.

Nel 1962 una crisi missilistica legata a Cuba stava per scatenare il conflitto aperto tra Mosca e Washington, ma si risolse con la rimozione di alcune testate missilistiche rispettivamente da Cuba e da Italia e Turchia.

Nel 1963, d'accordo con Kennedy, militari sudvietnamiti effettuarono un colpo di stato per rovesciare il governo di Diem. Dopo l'assassinio di Kennedy Johnson aumentò esponenzialmente l'impegno in Vietnam, inviando truppe, in misura sempre maggiore.

Nel 1968 il Vietnam del Sud, e con esso l'America, subì una disfatta tremenda: l'offensiva del Nord penetrò fino alla capitale Saigon, cogliendo di sorpresa gli avversari.

Dopodiché Johnson annunciò che non si sarebbe ricandidato. Alle elezioni successive i democratici si spaccarono in due fazioni: i Democratici del Sud, che non si sentivano più rappresentati a causa delle riforme sulla segregazione, presentarono un candidato proprio, provocando la dispersione dei voti e, favorendo, in ultima analisi, il candidato repubblicano Richard Nixon.

Nixon era un avvocato californiano. Da Johnson aveva ereditato una spesa pubblica immensa, a causa della guerra nel Vietnam e delle spese di introduzione di assicurazioni mediche per poveri e anziani. Nel 1971, del tutto autonomamente, Nixon decise di svincolare il dollaro dall'oro, lasciando la moneta libera di fluttuare e ponendo fine al sistema di Bretton Woods, che dal 1944 era stato utilizzato a livello mondiale.

Rispetto ai predecessori, Nixon affermava di voler intervenire in maniere meno costose. Diede il via ad un periodo di détente con i russi: condusse dei colloqui sulla limitazione delle armi strategiche (SALT del 1972).

Nel 1973, richiamò tutti i soldati americani perché tornassero in patria dal Vietnam.

L'idea di Nixon era quella di raggiungere una “peace with honour” in Vietnam, tuttavia quel che si raggiunse due anni dopo fu tutt'altro che una pace onorevole. La guerra era risultata ingiustificata agli occhi dell'opinione pubblica e aveva messo in discussione tutte le istituzioni che ne erano state promotrici. Le perdite umane legate al conflitto erano ingenti e venivano percepite manifestamente come morti sprecate. In tutto ciò, nella corsa alle elezioni del 1972, cinque scassinatori erano stati arrestati nelle sedi democratiche, al palazzo Watergate. Erano intenti a inserire microspie nei telefoni, ingaggiati da Nixon nel comitato per la sua rielezione. Nixon negò di essere coinvolto, ma nei due anni seguenti sempre più rivelazioni vennero pubblicate e a Nixon fu intimato di rivelare tutto ciò di cui era

al corrente e di consegnare tutti i documenti, compresi nastri di registrazione delle conversazioni tenute alla Casa Bianca, ma prima di essere condannato per *impeachment*, si dimise.

Alcuni legislatori pensarono a quel punto che fosse il caso di limitare il potere del Presidente e fu approvato il "War Powers Act", con cui si imponeva al Presidente di informare il Congresso, tempestivamente, di ogni iniziativa militare, chiedendone il consenso. Nel 1973 e 1979, due crisi petrolifere colpirono il paese e molti altri stati.

Dopo lo scandalo di Nixon venne eletto Presidente Carter, che promise un governo trasparente ed una politica incentrata sui diritti umani. Voleva proseguire la riduzione degli armamenti attraverso nuovi colloqui con la Russia, ma tale progetto non fu realizzato, a causa dell'improvvisa invasione russa dell'Afghanistan. Nel 1979 Carter dovette affrontare un'altra crisi internazionale: l'Iran fu scosso da disordini ed i rivoluzionari iraniani spodestarono lo Shah Pahlavi, dalle simpatie occidentali e sostenuto dagli US. Durante la rivoluzione cittadini americani furono fatti prigionieri e rimasero imprigionati a lungo.

Questi anni videro quindi la messa in discussione delle istituzioni americane, a partire dalla figura del Presidente. Gli scandali federali, la sconfitta del Vietnam e le perdite collegate a quel conflitto mettevano in dubbio il ruolo di leadership mondiale degli Stati Uniti, che si era affermato dalla seconda guerra mondiale. A mettere in dubbio la bontà della missione americana erano, per la prima volta, gli americani stessi.

1.7 *Gli anni Ottanta e Novanta*

A fine Novecento molti parlavano del declino degli Stati Uniti. Con la caduta dell'Unione Sovietica, sembrava fosse venuta meno la giustificazione di quella che ormai sembrava una politica imperiale statunitense. In questo periodo gli US mantenevano il primato economico, anche se incalzati dalla crescita delle borse di Londra, Tokyo e Hong Kong.

Gli Stati Uniti, in ogni caso, si fecero leader della nuova era tecnologica degli anni Novanta. A livello militare le spese del governo federale rimanevano ingenti.

Sotto il Presidente Reagan (1981-1989) le spese militari furono massicce, anche con il Presidente Bush senior (1989-1993), furono di poco minori con Clinton (1993-2001) e nuovamente ingenti sotto Bush junior (2001-2009).

Reagan, prima di essere eletto Presidente, era stato un attore a Hollywood e nel discorso inaugurale affermò che il governo non era la soluzione ai problemi, era esso stesso il problema. Predicava come cura ai mali americani un ritorno al passato, a prima che il "big government" si facesse promotore delle riforme del welfare. Si guadagnò il nomignolo di "Grande comunicatore", inizialmente parlava delle tensioni con l'Urss come di uno scontro epocale tra regno del bene e regno del male. Condusse una serie di azioni segrete della CIA, a supporto della lotta anticomunista internazionale, in Nicaragua e Afghanistan.

Con l'avvento di Gorbachev in Urss ed il suo approccio riformatore, i rapporti si distesero, fino al collasso dell'Unione Sovietica, nel 1991.

A livello economico, Reagan si fece promotore di una politica di deregolazione dei mercati, allentando i controlli sulla borsa. Tagliò le tasse alle *corporations* ed ai consumatori. Cercò di tagliare la spesa pubblica, ma le spese militari crebbero e questo implicò una permanenza del "big government".

Le ingenti spese militari permisero di sviluppare tecnologie all'avanguardia, tuttavia contribuirono a gonfiare il debito pubblico enormemente: nel 2008 il debito era quasi per metà sottoscritto da investitori stranieri, pari al 70% del PIL⁵⁶.

A livello geopolitico, sia Bush senior che Clinton, parlarono di un mondo aperto e interdependente in cui fossero rimosse barriere alla libertà di circolazione di merci, capitali,

⁵⁶ Arnaldo Testi, *Il secolo degli Stati Uniti*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 246.

informazioni, idee, culture e persone, un mondo fondato sul capitalismo, la democrazia e la prosperità.⁵⁷

In questo contesto, occorre comunque investire in campo militare visto che

l'uso della forza americana non era escluso perché, disse Bush senior nel 1991 gli Stati Uniti si erano ormai liberati della sindrome del Vietnam, e perché, disse la segretaria di stato di Clinton, Madeleine Albright "noi siamo la nazione indispensabile", la sola che abbia le risorse per far rispettare le regole e affrontare la crisi.⁵⁸

Fu proprio Bush senior a convincere molti stati dell'Onu a partecipare al boicottaggio nei confronti dell'Iraq di Saddam Hussein, dopo l'invasione da parte di quest'ultimo del Kuwait. Egli ordinò quindi di bombardare l'Iraq e l'esercito iracheno fu velocemente sconfitto.

I neoconservatori spingevano perché il ceto dirigente americano accettasse il ruolo imperiale che gli spettava.

Dopo Bush senior, Bill Clinton ridusse il carico fiscale alle famiglie povere, aumentandolo ai ricchi. Cercò di realizzare una riforma sanitaria che fu osteggiata e soffocata in Congresso. Quello che gli fu riconosciuto come più grande successo fu la cancellazione del deficit.

La cancellazione del deficit si rivelò fondamentale per lo sviluppo della "New Economy": l'economia, che dagli anni Novanta, si basava sempre più sullo sviluppo di nuove tecnologie, con un boom di esportazione di merci, servizi e tecnologie.

Internet venne prestata all'uso commerciale e divenne un mezzo diffusissimo ed una piattaforma commerciale di portata immensa attraverso il protocollo *world wide web*.

La riduzione del deficit pubblico, in tutto ciò, fu cruciale, perché permise la fornitura ai nuovi imprenditori di denaro a basso costo.

Il secondo mandato vide Clinton impegnato in molte azioni internazionali.

Inizialmente si mostrò riluttante ad usare la forza militare, ma poi puntò sulla forza aerea per bombardare, in Jugoslavia, il regime nazionalista serbo. Raid missilistici furono portati avanti anche in Iraq, Afghanistan e Sudan.

Nel 2000, dopo una tornata elettorale molto discussa, Bush fu approvato come Presidente dalla Corte Suprema: nonostante il suo oppositore avesse vinto la maggioranza del voto popolare, Bush ottenne la maggioranza al Collegio Elettorale, ma non era chiaro se le elezioni della Florida fossero state truccate o meno.

Bush jr. inizialmente, criticava l'interventismo democratico di Clinton. Aveva detto:

"Non voglio essere il poliziotto del mondo, voglio essere il peacemaker del mondo."⁵⁹

Aveva inoltre dimostrato uno scarso interesse per gli affari internazionali.

Tuttavia gli avvenimenti che colpirono gli US durante il suo mandato cambiarono drasticamente la sua posizione a riguardo.

L'11 settembre del 2001, militanti di Al Qaeda dirottarono quattro aerei contro i simboli della potenza globale statunitense: le Torri Gemelle di New York, simbolo della potenza economica, ed il Pentagono, simbolo del potere militare. Al Qaeda operava dall'Afghanistan, coperta da un regime fondamentalista. Gli Stati Uniti invasero il paese e ne rimossero il regime. Bush non cercò il consenso all'Onu per queste operazioni. Accentrò i processi decisionali e promosse il "Patriot Act", una legge che dava più spazio alle perquisizioni ed ai controlli indiscriminati di telefoni ed email.

Nel 2002, sotto la Presidenza di Bush jr., fu approvato un documento sulla strategia di sicurezza nazionale di fondamentale importanza per gli sviluppi che ha comportato.

Il documento, dopo aver sottolineato la potenza senza precedenti della forza militare

⁵⁷ Arnaldo Testi, *Il secolo degli Stati Uniti*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 247.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ivi*, p. 282.

statunitense, sanciva il principio della “Preemptive War”, ossia della guerra preventiva. Si trattava della giustificazione ad intraprendere azioni unilaterali, nel momento in cui si fosse identificata una minaccia per la sicurezza nazionale.

Dopo l’Afghanistan, l’amministrazione Bush decise di invadere l’Iraq, asserendo che il dittatore iracheno Saddam Hussein detenesse armi di distruzione di massa, e che fosse in collegamento con Al Qaeda e rappresentasse un pericolo nucleare. Queste accuse si rivelarono mendaci. La regione era di interesse americano perché ricca di petrolio, era inoltre strategica per tutelare la posizione di Israele nella zona, oltre che per la sua vicinanza all’instabile Iran. Il Congresso approvò l’utilizzo delle forze armate contro l’Iraq. L’amministrazione vide negato il consenso da parte dell’Onu, organizzò comunque una “coalition of the willing”. L’attacco all’Iraq nel 2003 fu rapido, ma i vincitori non avevano programmi per il dopoguerra. Annientarono la struttura del vecchio regime ma non la sostituirono in alcun modo. Il paese precipitò nel caos e l’impiccagione di Hussein nel 2006 diede ancor più adito all’odio medio-orientale per gli Stati Uniti.

Dopo questa sintesi estrema della nascita e sviluppo degli Stati Uniti, occorre ricapitolare brevemente la struttura istituzionale degli Stati Uniti.

1.8 La struttura istituzionale della democrazia americana

1.8.1 I partiti americani e le elezioni:

I partiti americani non sono da intendere come quelli europei. I partiti europei, nel loro sviluppo storico, hanno incarnato l’ideologia di cui si facevano portatori, dando vita a proposte politiche in linea con le teorie ideologiche proposte. Il sistema americano è detto bipartitico, non perché non esistano altri partiti, ma perché, di fatto, solamente il partito Repubblicano e quello Democratico hanno prospettive realistiche di nominare un candidato alla Presidenza, con effettive possibilità di vincere le elezioni. In molti stati inoltre, come ad esempio negli stati del Sud, fino al centennio dopo la Guerra Civile, era presente un solo partito: il Partito Democratico, che esercitava di fatto un’egemonia, andando a formare un sistema, de facto, monopartitico.

Il partito Democratico e quello Repubblicano, nel tempo e nello spazio, hanno avuto una portata di diversità ideologica molto maggiore rispetto ai partiti Europei. Hanno ospitato al loro interno elementi spesso contrastanti. Questo fatto è dovuto alla particolare frammentarietà del sistema, che non offre una leadership partitica sempre coerente:

“the combination of the separation of powers and Federalism hinders any attempt at the control of party by leaders.”⁶⁰

Il sistema federale, per come è organizzato, fa sì che il partito non abbia un’organizzazione gerarchica e ideologicamente coerente. La frammentazione dello stesso partito, a livello locale, presenta una varietà importante.

Un altro fatto da notare è che, spesso, l’organizzazione del partito locale viene vissuta come adesione a club, che si preoccupano per lo più di questioni locali.

Come già accennato, i partiti americani non sono provvisti della coerenza ideologica che hanno solitamente i partiti in Europa, anche perché, storicamente, essi hanno articolato i propri programmi sulla base delle proposte dei candidati alla Presidenza. Questo implica che i candidati stessi hanno di volta in volta plasmato, dato una certa forma ideologico-programmatica al partito; non vi era una organizzazione centrale del partito che decidesse precedentemente il programma del proprio candidato alla Presidenza.

La differenza ideologica tra i due partiti non è marcata come quella tra i partiti europei:

“party competition, though vigorous, occurs within comparatively narrow ideological range;

⁶⁰ Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States*, cit., p. 18.

there exists widespread agreement on fundamental values.”⁶¹

Dopo la guerra di secessione, i Repubblicani raccolsero tra le proprie fila l’associazione di reduci Unionisti. Essendo eredi del pensiero hamiltoniano, volevano un governo centrale, autorevole. Da subito questo partito rifletté gli interessi del mondo del “Big Business”.

I Democratici, invece, trovavano supporto nell’associazione dei reduci Confederati, e avevano negli stati del Sud la propria roccaforte. Supportavano la sovranità degli stati singoli, sospettosi del potere centrale. Rappresentavano la classe rurale ed in seguito anche gli interessi dei lavoratori emigrati ed emarginati dei centri urbani.

Con il passare del tempo, diversamente dall’inizio, divennero partiti di massa, organizzati in maniera sempre più complessa. Si affermavano a livello locale soprattutto con azioni volte a garantirsi la fedeltà dei cittadini: i club erano centri di incontro, spesso utilizzavano lo “Spoils System”, ossia la distribuzione di impieghi pubblici agli attivisti del partito in cambio di una garanzia di futura fedeltà al partito. Nei centri urbani, durante l’Ottocento, si erano create organizzazioni chiamate spregiativamente “machines”: vere e proprie macchine militanti per cercare di ottenere più voti possibili per la propria fazione.

Per rimarcare le differenze tra i partiti che siamo abituati a considerare e quelli americani, si consideri questa sequenza di citazioni che le tratteggia efficacemente.

Sull’organizzazione dei partiti:

Nowhere in the United States are party organizations any longer hierarchical command structures, as city machines once were, and as many political parties in Europe remain⁶²

The two major American parties recruit activists, not members (although parties have often sponsored the establishment and operation of clubs associated with the parties); they reach peaks of activity in periods leading up to elections⁶³

In the absence of mass involvement, local party organizations are usually run by a stable group of activists virtually autonomously from other local organizations in the county or city⁶⁴

Rispetto al Sistema bi-partitico:

Measured by the number of parties whose names appear on the ballot paper, the party system in the United States is multiple; measured by the distribution of the vote, it is two-party⁶⁵

Rispetto al collante ideologico dell’organizzazione:

American parties are not held together by ideological glue. While the Republican Party has become more coherently conservative since the collapse of the one-party South in the 1960s, and the Democratic Party has lost the majority of its deeply conservative wing there is often little ideological coherence within each of the major parties in cities and States. Free entry to the two parties through the Primary system, coupled with the extraordinary cultural and ethnic heterogeneity of America, results in party labels proving a poor guide to similarities and dissimilarities in both ideology

⁶¹ Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States*, cit., p. 20.

⁶² *Ivi*, p. 40.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ivi*, p. 41.

⁶⁵ *Ivi*, p. 44.

and policy between State parties.⁶⁶

Dal 1800 alla Guerra Civile, il Partito Democratico ha perso solo in due elezioni. Nel 1860, come già accennato, si è diviso in un'ala del Nord ed una del Sud. Con i Democratici divisi il risultato elettorale è stato a favore del repubblicano Lincoln. Da Lincoln al 1933 è seguita un'era quasi solo repubblicana. In questo periodo un'eccezione è stata la presidenza di Wilson, democratico che portò il proprio partito lontano dalle posizioni di autonomia statale e di governo centrale limitato tipiche dei democratici precedenti.

Con l'elezione di Roosevelt nel 1933 è iniziato un periodo estesosi fino all'età attuale, in cui il numero di presidenti repubblicani e democratici si è equiparato.

A livello nazionale, i partiti sono organizzati principalmente per eleggere il Presidente, il Vice-Presidente ed i membri del Congresso. La *Convention* nazionale dei partiti è composta da delegati dei cinquanta stati e si ritrova ogni quattro anni per nominare i candidati alla Presidenza e Vice-Presidenza e per adottare un programma.

La National Committee è invece l'assemblea che dirige e guida i partiti durante gli intervalli tra le *Conventions*. Come già detto, non si tratta di una vera e propria guida politica da parte delle *committees*. Vi sono rappresentanti dei partiti locali di ogni stato:

The fact that each state, regardless of its population, has the same representation on the national committee lends support to the view that the national parties might be considered as alliances or confederations of state and local party organizations, and that the national committee, instead of being considered as a governing body, should be viewed as a gathering of representatives from autonomous or semi-autonomous organizations.⁶⁷

Il National Chairman viene scelto dal candidato alla Presidenza e solitamente organizza la campagna presidenziale.

Passiamo alle votazioni:

Every American citizen may vote, irrespective of wealth, gender, race, or ethnicity, provided that she or he is not serving a sentence for a crime or (in many States), has never been convicted of a crime.⁶⁸

Non è sempre stato così, come abbiamo già visto, le donne sono state abilitate al voto nel 1920, i neri concretamente dal 1965.

I requisiti per poter votare sono solitamente avere la cittadinanza statunitense ed avere una certa età ed un certo periodo di residenza nello stato. Questi requisiti possono variare da stato a stato. Per votare bisogna effettuare una registrazione. Spesso c'è difficoltà nell'effettuare la procedura di registrazione e questo può essere uno degli elementi che provocano un'affluenza molto bassa:

Difficulties of voter registration are greater because of Americans' geographic mobility: a third of all US adults change their address every two years. Although the Federal Courts no longer permits States to require more than fifty days' residence before citizens may register to vote, frequency of moving coupled with the disincentive provided by registration requirements reduces registration rates⁶⁹

⁶⁶ Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States*, cit., p.47.

⁶⁷ *Ivi*, p. 283.

⁶⁸ *Ivi*, p. 50.

⁶⁹ *Ivi*, p. 60.

Un altro fattore legato alla bassa affluenza è che in molti stati chi sia stato incarcerato o abbia una sentenza pendente non può votare.

Per essere eletti, in congresso come alla presidenza, occorre raccogliere molti fondi. Sono state costituite le PACs, *Political Action Committees*, per raccogliere le donazioni di privati e aziende. I finanziamenti delle candidature politiche sono problematici perché non si può sapere fino a che punto condizionino i candidati, una volta eletti.

L'elezione alla presidenza è effettuata attraverso un sistema particolare: quello del Collegio Elettorale:

The US Constitution did not make the Presidency subject to popular election. Article 2, Section I, modified by the Twelfth Amendment, provides for each state to choose (by whatever means each State determines) a number of electors equivalent in number to its total Congressional delegation. It is the electors' task to elect the President. Since each State has two Senators irrespective of size or population, and has a number of Representatives ranging from one to fifty-two, the variation in voting strength in the Electoral College is between three and fifty-four. [...] The electors meet the month after the popular vote, effectively ratifying it. [...]

Each State votes in the Electoral College as a unit, and the plurality winner takes all the State's Electoral College Votes. [...]

Even at the level of the Presidency, the general election is really fifty-one separate elections rather than a national election. The object is to win a clear majority in the Electoral College; the means to achieving this end is to win a plurality in enough states to secure it⁷⁰

Il candidato alla Presidenza che ottiene la maggioranza in un certo stato, quindi, ottiene tutti i voti relativi a quello stato all'interno del Collegio Elettorale. Può quindi benissimo succedere, che, il candidato cumulativamente più votato negli Stati Uniti, non venga eletto presidente, ma venga eletto il suo sfidante, magari avendo raccolto maggioranze risicate in più stati. Questo sistema è stato più volte messo in discussione senza essere infine mai stato riformato. Esso conferisce agli stati più piccoli un potere non indifferente a livello di Collegio Elettorale e può non rispecchiare la distribuzione dei voti della maggioranza degli statunitensi:

The application of the unit role rather than proportional representation would under these circumstances have had the effect of turning small state-wide majorities into a majority in the Electoral College.⁷¹

Normalmente le campagne presidenziali durano nove mesi. Inizialmente puntano a vincere le primarie per la candidatura di partito ed in seguito per la carica.

Solitamente si concentrano nei paesi più popolosi (California, Florida, Illinois, Michigan, Ohio, Pennsylvania, New York and Texas) per ottenere la maggior parte dei Grandi Elettori:

Since the total number of votes in the College is 538 (435 votes equivalent to the total number of Representatives; 100 Senators, and the three votes of the District of Columbia) a candidate requires 50 per cent + 1 of 538 to win the Presidency – 270 Electoral College votes. It is the Electoral vote, not the popular vote, that matters. The latter is technically merely a vote to choose electors⁷²

⁷⁰ Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States*, cit., p. 78.

⁷¹ *Ivi*, p. 79.

⁷² *Ivi*, p. 60.

Se nessuno dei candidati ottiene la maggioranza in Collegio, il Presidente viene nominato dalla *House of Representatives*, ed il Vice dal Senato.

1.8.2 Il Presidente

La presidenza, come già detto, dà forma al programma di governo per i quattro anni di mandato. Sostanzialmente il Presidente deve essere in grado di elaborare un'agenda politica di governo e di negoziare efficacemente con Rappresentanti e Senatori, per vedere accettate le proprie proposte. Dopo l'approvazione dei progetti di legge al Congresso, la sua firma li rende esecutivi, altrimenti può esercitare il potere di veto: può decidere di opporsi a determinate misure legislative approvate dal Congresso, sottoponendole al riesame delle Camere.

Il Presidente è il solo detentore del potere esecutivo, egli è a capo delle forze armate e della marina americana.

Il suo ruolo di promotore della legislazione è variato nel tempo, assumendo più o meno importanza a seconda dei Presidenti in carica, dei momenti storici e delle interpretazioni dei poteri presidenziali da parte della Corte Suprema o dello stesso Presidente:

The extent and character of Presidential power itself has in particular, come to be shaped by part of that debate concerning those powers that many Presidents have claimed to be inherent in the office, or implied by the Constitutional document itself.⁷³ Claims by Presidents that they have certain inherent powers have been advanced with greater insistence in the twentieth century because of the growth in the size and importance of both the government and the Presidency. Throughout the century, but particularly since 1933, the Federal Government has acquired two huge responsibilities which, as they have fundamentally expanded its capacity and reach, have effected a proportionately greater aggrandizement of the executive. Within an enlarged system of government, Congress has vested the President with responsibility both for the management of national economic policy and also for the direction of foreign and defense policies⁷⁴

Lo spartiacque della figura presidenziale si ebbe quindi con Franklin D. Roosevelt, che decise di attaccare la crisi economica proponendo un pacchetto di misure d'emergenza, che furono quasi tutte approvate dal Congresso. Inoltre allargò in maniera importante lo staff presidenziale e la burocrazia federale.

Il Presidente è sostenuto nelle sue attività dal *President's Cabinet*. Non si tratta però di un organo esecutivo. Non ha il potere di decidere le politiche di governo, né i suoi partecipanti hanno cariche elettive. Queste due peculiarità rimangono esclusive della figura del Presidente.

Nonostante il ruolo del Presidente possa essere centrale durante il periodo di un'amministrazione, può succedere che egli non veda approvati i cambiamenti di cui vorrebbe farsi promotore:

Presidential policy-making failure is commoner than Presidential success. The Federal and fragmented American political system is characterized by the scattering of institutional power; the society that sustains it is a mosaic. Such a setting is hostile to Presidential government.⁷⁵

⁷³ Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States*, cit., p. 101.

⁷⁴ *Ivi*, p. 103.

⁷⁵ *Ivi*, p. 133.

Il Presidente non può rimuovere membri del Congresso. Il Congresso, anche avendo una maggioranza avversa a lui, non può rimuoverlo, se non in casi molto rari, utilizzando il procedimento di *impeachment*. Egli nomina i giudici federali, che devono essere approvati dal Congresso, ma avendo una carica potenzialmente a vita, essi rimangono indipendenti dall'esecutivo.

Il Presidente a livello di affari internazionali ha molto potere, può proporre trattati internazionali, ma ha bisogno della ratifica del Congresso perché vengano approvati. La Corte federale può comunque invalidare qualunque atto del Presidente se giudicato incostituzionale.

1.8.3 Il Congresso

Il Congresso detiene il potere legislativo. Le due camere (*House of Representatives* e *Senate*) non detengono poteri identici, tuttavia gli atti congressuali devono essere approvati da entrambe le camere nella stessa forma, prima di essere firmate e rese esecutive dal Presidente.

The Constitution makes no distinction in the general extent of powers granted to the two chambers, and competition between them is often sharp. The Constitution does, however, grant the Chambers powers of slightly different kinds: the House considers tax legislation first, while the Senate has the responsibility for advising and consenting on nominations to the executive and judiciary, and for the ratification of international treaties. The implication is that the House has primacy in national fiscal policy, and that the Senate has primacy in foreign policy (although qualified by the overall leadership of the President in foreign affairs). Responsibility for confirmation and ratification enhances the Senate's role in oversight the executive and the judiciary.⁷⁶

La Camera dei Rappresentanti, quindi, ha maggiore influenza sulla politica interna, mentre il Senato su quella estera. I Senatori hanno cariche della durata di sei anni, tuttavia ogni due anni un terzo del Senato viene rieletto.

I membri della *House of Representatives* devono essere rieletti ogni due anni. Si tratta della camera più numerosa e questo implica che le competenze dei Rappresentanti, rispetto a quelle dei Senatori, siano più specifiche.

Il Congresso svolge la maggior parte delle proprie funzioni attraverso le commissioni, che elaborano le *Bills* (i progetti di legge). In questo processo effettuano anche udienze, in cui i gruppi interessati possono intervenire sugli effetti potenziali della legislazione. È in questo contesto che le *lobbies*, ovvero i gruppi di interesse, partecipano attivamente al processo legislativo. Tentano di influenzare i legislatori a proprio favore.

La presenza ed il peso dei gruppi di interesse è una peculiarità americana. Sicuramente il loro peso è dovuto al fatto che, la presenza e attività della società americana, è preesistita al governo federale. Il governo quindi, essendo espressione del popolo statunitense, è in costante dialogo con i gruppi che lo formano.

Il primo emendamento alla Costituzione prevede infatti il diritto del popolo di fare petizione al governo per correggere i torti. In questo modo vengono giustificate le *lobby*, che possono rappresentare interessi di aziende, governi, sindacati, associazioni di professionisti e molto altro. La presenza forte delle *lobby* è un riflesso del fatto che il governo è percepito come un sistema a disposizione di una società libera, in continuo cambiamento. È segno, in qualche modo, della supremazia della società sullo stato.

⁷⁶ Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States*, cit., p. 137.

Gli stessi *Congressmen*, provenendo da realtà locali, non sono indenni alle pressioni dei gruppi di interesse degli stati da cui provengono:

Members of Congress are local political figures running for office by appealing to local people and local groups on local issues: links between local groups and Members of Congress are thereby forged when they first run for office.⁷⁷

Una volta eletti, sono comunque oggetto di pressioni, soprattutto durante le visite ai propri distretti di provenienza. Questo rende l'approvazione di atti legislativi a livello federale molto complessa, poiché molti interessi contrastanti vengono in contatto.

1.8.4 *La Corte Suprema e la giustizia federale*

La Corte Suprema è il più alto grado di giudizio del sistema giudiziario federale.

I giudici che la compongono sono nove e vengono proposti dal Presidente, la loro nomina deve essere ratificata dal Congresso per diventare effettiva.

Il sistema federale è al di sopra dei sistemi di ogni stato:

There is a complete system of state courts in each state, from the lowest trial courts to a state supreme court. But superimposed on this system is another complete system of federal courts, which draw their jurisdiction from the federal Constitution.⁷⁸

La giurisdizione federale ha competenza a seconda dell'oggetto dell'azione legale.

In tutti i casi che vanno a confluire con la Costituzione o con le leggi federali, se i casi rientrano sotto trattati conclusi dagli Stati Uniti con altri paesi o se riguardano la marina militare si avrà competenza federale.

La competenza federale si ha anche in casi di controversie in cui gli Stati Uniti figurino come parte in causa, o se si hanno controversie tra i diversi stati dell'Unione, o se si tratta di un processo in cui sono coinvolti cittadini di stati esteri e cittadini statunitensi.

Inoltre sono di competenza anche tutti i casi che coinvolgano ambasciatori o funzionari pubblici.

La Corte Suprema rappresenta l'ultimo grado di giudizio in appello, sia per quanto riguarda i sistemi legislativi dei singoli stati, che per quanto riguarda quello federale.

1.8.5 *La Federal Reserve*

Sotto l'amministrazione di Woodrow Wilson venne fondata la *Federal Reserve*, la banca centrale americana. Al Congresso la discussione sull'introduzione di una banca centrale fu molto aspra: molti *Congressmen* vedevano con sospetto l'introduzione di una banca unitaria. Così venne adottata una soluzione di compromesso: la carica dei funzionari a capo della *Federal Reserve* era politica, tuttavia il Congresso non ottenne il potere di controllare direttamente la moneta:

By the 1913 Federal Reserve Act, and the Banking Act of 1933 and 1935, Congress chose to vest exclusive responsibility for monetary policy in the Federal Reserve Board, the central bank of the United States. As a regulatory body, the Federal Reserve's members are appointed by the President, with the advice and consent of the Senate. Therefore, neither the President, nor the Secretary of Treasury, nor Congress directly controls monetary policy.⁷⁹

⁷⁷ Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States*, cit., p. 228.

⁷⁸ William Ebenstein, Herman Pritchett, Henry A. Turner, Dean Mann, *American Democracy in world perspective*, cit., p. 146.

⁷⁹ Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States*, cit., p. 355.

Dopo tali scontri in Congresso, la *Federal Reserve* venne incaricata ad essere responsabile delle politiche monetarie ed a rivestire il ruolo di banca centrale degli Stati Uniti. I membri della *Federal Reserve* vengono nominati dal Presidente e ratificati dal Senato. In ogni caso non si tratta di un organo direttamente dipendente dal potere esecutivo.

La *Federal Reserve* ha un'autorità importante a livello di politiche monetarie: stabilisce il prezzo del denaro, regola la salute e la buona gestione delle maggiori banche, compra e vende *securities*, concede prestiti. Il Congresso ha potenzialmente il potere di privarla dei poteri.

Nel corso della storia, comunque, provenendo le cariche dalla presidenza, si è affermato tendenzialmente un rapporto di collaborazione tra la *Federal Reserve* ed il governo. Un esempio di tale collaborazione sono state le misure post-crisi del 2008, portate avanti di pari passo in collaborazione tra i due enti.

Capitolo 2

2 Il dibattito democratico sulla Presidenza degli Stati Uniti

2.1 *La presidenza degli Stati Uniti ed i suoi poteri*

Il tema dei poteri della Presidenza degli Stati Uniti è uno dei temi politici tuttora più dibattuti. Scienziati politici, giuristi, politici, accademici e giornalisti propongono ancora oggi interpretazioni diverse del ruolo moderno della Presidenza, dell'accezione dei *Framers*, delle giustificazioni costituzionali dei poteri del presidente.

Già con Washington, il primo Presidente Americano, si è assistito ad un dibattito sui poteri del presidente: nel 1793 egli dichiarò gli Stati Uniti neutrali rispetto al conflitto tra Francia e Spagna. Molti, anche all'interno del cabinet dell'esecutivo, dicevano che non fosse una questione di sua competenza.

Un altro esempio, spesso citato, di utilizzo di poteri di dubbia natura è quello di Lincoln, che, all'inizio della Guerra Civile, senza aspettare nessuna autorizzazione del Congresso ingrandì l'esercito, sospese il "writ of habeas corpus" (il diritto di non essere detenuti senza comprovati elementi di accusa), applicò la legge marziale, si appropriò di proprietà di terzi, censurò giornali ed emancipò gli schiavi.

Tuttavia, occorre aggiungere che Lincoln, nell'agire in questo modo, non sottolineò il proprio potere di *Commander-in-Chief*. Dopo aver agito in questa maniera si appellò al Congresso, sottolineando di essere consapevole che le proprie azioni fossero illegali, cercò quindi la ratifica delle proprie azioni dal Congresso. Sottolineò la situazione di emergenza che lo aveva spinto ad agire in quel modo.

Lincoln non era il solo a pensare che le emergenze implicassero un uso straordinario dei poteri presidenziali.

Lo stesso Theodore Roosevelt, a inizi Novecento, affermava rispetto ai propri poteri:

I declined to adopt the view that what was imperatively necessary for the Nation could not be done by the President unless he could find some specific authorization to do it. My belief was that it was not only his right but his duty to do anything that the needs of the Nation demanded unless such action was forbidden by the Constitution or by the law⁸⁰

Roosevelt si rifiutava di credere che il presidente dovesse attendere qualche specifica autorizzazione, per adottare le contromisure necessarie a rispondere ai bisogni della nazione, a meno che tali azioni non fossero espressamente vietate dalla Costituzione stessa, o dalla legge.

Non vi è quindi un'interpretazione univoca dei poteri del presidente, e spesso, nel corso della storia di questa carica, svariate mosse politiche e decisioni presidenziali sono state oggetto di severe critiche.

Da osservatori della politica americana, lo studio della Presidenza è relativamente meno complesso di quello del Congresso, o dell'apparato giudiziale. Poiché il potere esecutivo risiede nelle mani di una sola persona, risulta più facile seguirne le decisioni e le mosse. Nel corso del tempo, lo studio della Presidenza si è sviluppato in misura sempre maggiore, e

⁸⁰ Robinson Lance, *Theodore Roosevelt and William Howard Taft*, Tulis, Besette, *The Constitutional Presidency*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2009, p. 76.

contemporaneamente, l'interesse della stampa nei confronti dell'esecutivo è accresciuto. Inoltre, dai primi del Novecento, la Presidenza si è avvicinata ai cittadini, in particolare attraverso lo sviluppo di nuove tecnologie, quali la radio, la televisione ed in seguito internet. Questo ha implicato un'attenzione ancora maggiore rispetto alle azioni dell'esecutivo.

È importante, quindi, partire nell'analisi dei poteri della Presidenza, dal testo stesso della Costituzione, approfondendo *in primis* l'interpretazione di tale ruolo da parte dei Padri Costituenti. Una volta analizzata tale concezione, si potrà proseguire nell'analisi del dibattito tra accademici e del *pattern* che le mosse politiche presidenziali hanno tracciato nel corso del tempo. Nel corso del tempo, infatti, alcune caratteristiche del ruolo presidenziale si sono accentuate.

Ci si soffermerà in particolare sulle mosse politiche che hanno destato dibattito riguardo ai poteri presidenziali, nel corso dei mandati di George H.W. Bush, Bill Clinton e George W. Bush.

Iniziamo ora a considerare il testo della Costituzione, che, come precedentemente accennato, tratteggia il ruolo presidenziale all'Articolo II.

2.2 I poteri del Presidente nella Costituzione: l'accezione dei Framers

La prima Sezione dell'Articolo II della Costituzione Americana recita: "The executive power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his office during the term of four years."⁸¹

Il potere esecutivo viene rivestito dal Presidente degli Stati Uniti d'America, il cui mandato dura quattro anni. Si tratta di una carica personale, l'unica del sistema americano a non essere collettiva. L'Articolo II della Costituzione inizia con quella che viene chiamata "vesting clause", ovvero la clausola di vestizione del presidente.

A tale riguardo, molti studiosi hanno notato la differenza tra la clausola di vestizione del presidente e quella del Congresso, che recita: "All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States."⁸²

Per molti, il fatto che nell'articolo riferito al Congresso i poteri vengano specificati nel dettaglio è la riprova della diversità sostanziale tra Congresso e Presidenza: il Congresso ha a propria disposizione una serie di poteri elencati, mentre la Presidenza ne ha una definizione più generica e vaga, senza specificare nel dettaglio la conformazione del potere esecutivo e cosa esso concretamente significhi.

Spesso si è interpretata la mancata definizione della natura del potere esecutivo come un errore fatale dei Costituenti. Ma, come sottolineano Joseph M. Bessette e Gary J. Schmitt, ci si dimentica chi fossero coloro che hanno lavorato alla stesura della Costituzione:

We sometimes forget just how much executive experience the delegates brought to the task of building a more effective national government for the new nation. Nearly all (fifty of the fifty-five) had served in one or more executive positions at the national, state or local level. [...] these men would have been especially alert to the need to provide a sturdy structure and ample authorities to the nation's chief executive. Article II was their response to this need.⁸³

Quasi tutti i delegati, quindi, (50 dei 55 presenti) avevano rivestito posizioni nell'esecutivo a livello locale o statale. Non si trattava di sprovveduti, ma di un gruppo di esperti nell'attività governativa, che avevano come obiettivo quello di sostituire un governo blando e inefficace

⁸¹ <http://www.ushistory.org/documents/constitution.htm>.

⁸² <http://www.ushistory.org/documents/constitution.htm>.

⁸³ Joseph M. Bessette, Gary J. Schmitt, *The Powers and Duties of the President*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit. p. 31.

(quello formato dagli Articoli della Confederazione) con un governo che avesse effettivamente la capacità di incidere e di fare la differenza. Il presidente, che gli Articoli della Confederazione tratteggiavano, era una sorta di amministratore capo, una figura poco incisiva a livello di capacità governative. L'intento era quello di creare una nuova figura che avesse dei poteri efficaci, dando una nuova importanza al governo federale. Ovviamente non si puntava a riproporre una figura simile al monarca inglese, figura di cui ci si era appena liberati. Proprio per questo motivo, i *Framers* evitarono di mettere nelle mani del Presidente il potere di dichiarare guerra, riservandolo al Congresso.

Coloro che sostengono che l'esecutivo pensato dai *Framers* non dovesse avere alcuni poteri particolari ma dovesse essere totalmente subordinato al Congresso, ignorano il contesto storico in cui l'esecutivo è stato concepito, ossia come risposta a un precedente governo inefficace:

The national government under the Articles of Confederation had no true executive branch as we understand it today. Congress created committees to handle various executive branch functions, but no single entity gave direction to executive agencies, and the "president" was simply the presiding officer of Congress. The result was a government incapable of responding adequately to crises and unable to provide for steady administration of the laws⁸⁴

Sotto gli Articoli della Confederazione, quella del presidente era una figura del tutto marginale, che dirigeva il Congresso nelle sue funzioni. Da questo derivava un governo incapace di rispondere adeguatamente alle crisi ed incapace di garantire un'amministrazione stabile delle leggi. Era questo contesto storico che nel 1787 ha portato alla *Convention* di Philadelphia, dove si è giunti all'invenzione della Presidenza Americana. Pur avendo dibattuto del pericolo di ricadere nella tirannia, i *Framers* non ritenevano che questo pericolo riguardasse solo il potere esecutivo, ma tutti i bracci del sistema, nessuno escluso. La preoccupazione principale era quella di produrre un sistema di governo federale che fosse efficace:

While fear of tyranny was one theme in Philadelphia, the overriding desire to form a more effective government was a far stronger one. The presidency as an institution cannot be understood apart from the fact that it was constructed at a convention primarily concerned with the failure of the system under the Articles of Confederation⁸⁵

Nel considerare il testo della Costituzione, quindi, non bisogna slegarlo dal contesto storico-culturale in cui è stato redatto.

Nella restante parte della prima sezione dell'Articolo II, viene descritta la modalità di elezione del presidente, attraverso il meccanismo del Collegio Elettorale. Tale sezione è stata emendata attraverso il XII emendamento, per separare la votazione del Presidente da quella del Vice Presidente.

La modalità di elezione del Presidente rimane tuttora un aspetto molto ostico e dibattuto. Come precedentemente accennato, a ogni Stato viene attribuito un certo numero di Grandi Elettori, pari al numero di *Congressmen* (*Representatives* e *Senators*) a cui tale Stato ha diritto.

La *Convention* raggiunse un accordo a riguardo che prevedeva la misura seguente:

⁸⁴ David A. Crockett, *Executive Privilege*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 209.

⁸⁵ *Ibidem*.

Ciascuno stato nominerà, nel modo in cui il suo legislativo stabilisce, un certo numero di elettori pari al numero totale dei senatori e dei membri della camera dei rappresentanti a cui quello stato ha diritto nell'assemblea legislativa federale⁸⁶

In ogni Stato, quindi, avvengono le elezioni dei Grandi Elettori. Il partito che vincerà la maggioranza, all'interno dello Stato, otterrà tutti i voti dei relativi Grandi Elettori a cui tale stato ha diritto, secondo il principio "winner-takes-it-all".

A loro volta i Grandi Elettori voteranno il candidato presidenziale proposto dal partito vittorioso. Si tratta quindi di una elezione indiretta, pensata dai *Framers* perché i voti popolari fossero mediati da un gruppo di cittadini illustri, che in qualche modo mediasse le passioni popolari.

Le modalità di elezione del Presidente furono un tema molto discusso alla *Convention*, ed il compromesso raggiunto rivelò le proprie falle molto presto. Come descrive lo studioso Robert A. Dahl, a fondamento di questo sistema vi era una logica di selezione:

Perché i Costituenti adottarono questo sistema? [...] volevano sottrarre la scelta del presidente alle maggioranze popolari e mettere questa responsabilità nelle mani di un corpo selezionato di cittadini saggi, eminenti e virtuosi. [...]

Nessuna disposizione costituzionale rivelò i suoi difetti di concezione altrettanto rapidamente come il collegio elettorale. Nel giro di una dozzina di anni, le elezioni del 1800 avevano già mostrato alcune pecche. La più grave all'epoca, anche se facile da correggere era il fatto che i costituenti non erano riusciti a distinguere adeguatamente tra l'elezione del presidente e l'elezione del vicepresidente⁸⁷

Il filtro delle "passioni popolari", che doveva essere il Collegio Elettorale, si trasformò semplicemente in una modalità di conteggio dei voti, che, per come era stato concepito, garantiva una rappresentanza ed un peso maggiore ai cittadini votanti negli stati minori. L'idea sottostante questa rappresentanza ineguale era quella di preservare il peso politico degli stati minori. Gli si voleva garantire un sistema che li tutelasse nei confronti degli stati più grandi. Tuttavia, rimane discutibile il principio secondo cui un elettore del Nevada debba avere un peso maggiore e quindi valere di più di quello di un elettore californiano. Dahl fa un esempio vivido a riguardo di queste proporzioni ineguali: "nel 2000 il voto di un cittadino del Nevada valeva, in effetti, 17 volte il voto di un abitante della California."⁸⁸

Oltre alla rappresentanza ineguale che questo sistema implica, si è verificata più volte l'eventualità in cui salga alla Presidenza il candidato che ha ottenuto in assoluto un minor numero di voti popolari, magari aggiudicandosi interi stati (e quindi i relativi voti dei Grandi Elettori) con maggioranze risicate.

Numerosi tentativi di modificare questo sistema sono stati avanzati nel corso del tempo dalla Camera dei Rappresentanti, tuttavia, come ci si può aspettare, il Senato, roccaforte della rappresentanza ineguale, ha sempre osteggiato tali provvedimenti:

Da una parte, oltre settecento proposte sono state presentate alla Camera per modificare o abolire il collegio elettorale. Nessuna è passata. Com'è prevedibile, la tomba degli emendamenti è il Senato, che, come abbiamo visto, è la roccaforte della rappresentanza ineguale. [...]

La regola che prevede che un emendamento raggiunga una maggioranza dei due terzi a favore in Senato conferisce di fatto ai senatori degli stati più piccoli un potere

⁸⁶ Robert A. Dahl, *Quanto è democratica la Costituzione Americana?*, trad. it. di Cristiana Paternò, Editori Laterza, Roma, 2003, p. 54.

⁸⁷ *Ivi*, p. 55.

⁸⁸ *Ivi*, p. 36.

di veto⁸⁹

La probabilità di approvazione di un eventuale emendamento a riguardo è quindi molto bassa.

Ma, tornando al testo costituzionale, analizziamo ora la seconda Sezione dell'Articolo II:

The President shall be commander in chief of the Army and Navy of the United States, and of the militia of the several states, when called into the actual service of the United States; he may require the opinion, in writing, of the principal officer in each of the executive departments, upon any subject relating to the duties of their respective offices, and he shall have power to grant reprieves and pardons for offenses against the United States, except in cases of impeachment⁹⁰

Al Presidente viene conferito il titolo di Comandante Capo dell'esercito e della marina degli Stati Uniti. Egli può richiedere agli ufficiali dei dipartimenti dell'esecutivo la propria opinione a riguardo delle attività di servizio dei rispettivi uffici e può garantire sospensioni della pena e grazie per offese contro gli Stati Uniti, eccezion fatta per i casi di *impeachment* (la messa in stato d'accusa del presidente).

Questa è una delle sezioni più problematiche della Costituzione per quanto riguarda i poteri della Presidenza. Nel corso della storia americana, come accennato, si è spesso verificata la situazione in cui il Presidente ordinasse degli attacchi armati, in quanto capo delle forze armate, senza aspettare una dichiarazione di guerra da parte del Congresso. In quanto capo delle forze armate, il presidente può, nella prova dei fatti, mobilitarle attraverso un proprio comando.

A tale riguardo il presidente Taft scriveva, a inizi Novecento:

Only Congress has the power to declare war, but with the army and the navy, the president can take actions such as to involve the country in war and leave Congress no option but to declare it or recognize its existence⁹¹

Come sottolineava Taft, anche se il presidente non gode del potere di dichiarare guerra, egli può, attraverso un proprio comando, mobilitare le forze armate ed impegnarle in determinate azioni. In questo modo egli non lascia al Congresso opzioni diverse da quella di prendere atto delle sue mosse e riconoscere lo stato di cose.

Questo potere ed il suo utilizzo viene spesso assimilato ai poteri di emergenza del Presidente, quelli con cui può operare in maniera rapida e segretamente. All'interno dei *Federalist Papers*, sia Hamilton che Madison sottolineavano il dovere del presidente di intervenire in risposta a situazioni di emergenza, per tutelare la Nazione e quindi la necessità di avere un governo efficace ed energico:

In the *Federalist Papers* it was Madison who earlier underlined its importance to the system as a whole, writing in Federalist No. 37 that "energy in government is essential to that security against external and internal danger and to that prompt and salutary execution of the laws which enter into the very definition of good government⁹²

Anche Hamilton, sempre all'interno dei *Federalist Papers*, sottolineava l'importanza e le

⁸⁹ Robert A. Dahl, *Quanto è democratica la Costituzione Americana?*, trad. it. di Cristiana Paternò, cit., p. 63.

⁹⁰ <http://www.ushistory.org/documents/constitution.htm>.

⁹¹ Robinson Lance, *Theodore Roosevelt and William Howard Taft*, Tulis, Besette, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 86.

⁹² David A. Crockett, *Executive Privilege*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 213.

caratteristiche uniche di cui gode l'esecutivo:

As Hamilton put it, "Energy in the executive is a leading character in the definition of good government. Only an energetic executive, Hamilton argued, could overcome the tendency of the political system to stalemate and provide creative political direction. Conditions of crisis would make executive leadership even more imperative: "Decision, activity, secrecy, and dispatch will generally characterize the proceedings of one man in a much more eminent degree than the proceedings of a great number."⁹³

Hamilton sottolineava poi, nel *Federalist* numero 70, che l'esecutivo è essenziale per la protezione da attacchi stranieri:

the executive is "essential to the protection of the community against foreign attacks; [...] What, then, does the unitary executive branch provide to the republic that other branches do not? Important qualities include "decision, activity, secrecy, and dispatch" "Promptitude of decision", "vigor", and "expedition" help constitute the "bulwark of the national security."⁹⁴

L'esecutivo, come notava Hamilton, ha delle caratteristiche che gli altri bracci della repubblica non hanno, come la immediata capacità decisionale, la possibilità di agire, la segretezza e la velocità. Queste sono tutte caratteristiche legate alla preservazione della sicurezza nazionale.

Secondo lo scienziato politico Skowronek, i Costituenti avevano effettuato una scelta: l'assenza di sistemi interni all'esecutivo per monitorarne le attività era intenzionale:

this absence of formal internal checks on the exercise of executive power is no accident. The architects of the presidential office consciously rejected a plural executive or one checked by a council to ensure that the presidency would possess those capacities that, they believed, characterized every well-constructed executive branch: decision, activity, secrecy, and dispatch.⁹⁵

La presenza di un esecutivo unitario, nella persona del presidente, era stata appositamente prevista dagli architetti della Costituzione per garantire alla presidenza velocità, potere decisionale, efficienza e segretezza.

Quindi, quelle qualità che permettono al potere esecutivo la propria efficacia e capacità d'azione, sono le stesse che, spesso, provocano tensione tra potere legislativo ed esecutivo. Le caratteristiche stesse del potere esecutivo possono incentivare il presidente ad agire unilateralmente, per poi assistere alle reazioni di Corte Suprema e Congresso.

Essendo il presidente un organo personale, egli può utilizzare in maniera efficace il potere esecutivo in prima istanza, riservando al Congresso e al potere giudiziale l'opportunità successiva di agire e limitarlo. Un'azione da parte del Congresso, data la composizione collettiva di quest'ultimo, implica dei costi importanti in termini di tempo e segretezza. Quindi spesso viene percorsa l'azione unilaterale presidenziale come via preferenziale.

Spesso si è quindi verificata un'azione antecedente del Presidente ed una successiva presa di posizione relativa da parte del Congresso.

Ovviamente questa tendenza ad agire unilateralmente dell'esecutivo diventa più problematica nel caso dei conflitti armati:

⁹³ Miroff, Seideman, Swanstrom, *The Democratic Debate*, Houghton Mifflin Company, Boston, 2002, p. 324.

⁹⁴ David A. Crockett, *Executive Privilege*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 214.

⁹⁵ *Ivi*, p. 15.

Armed conflict poses the most severe such challenge. The problem is whether the president, charged with “directing and employing the common strength”, will have the means and flexibility to meet the common danger without subverting the original constitutional balance⁹⁶

Torneremo più avanti sul dilemma che i conflitti armati hanno spesso rappresentato nel rapporto tra presidenza e Congresso, nel dettaglio delle tre presidenze analizzate.

Continuando a leggere l'Articolo II, terminiamo la seconda sezione, che recita:

“He shall have power, by and with the advice and consent of the Senate, to make treaties, provided two thirds of the Senators present concur.”⁹⁷

Il presidente riveste un ruolo importante in politica estera: ha la capacità di negoziare e concludere trattati con potenze straniere, anche se essi dovranno poi essere ratificati dal Senato. Per procedere alla ratifica dei trattati, il Senato dovrà votare a favore per i due terzi dei votanti. Questo ruolo del Senato è uno dei meccanismi di *check and balance* di cui i *Framers* hanno dotato il sistema. La sezione aggiunge poi il potere presidenziale di nominare gli ambasciatori, i consoli ed altri funzionari pubblici, i giudici della Corte Suprema, e tutti i funzionari la cui nomina non sia prevista diversamente. Il Presidente propone i nomi dei funzionari al Senato, che li deve approvare.

La terza sezione prevede l'autorità da parte del Presidente di fornire al Congresso informazioni sullo stato dell'Unione e raccomandare le misure politiche che crede necessarie alle sfide del tempo:

He shall from time to time give to the Congress information of the state of the union, and recommend to their consideration such measures as he shall judge necessary and expedient⁹⁸

Questo discorso tenuto di fronte al Congresso si è tramutato nel tempo in una vera e propria stesura dell'agenda legislativa proposta dal presidente.

In occasioni straordinarie il presidente può convocare entrambe le Camere, o una sola ed aggiornarle se lo ritiene utile.

He may, on extraordinary occasions, convene both Houses, or either of them, and in case of disagreement between them, with respect to the time of adjournment, he may adjourn them to such time as he shall think proper⁹⁹

Deve occuparsi, inoltre, del fatto che le leggi siano eseguite fedelmente: “he shall take care that the laws be faithfully executed.”¹⁰⁰

La quarta ed ultima sezione dell'Articolo II della Costituzione prevede la possibilità di messa in stato d'accusa del presidente, del vice presidente e di tutti gli ufficiali civili degli Stati Uniti nei casi di tradimento, corruzione ed altri crimini maggiori ed infrazioni minori:

The President, Vice President and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors¹⁰¹

⁹⁶ Joseph M. Besette, Jeffrey Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 17.

⁹⁷ <http://www.ushistory.org/documents/constitution.htm>.

⁹⁸ <http://www.ushistory.org/documents/constitution.htm>.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ibidem*.

Questo è un altro dei meccanismi di *check and balances*: la messa in stato d'accusa del Presidente può essere avanzata dalla Camera dei Rappresentanti, mentre il Senato funge da corte e giuria nel giudicarlo.

2.3 *Lo studio della Presidenza degli accademici e le differenti visioni*

A livello di studio di ruolo e poteri presidenziali, gli accademici hanno iniziato ad interessarsene in misura maggiore dagli anni Cinquanta, a partire da uno studio a cura dello scienziato politico Edward S. Corwin sul ruolo della Presidenza, all'interno del sistema istituzionale americano.

Nel 1960 è stato pubblicato l'influente libro dello scienziato politico Neustadt: "Presidential Power: the Politics of Leadership". Quest'opera ha avuto molta risonanza e influenza sull'approccio allo studio della Presidenza. Richiamando la tradizione machiavelliana, Neustadt si concentrava essenzialmente sul problema legato all'utilizzo del potere del presidente: ossia su che strategie adottare per fare in modo che l'intero sistema politico lavorasse a suo favore. Si trattava quasi di un manuale di istruzioni strategiche per il presidente.

Neustadt rifiutava l'idea che la Costituzione fosse la fonte più autorevole nell'identificare il ruolo ed i poteri del presidente, vedeva un presidente formalmente debole, che avrebbe dovuto utilizzare strategie ed il potere della persuasione per aumentare la propria influenza:

While Neustadt was rejecting the Constitution as the most important source for understanding the actual exercise of presidential power, other students were rejecting constitutional analysis for a related but distinct reason: because, in their view, the principle of separation of powers and check and balances, which lay at the heart of the American constitutional order, made it virtually impossible to generate the political leadership necessary to meet contemporary national needs.¹⁰²

Mentre Neustadt affermava che la Costituzione fosse irrilevante rispetto alle preoccupazioni strategiche di un presidente moderno, altri studiosi vedevano il principio della separazione dei poteri ed i meccanismi di reciproca sorveglianza tra diversi bracci del sistema (*check and balance*) come inadatti, non in linea rispetto a tipo di leadership incisiva che i tempi moderni richiedevano.

Si trattava, a loro parere, di interpretazioni di un testo costituzionale ormai obsoleto e di meccanismi inadatti alle esigenze dei tempi moderni. Ci si distaccava quindi dal testo costituzionale e dai meccanismi che esso proponeva. Ci si focalizzava sull'analisi più dettagliata di mosse e strategie politiche che rendessero la Presidenza sempre più incisiva. Questa visione, in aperta opposizione ai limiti all'esecutivo dettati dalla Costituzione, subì una battuta d'arresto, in particolare con la guerra del Vietnam e lo scandalo Watergate: alcuni accademici iniziarono a opporsi all'approccio meramente politico-strategico alla Presidenza:

This began to change when Vietnam, Watergate, and other perceived abuses of presidential power led some scholars to reject the predominant political approaches to the study of the presidency because of their apparent lack of standards to limit presidential conduct and their implicit encouragement of executive branch aggrandizement¹⁰³

¹⁰² Joseph M. Besette, Jeffrey Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 3.

¹⁰³ *Ivi*, p. 4.

Quello che iniziò a spaventare, dell'approccio strategico-politico, era appunto la mancanza di standard che limitassero il potere presidenziale, che sembrava venisse continuamente spinto ad ingrandirsi, noncurante di ogni limite.

In risposta al timore di un potere presidenziale illimitato, molti studiosi tornarono ad ancorarsi ai dettami del diritto pubblico: cercavano di giudicare l'azione presidenziale vincolandola ai tradizionali standard costituzionali.

Quindi, dagli anni Settanta, si è assistito a un ritorno da parte di alcuni accademici a considerare il testo costituzionale come fondamentale punto di partenza, per interpretare la Presidenza ed il suo operato:

In varying degrees, the authors of these studies turned to the document written in 1787, to the original intentions of the framers, and to the developments of constitutional doctrine throughout American history for a set of standards against which to judge presidential actions and on the basis of which to curb future abuses¹⁰⁴

La maggior parte di coloro che proponevano questo approccio legato al diritto pubblico erano professori di giurisprudenza. Tuttavia, anche i professori di scienze politiche del periodo post-Watergate, si interrogarono sul potere presidenziale.

L'approccio generale, tra loro, non era quello di rifarsi alla Costituzione ed ai suoi vincoli, quanto più quello di analizzare le performance dei vari presidenti, alla ricerca di principi o linee guida per riportare il potere esecutivo sotto controllo. Alcuni si soffermarono sul tratteggio di descrizioni psicologico-caratteriali dei vari presidenti, cercando di individuare le ripercussioni di questi tratti sul loro operato. Un altro aspetto molto indagato era quello dell'analisi psicologica del Presidente e dello stile di leadership e le conseguenze politiche che questi tratti avevano. Verso la fine degli anni Settanta l'approccio politico e quello costituzionale si separarono. In linea di massima gli scienziati politici continuarono ad attribuire poca rilevanza alla Costituzione, nell'analizzare la Presidenza.

Nel 1973 venne pubblicato "The Imperial Presidency", un libro molto influente rispetto allo studio della Presidenza e dei suoi poteri, ad opera dello storico Arthur Schlesinger Jr.

All'interno dell'opera, Schlesinger dava voce a due principali preoccupazioni: che la presidenza degli Stati Uniti fosse diventata un potere fuori controllo e che avesse oltrepassato i suoi limiti costituzionali, rassomigliando appunto ad un potere imperiale.

Nella propria analisi Schlesinger osservava che nella storia si è assistito a momenti di particolare emergenza, in cui il presidente si è trovato a dover prendere decisioni che, in assenza di tale stato di crisi, non sarebbero state giustificate. La legittimità delle azioni presidenziali sembrava dipendere essenzialmente dall'esistenza di una chiara minaccia, ampiamente percepita, alla vita della nazione.

The legitimacy of presidential action appears to depend primarily on the seriousness of the danger. On this criterion, Schlesinger argued, both Lincoln during the Civil War and Franklin Roosevelt before and during the World War II were justified undertaking strictly illegal actions.¹⁰⁵

Schlesinger, nell'articolare questa posizione, si basava sulla teoria della prerogativa del potere esecutivo del filosofo John Locke. Riassumendo, Locke affermava che il potere legislativo non è in grado di prevedere procedure che ottemperino a tutte le eventuali contingenze che uno stato si può trovare ad affrontare. L'esecutivo deve quindi possedere

¹⁰⁴ Joseph M. Besette, Jeffrey Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 4.

¹⁰⁵ *Ivi*, p. 20.

un potere di azione discrezionale, volto a tutelare il bene comune, indipendentemente dalla prescrizione legislativa e, se necessario, anche contro di essa.

Si viene a delineare la distinzione tra legittimità e legalità. Un presidente può trovarsi nella condizione di dover prendere provvedimenti illegali (ossia contrari alla legge vigente), e pur tuttavia legittimi (giustificati da una situazione di effettiva minaccia o emergenza).

Nel 1989 Schlesinger elaborò una descrizione più particolareggiata dei punti che dovevano essere presenti per giustificare l'uso, da parte del presidente, di prerogative di emergenza. Affermava inoltre che, dopo tali provvedimenti dell'esecutivo, ad altri sarebbe spettato il compito di giudicarlo: "Congress... along with the Supreme Court and ultimately the people, will serve as the judge of his action."¹⁰⁶

Queste riflessioni di Schlesinger sono acute, riassumono efficacemente il problema della risposta alle emergenze e dei vincoli al potere presidenziale. Sottolineano inoltre ciò che limita maggiormente i poteri presidenziali: il Congresso e la Corte Suprema, con i meccanismi di *check and balance* ed il popolo americano.

Verso la fine del ventesimo secolo, gli studiosi della Presidenza iniziarono ad adottare approcci più complessi, spesso unendo l'interpretazione costituzionale all'interpretazione delle mosse politiche presidenziali.

Un esempio è dato da un altro studioso americano, Stephen Skowronek, il quale, rigettando la visione di Neustadt, riafferma la continua rilevanza della Costituzione rispetto all'interpretazione del ruolo presidenziale.

Ancora oggi, quindi, non si ha una visione unitaria del ruolo e dei poteri della presidenza.

Semplificando si possono individuare un filone più critico dei poteri presidenziali, che li vorrebbe limitati alla comprensione letterale della Costituzione. Tale filone individua nel Congresso il braccio più incisivo nella politica americana. Si ha poi un filone possibilista, che tende a considerare la Presidenza un potere che non dovrebbe essere limitato da alcunché, essendo espressione della volontà popolare. Di questo tratteremo meglio parlando delle tre presidenze.

In linea di massima gli scienziati politici tendono a non enfatizzare eccessivamente il peso della Costituzione e dei suoi vincoli per l'esecutivo. In parte perché ritengono che più di duecento anni di cambiamenti economici, politici, sociali e tecnologici abbiano reso obsoleta la lettera costituzionale, o perché non ne hanno spesso visto l'attinenza alla pratica politica. Tuttavia, lo stesso caso Watergate e l'*impeachment* di Nixon hanno dimostrato che non si tratta di pratiche e leggi così lontane dalla realtà politica.

Il potere che rimane il più controverso è quello del *Commander in Chief*. Come vedremo più avanti, l'amministrazione Bush Jr. ha basato su di esso tutte le proprie posizioni, sostenendo una sorta di "inherent power" presidenziale, ossia un potere innato che permetterebbe al Presidente di agire indisturbato. Approfondiremo questo tema nelle pagine successive.

2.4 Il mandato presidenziale e la retorica presidenziale

Spesso, nel corso della storia, i presidenti americani hanno affermato il proprio ruolo di unici rappresentanti dell'intera nazione. Si sono avvalsi del ruolo di unici rappresentanti, di portatori diretti della voce del popolo e degli interessi comuni della nazione.

Questa teoria, detta del mandato presidenziale, non è una trovata contemporanea. Si è diffusa ed affermata nel corso del tempo, anche attraverso la lettura del mandato e dei relativi poteri da parte dei presidenti stessi.

Come ci ricorda Robert Dahl, grande studioso della democrazia americana, la teoria del mandato presidenziale è stata avanzata *in primis* da Andrew Jackson:

¹⁰⁶ Joseph M. Besette, Jeffrey Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 22.

However, if anyone could be said to have created the myth of the presidential mandate, surely it would be Andrew Jackson. Although he never used the word mandate, so far as I know, he was the first American president to claim not only that the president is uniquely representative of all the people, but that his election confers on him a mandate from the people in support of his policy¹⁰⁷

Andrew Jackson, senza mai usare la denominazione di “mandato presidenziale”, fu il primo presidente americano ad affermare che il presidente fosse l’unico rappresentante dell’intero popolo e che la sua stessa elezione gli conferisse un mandato popolare. Un mandato che gli era stato consegnato dal popolo americano nel suo complesso, a supporto della linea politica e delle proposte da lui avanzate.

Queste pretese di rappresentanza diretta non suonano nuove, esse sono state, nel corso del tempo, riaffermate, rielaborate, fatte proprie e riproposte da numerosi presidenti:

Jackson venne aspramente attaccato per la sua audace affermazione, che non tutti i presidenti successivi appoggiarono. Tuttavia essa acquistò ulteriore credibilità quando fu ripresa da Lincoln, Cleveland, Theodore Roosevelt e Wilson, mentre venne definitivamente fissata da Franklin Delano Roosevelt¹⁰⁸

Jackson fu il primo presidente ad utilizzare il potere di veto, non come garanzia della preservazione dell’ordine costituzionale, ma come strumento politico per osteggiare manovre che non condivideva:

His great issue of policy was the Bank of the United States, which he unwaveringly believed was harmful to the general good. Acting on this conviction, in 1832 he vetoed the bill to renew the bank's charter. Like his predecessors, he justified the veto as a protection against unconstitutional legislation; but unlike his predecessors in their comparatively infrequent use of the veto he also justified it as a defense of his or his party's policies.¹⁰⁹

Jackson osteggiava la banca degli Stati Uniti, la riteneva nociva al bene comune e dunque impose il proprio veto alla proposta di legge che ne rinnovava la carta costitutiva. Oltre a giustificare il veto come protezione da quella che diceva essere una legislazione anticostituzionale, usò il potere di veto per difendere la propria posizione politica. Quando si trovò a licenziare il suo segretario del tesoro per velocizzare il crollo della banca, si giustificò dicendo, tra il resto: “The president is the direct representative of the American people, but the Secretaries are not.”¹¹⁰

Polk, dopo Jackson, riprese nel 1848 l’idea del mandato presidenziale, confrontandola ed uguagliandola a quella del mandato congressuale, difendendo il proprio diritto di veto, affermò che il presidente rappresentava il popolo almeno quanto lo faceva il Congresso:

The President is responsible "not only to an enlightened public opinion, but to the people of the whole Union, who elected him, as the representatives in the legislative

¹⁰⁷ Robert A. Dahl, *Myth of the Presidential Mandate*, Political Science Quarterly, Vol. 105, No. 3 (Autumn, 1990), The Academy of Political Science, p. 356.

¹⁰⁸ Robert A. Dahl, *Quanto è democratica la Costituzione Americana?*, trad. it. di Cristiana Paternò, cit., p. 50.

¹⁰⁹ Robert A. Dahl, *Myth of the Presidential Mandate*, Political Science Quarterly, Vol. 105, No. 3 (Autumn, 1990), cit., p. 356.

¹¹⁰ Leonard D. White, *The Jacksonians: A Study in Administrative History, 1829-1861*, (New York: Free Press, 1954), p. 23.

branches . . . are responsible to the people of particular States or districts”¹¹¹

Il Presidente non era, a suo dire, responsabile solamente nei confronti di un’opinione pubblica colta, ma nei confronti dell’intera Unione, che lo aveva eletto, allo stesso modo in cui i rappresentanti del ramo legislativo erano responsabili nei confronti del popolo dei particolari stati o distretti che li avevano eletti.

È da notare che nessuno di questi due presidenti affermava una superiorità del presidente rispetto al Congresso, è stato Woodrow Wilson ad affermare che, nel rappresentare il popolo, il presidente è superiore rispetto al Congresso.

Anche Lincoln in precedenza dovette giustificare il potere precedentemente inutilizzato per rispondere all’emergenza della guerra civile. Tuttavia non lo fece basandosi sull’idea del mandato popolare, quanto piuttosto su motivazioni legate alla Costituzione.

Theodore Roosevelt, prima di Wilson, aveva una visione molto ampia dei poteri presidenziali, tuttavia anche le sue pretese di leadership presidenziale si rifacevano alla Costituzione.

Woodrow Wilson invece, da precedente accademico e scienziato politico, sviluppò e diede le basi a quella che è la teoria del mandato presidenziale nella sua forma canonica:

Members of the House and Senate are representatives of localities, are voted for only by sections of voters, or by local bodies of electors like the members of the state legislatures. There is no national party choice except that of President. No one else represents the people as a whole, exercising a national choice.... The nation as a whole has chosen him, and is conscious that it has no other political spokesman. His is the only national voice in affairs.... He is the representative of no constituency, but of the whole people. When he speaks in his true character, he speaks for no special interest.... There is but one national voice in the country, and that is the voice of the President¹¹²

Wilson affermava che i membri di Camera e Senato fossero rappresentanti di determinate realtà locali. Sottolineava che essi venivano votati da alcune sezioni di elettori o da organi locali di elettori, come membri del legislativo rappresentanti di un singolo stato. Non vi era alcuna scelta nazionale oltre a quella del presidente. Nessun altro rappresentava la totalità del popolo, la nazione tutta lo aveva scelto, ed era consapevole di non avere altro portavoce. La sua era l’unica voce nazionale negli affari. Egli non rappresentava nessun elettorato particolare, se non l’intero popolo. Quando parlava, il presidente non lo faceva in rappresentanza di interessi particolari, ma in rappresentanza degli interessi nazionali. Questa era la visione di Wilson.

Wilson saw the eighteenth-century Constitution as defective – incapable of generating an effective and comprehensive response to popular interests and needs. He sought in a renovated presidency to repair these defects by creating an energized president who, bearing a mandate direct from the people, could lead the legislature and make the government govern in spite of the Constitution.¹¹³

Da Wilson in poi, è diventata una prassi quella di riferirsi al presidente come al portatore di un mandato popolare, che conferisce forza e sostegno pubblico ai suoi fini, alle sue proposte

¹¹¹ Robert A. Dahl, *Myth of the Presidential Mandate*, Political Science Quarterly, Vol. 105, No. 3 (Autumn, 1990), p. 357.

¹¹² *Ivi*, p. 360.

¹¹³ Russell Muirhead, Forward to: Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2016, p. XIII.

politiche, in quanto unico rappresentante della volontà popolare tutta. È interessante considerare le conseguenze che l'idea del mandato popolare del presidente può avere. Dahl le descrive nella maniera seguente:

By portraying the president as the only representative of the whole people and Congress as merely representing narrow, special, and parochial interests, the myth of the mandate elevates the president to an exalted position in our constitutional system at the expense of Congress¹¹⁴

Concepire il presidente come l'unico legittimo rappresentante del popolo, significa in sostanza elevare la figura presidenziale, esaltandola rispetto al Congresso, che viene considerato solamente sede di interessi particolari, locali.

The myth confers on the aims of the groups who benefit from presidential policies an aura of national interest and public good to which they are no more entitled than the groups whose interests are reflected in the policies that gain support by congressional majorities¹¹⁵

Questa sorta di mito del mandato presidenziale, automaticamente, conferisce ai gruppi che beneficiano delle politiche presidenziali un'aura di interesse nazionale e bene comune, a cui, potenzialmente, non sarebbero intitolati né più né meno di coloro i cui interessi vengono promossi dalle maggioranze congressuali. Questo, in ultima analisi, implica che, riflettendo le politiche proposte dal presidente il volere della maggioranza, tra presidente e Congresso, il presidente dovrebbe sempre prevalere.

Dahl sottolinea a smentita di questa teoria, che la maggior parte delle volte, i presidenti vengono eletti con minoranze, senza nemmeno superare il cinquanta per cento dei voti popolari. Questo presunto mandato presidenziale spesso si presenta, in realtà, come il riflesso della scelta di una minoranza di elettori.

Dahl sottolinea che, quello che significa un'elezione presidenziale, non è tanto un mandato popolare, bensì la possibilità di avanzare e realizzare quelle che sono le politiche che un determinato presidente avverte come necessarie per il paese.

Un risultato elettorale non significa la corrispondenza di ogni mossa da parte del presidente con una specifica volontà popolare:

What I do say is that no elected leader, including the president, is uniquely privileged to say what an election means - nor to claim that the election has conferred on the president a mandate to enact the particular policies the president supports¹¹⁶

Inizialmente i *Framers* avevano pensato il processo elettorale presidenziale come un meccanismo che aumentasse la probabilità di eleggere una figura nazionale supportata da una maggioranza. Non si prefiguravano nemmeno che di lì a poco si sarebbero venuti a formare i partiti:

although the Founders recognized “the need for a popular judgement of the performance of an incumbent” and designed a method for selecting the president that would, as they thought, provide that opportunity, they “did not see elections as performing the role of instituting decisive changes in policy response to popular

¹¹⁴ Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2016, p. 365.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Robert A. Dahl, *The Myth of the Presidential Mandate*, *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 3 (Autumn, 1990), cit., p. 366.

demands". In short, the theory of the presidential mandate not only cannot be found in the Framers' conception of the Constitution; almost certainly violates that conception¹¹⁷

Nonostante i *Framers* considerassero giusto che vi fosse un giudizio popolare sulla performance presidenziale, essi non pensavano nemmeno che un presidente si dovesse ingraziare il popolo, non vedevano le elezioni come un meccanismo attraverso cui il presidente avrebbe portato avanti le domande popolari, rispondendo a queste con cambiamenti politici.

The presidency thus was intended to be representative of the people, but not merely responsive to popular will. Drawn from the people through an election (albeit an indirect one), the president was to be free enough from the daily shifts in public opinion so that he could refine it and, paradoxically, better serve popular interests [...] in order to "withstand the temporary delusions" of popular opinion, the executive was made independent. The office would draw its authority from the Constitution rather than from another governmental branch.¹¹⁸

La presidenza sarebbe stata rappresentativa del popolo, ma non rispondente ai suoi cambiamenti d'umore. Anche se selezionato attraverso le elezioni, il presidente sarebbe stato libero dai cambiamenti giornalieri dell'opinione pubblica, in maniera da essere, paradossalmente, più libero di servire al meglio gli interessi popolari. Proprio per aumentare e rendere possibile questa libertà dell'esecutivo, i *Framers* avevano evitato di prevedere la nomina presidenziale da parte del Congresso, rendendo la presidenza più indipendente dalla volontà popolare. Il Congresso, infatti, essendo composto da rappresentanti locali di ogni stato, era l'organo più direttamente influenzato dalle opinioni popolari. Si voleva garantire al presidente più libertà di movimento autonomo:

While independence from Congress was the immediate practical need, it was a need based upon the close connection between legislatures and popular opinion. [...] Congress would be dominated by local factions that, according to plan, would give greater weight to constituent opinion¹¹⁹

È altrettanto interessante notare come la concezione del presidente portatore del mandato popolare, abbia trasformato, nel tempo, il modo in cui il presidente si rivolgeva e tuttora si rivolge al popolo:

Fino agli anni Trenta del XIX secolo, i candidati alle presidenziali non tenevano discorsi durante la campagna; finché Woodrow Wilson non spezzò il tabù secolare nel 1912, nessun presidente aveva mai "tenuto un comizio per farsi propaganda" [...] A cominciare da Andrew Jackson, tuttavia, i presidenti hanno iniziato a fare audaci affermazioni secondo cui, in virtù della loro elezione, essi soli rappresentavano l'intero popolo, o almeno la sua maggioranza. Alcuni presidenti arrivarono addirittura ad asserire che la loro elezione costituiva un "mandato" politico. Nella misura in cui l'idea del mandato venne accettata, aumentò il carisma della politica presidenziale, ammantandola con la legittimità della sovranità popolare¹²⁰

¹¹⁷ Robert A. Dahl, *The Myth of the Presidential Mandate*, *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 3 (Autumn, 1990), pp. 357, 358.

¹¹⁸ Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, cit., pp. 39, 40.

¹¹⁹ *Ivi*, p. 40.

¹²⁰ Robert A. Dahl, *Quanto è democratica la Costituzione Americana?*, trad. it. di Cristiana Paternò, cit., p. 79.

All'interno di "The Rhetorical Presidency", Jeffrey Tulis approfondisce la retorica presidenziale e la sua trasformazione nel corso del tempo. L'inizio di questa trasformazione è collegato all'idea del mandato presidenziale:

Because Wilson legitimated the president as popular leader, his successors could make use of loudspeaker, amplification, and radio broadcasting technology that arose in the 1920s. Franklin Roosevelt exploited broadcast technology to join families in their living rooms over a "fireside chat". As FDR mastered radio, so Reagan commanded television¹²¹

In quanto leader popolare, il presidente ha guadagnato una responsabilità nei confronti della nazione sempre maggiore, a livello di comunicazione, di incoraggiamento e di trasparenza. Questi doveri hanno reso il ruolo della retorica presidenziale sempre più fondamentale:

Since the presidencies of Theodore Roosevelt and Woodrow Wilson, popular mass rhetoric has become a principal tool of presidential governance. Presidents regularly "go over the heads" of Congress to the people at large in support of legislation and other initiatives. More importantly, the doctrine that a president ought to be a popular leader has become an unquestioned premise of our political culture.¹²²

Dalle presidenze di Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson la retorica popolare di massa è diventata addirittura uno dei principali mezzi di governo presidenziale. I presidenti si appellano ormai regolarmente al popolo americano, oltrepassando il Congresso. Inoltre, la concezione del presidente come leader popolare è ormai profondamente radicata nella cultura politica americana. Dal ventesimo secolo, si dà sempre più per scontato che il presidente comunichi costantemente con il popolo americano, avanzi proposte e iniziative legislative e incoraggi la popolazione:

Today it is taken for granted that presidents have a duty constantly to defend themselves publicly, to promote policy initiatives nationwide, and to inspire the population. And for many, this presidential "function" is not one duty among many, but rather the heart of the presidency - its essential task [...] the rhetorical presidency and the understanding of American politics that it signifies are twentieth-century inventions and discoveries¹²³

Tulis afferma che, a livello di poteri presidenziali, nella pratica, nel corso della storia non sia cambiato molto, già George Washington aveva utilizzato tutti quei poteri unilaterali dell'esecutivo, che oggi vengono visti come eccessivi. Sottolinea invece l'elemento della presidenza retorica come un processo che, effettivamente, nel corso del tempo, ha subito importanti cambiamenti.

Inizia descrivendo la retorica pubblica precedente al ventesimo secolo, sulla base di un discorso alla nazione di Lincoln a riguardo dell'imminente guerra civile e sulla base della reazione del pubblico:

It is naturally expected that I should say something upon this subject, but to touch upon it at all would involve an elaborate discussion of a great many questions and circumstances, would require more time than I can at present command, and would

¹²¹ Russell Muirhead, forward to: Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, cit., p. XV.

¹²² Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, cit., p. 4.

¹²³ *Ivi*, pp. 4, 5.

perhaps, unnecessarily commit me upon matters which have not yet fully developed themselves [immense cheering].¹²⁴

In sostanza, Lincoln si rifiutò di parlare al popolo americano di un'imminente guerra civile e fu applaudito, una circostanza inimmaginabile ai nostri giorni:

Lincoln was cheered for keeping silent; Johnson was castigated for speaking to crowds. In our time, Dwight Eisenhower was criticized for not speaking out on a number of important policies, while Ronald Reagan has been hailed as the "great communicator" for his frequent popular appeals¹²⁵

Inizialmente, il presidente si rivolgeva di rado al pubblico. I suoi appelli scritti e discorsi erano prevalentemente diretti al Congresso.

First, proposals for laws and policies would be written and directed principally to Congress; although public, they would be fashioned for congressional needs and not necessarily for general public understanding or approval. Second, when presidential speech was directed primarily to the people at large it would address general principals rather than specific issues¹²⁶

Quindi, anche se pubblici, tali appelli presidenziali sarebbero stati modellati per un pubblico congressuale, non volti alla comprensione del popolo americano. Se diretti al popolo, i discorsi sarebbero stati più generici e divulgativi di principi generali, senza soffermarsi su argomenti specifici. Questo valeva anche per i discorsi inaugurali del presidente:

The inaugural address, for example, developed along lines that emphasized popular instruction in constitutional principle and the articulation of the general tenor and direction of presidential policy, while tending to avoid discussion of the merits of particular policy proposals¹²⁷

I presidenti, come detto, si appellavano di rado al pubblico americano, con l'eccezione di Andrew Jackson. In ogni caso, i veri e propri innovatori della presidenza retorica sono stati Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson, con un utilizzo sempre più propagandistico dei propri discorsi alla nazione. Dai loro mandati in poi, l'utilizzo dei discorsi pubblici per influenzare e manipolare l'opinione pubblica è diventato un mezzo imprescindibile della politica presidenziale.

Di Theodore Roosevelt si ricorda in particolare la campagna di sostegno di quello che diventò l'Hepburn Act. Si trattava di una proposta legislativa riguardante le ferrovie:

This legislation delegated power to the Interstate Commerce Commission to regulate railroad shipping rates [...] Roosevelt's campaign for this Act and the principle behind it came to represent or symbolize his whole domestic policy¹²⁸

Divenne l'emblema dell'intera amministrazione:

¹²⁴ Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, cit., p. 5.

¹²⁵ *Ivi*, p. 16.

¹²⁶ Robert A. Dahl, *The Myth of the Presidential Mandate*, *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 3 (Autumn, 1990), p. 368.

¹²⁷ Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, cit., pp. 46, 47.

¹²⁸ *Ivi*, p. 96.

Roosevelt called his policy “the square deal”, naming a principle he believed could mediate the claims on behalf and against wealth. For Roosevelt, the label “square deal” would summon consideration of a principle of fairness - an idea formed and enunciated prior to its advertisement in this catchy phrase¹²⁹

Attraverso uno slogan, “square deal” (che potremmo tradurre come “affare in regola”) Roosevelt identificava quello che gli sembrava essere un principio di equità, su cui improntare il proprio mandato. Nel periodo a lui successivo, si è affermata la tradizione di trovare uno slogan che riassume idealmente il mandato presidenziale di ognuno (basti pensare ad esempi quali *New Deal*, *Great Society* ecc.). Tuttavia, quella di Theodore Roosevelt non era una posizione di opposizione estrema al congresso come era stata, in precedenza, quella di Jackson. Si trattava in fondo di un appello moderato al pubblico americano:

Although Roosevelt was the first president to successfully appeal “over the heads” of Congress, he did so in a way that preserved, and did not preempt, Congress’s deliberative capacities and responsibilities. Elmer Cornwell has pointed out that Roosevelt began and ended his “swings” before Congress took up the bill¹³⁰

Il suo rivolgersi al pubblico non era in contrapposizione con l’attività deliberativa congressuale. Anche i viaggi intrapresi per supportare la misura nei vari stati americani, ebbero inizio e si conclusero prima che il Congresso iniziasse a considerare la proposta.

For him, there was a marked contrast between campaign speeches, where such attacks were justified [...] and governing speech, where they were not. After passage of the legislation [...] Roosevelt took his case to the people again, this time to facilitate its implementation by reassuring those who had lost that the law was not as radical as they had feared¹³¹

Roosevelt vedeva una diversità tra i discorsi della campagna presidenziale e quelli legati ad attività di governo. Una volta che il Congresso aveva ratificato la sua proposta, Roosevelt si rivolse nuovamente al popolo americano per rassicurare coloro che vi si erano opposti del fatto che non si sarebbe verificato un cambiamento così radicale come temevano. Nel suo approccio alla retorica presidenziale, Roosevelt si distaccava senz’altro dalla tradizione che lo precedeva, ma in una maniera moderata, non aggressiva nei confronti del Congresso e delle sue attività: “In this activity, Roosevelt abandoned nineteenth-century practice, to be sure, but he did so in a way that retained nineteenth-century institution, the Senate.”¹³² Dalla visione di Roosevelt del mandato presidenziale discendeva la concezione che aveva dei poteri presidenziali di intervenire per rispondere ai bisogni nazionali:

I declined to adopt the view that what was imperatively necessary for the Nation could not be done by the President unless he could find some specific authorization to do it. My belief was that it was not only his right but his duty to do anything that the needs of the Nation demanded unless such action was forbidden by the Constitution or by the law¹³³

¹²⁹ Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, cit., p. 96.

¹³⁰ *Ivi*, p. 106.

¹³¹ *Ivi*, pp. 106, 107.

¹³² *Ivi*, p. 107.

¹³³ Robinson Lance, *Theodore Roosevelt and William Howard Taft*, Tulis, Besette, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 76.

Roosevelt si rifiutava di credere che ciò di cui la nazione necessitava non potesse essere portato a termine dal presidente senza una specifica autorizzazione a procedere, credeva invece che non solo fosse diritto del presidente, bensì suo dovere, fare qualsiasi cosa la Nazione domandasse, a meno che tali azioni fossero espressamente vietate dalla Costituzione o dalla legge.

Nel giustificare la sua visione della presidenza, Roosevelt non si rifaceva alla Costituzione, ma al concetto del presidente come esecutore del volere del popolo: “the steward of the people.”¹³⁴ In questo modo Roosevelt promuoveva un’idea di limiti negativi al potere presidenziale: l’esecutore del volere del popolo può attuare tutto ciò che non sia espressamente vietato: “Roosevelt erased the traditional boundaries of executive power by declaring that the president could do all that was not specifically prohibited.”¹³⁵

Dopo Roosevelt, come già anticipato, fu Woodrow Wilson a teorizzare in maniera più organica il rapporto diretto tra presidente e popolo.

Wilson sosteneva che il presidente dovesse fungere da interprete del sentimento delle masse:

Wilson favored an interplay between representative and constituent that would, in fact, educate the constituent. This process differed, at least in theory, from the older attempt to “form” public opinion: it did not begin in the minds of the elite but in the hearts of the mass. Wilson called the process of fathoming the people’s desires [...] “interpretation”. Interpretation was the core of leadership for him¹³⁶

Si trattava quindi di un processo diverso dal precedente tentativo di “formare” l’opinione pubblica, non aveva inizio nelle menti delle *élites*, ma nei cuori delle masse. Era compito del presidente, sotto questo duplice ruolo di leader-interprete, scandagliare i cuori delle masse e trarne i desideri. Wilson ammetteva anche che per assolvere al ruolo di leader si sarebbero dovuti semplificare i concetti, avvicinandoli alla comprensione delle masse. In questo passaggio sulla persuasione come forza più efficace dell’informazione chiarisce questo punto:

Men are not led by being told what they don’t know. Persuasion is a force, but not information; a persuasion is accomplished by creeping into the confidence of those you would lead. Their confidence is gained by arguments which they can assimilate: by the things which find easy entrance into their minds and are easily transmitted to the palms of their hands or the ends of their walking sticks in the shape of applause... Mark the simplicity and directness and directness of the arguments and ideas¹³⁷

Con Wilson ciò che precedentemente veniva trasmesso in forma scritta e principalmente rivolto al Congresso, sarebbe stato trasmesso in forma orale e rivolto al popolo. I discorsi veramente importanti sarebbero stati tenuti in forma orale, dando alle performance visive e acustiche la stessa importanza del testo scritto.

Ad esempio, Wilson riprese la pratica di presentarsi personalmente di fronte al Congresso per tenere il discorso sullo stato dell’Unione. Anche se tenuto nelle aule congressuali, il discorso sarebbe stato rivolto principalmente a tutti gli americani.

Questi trend si sono sviluppati e hanno dato forma a molte delle caratteristiche proprie della

¹³⁴ Lyn Ragsdale, *Studying the presidency: why presidents need political scientists*, Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, CQ Press, Congressional Quarterly Inc., Washington DC, 2000, p. 33.

¹³⁵ *Ivi*, pp. 94, 95.

¹³⁶ Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, cit., p. 125.

¹³⁷ *Ivi*, p. 129.

Presidenza moderna. Un importante frutto di queste idee risiede nell'impiego unilaterale, sempre più presente, dei poteri dell'esecutivo.

2.5 *Le azioni unilaterali dell'esecutivo e l'ampliamento dei poteri presidenziali*

Tra molti studiosi di scienze politiche americani si è affermata una concezione del sistema istituzionale americano che vede il primato del Congresso rispetto all'esecutivo. Nell'analisi di Neustadt, il potere del presidente veniva definito come il potere della persuasione. Sembrava quasi che, in fin dei conti, il presidente avesse a disposizione dei poteri formali molto deboli e non potesse intraprendere azioni importanti senza la conferma e l'appoggio del Congresso.

Il Congresso veniva visto come il principale attore di cambiamenti importanti. Molto dello studio politico sistemico era pervaso da questa sorta di narrativa della dominanza congressuale, che attribuiva al Congresso il primato nell'attività di governo:

our conceptions of executive power were tied to the belief that Congress was the appropriate agent for major change. [...] much of the literature on American political institutions is driven by a "congressional-dominance narrative," in which Congress is the primary branch of government. [...] Until recently, the consensus view was that executive orders were useful only for routine administrative tasks and minor policy changes. [...] But major policy innovations, the thinking was, required at a minimum legislative action¹³⁸

In realtà, come si è notato recentemente in ambito accademico, il presidente può intraprendere molte azioni basandosi sui propri poteri formali. Numerose ricerche riguardanti gli ordini esecutivi presidenziali ed altri strumenti unilaterali, hanno dimostrato che la visione di un esecutivo totalmente subordinato al Congresso è, alla prova dei fatti, errata:

Presidents have used executive orders to create and modify crucial programs, institutions and policies: defining the information classification process, organizing the intelligence community, establishing cost-benefit requirements for federal regulations, creating new units within the White House Office, authorizing the internment of Japanese Americans during World War II, seizing private property, desegregating military and requiring government contractors to abide by affirmative action programs, and expanding the scope of central clearance within the Executive Office of the President¹³⁹

Gli ordini esecutivi sono stati usati per creare e modificare programmi cruciali, istituzioni, intraprendere azioni politiche, creare nuove unità interne agli uffici della Casa Bianca, espandere il potere dell'Ufficio Esecutivo del Presidente.

L'azione unilaterale più dibattuta tra gli studiosi è quella che riguarda la mobilitazione delle forze armate. Spesso, nel corso della storia degli Stati Uniti, si è verificata la situazione in cui il presidente, sulla base del suo mandato di Comandante delle forze armate, le abbia mobilitate, senza richiedere l'autorizzazione del Congresso.

Il problema sta nel fatto che la Costituzione attribuisce al Congresso il potere di dichiarare guerra, al presidente solo quello di dirigere le forze armate una volta si sia entrati nel conflitto. Ma essendo il presidente il *Commander in Chief*, un suo ordine basta a mobilitare

¹³⁸ Kenneth R. Mayer, *Executive Orders*, Joseph M. Besette, Jeffrey Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 150.

¹³⁹ *Ivi*, p. 151.

le forze armate. Questo paradosso era già stato sottolineato da Taft, il presidente successivo a Theodore Roosevelt:

Only Congress has the power to declare war, but with the army and the navy, the president can take actions such as to involve the country in war and leave congress no option but to declare it or recognize its existence¹⁴⁰

È evidente che questo paradosso, già presente dall'inizio rispetto agli impegni militari, ha assunto un ruolo ancora maggiore con l'eventualità di scontri nucleari. Simili eventualità non possono aspettare una decisione deliberativa da parte del Congresso.

Essendo cambiate le modalità degli scontri armati ed essendo drasticamente diminuiti i tempi di azione è evidente che solo l'esecutivo può avere la prontezza necessaria ad agire velocemente e segretamente.

Vi sono state molte missioni militari autorizzate dal presidente, sotto la propria carica di comandante delle forze armate, senza previa ratifica del Congresso:

Relying on their commander-in-chief authority, presidents have routinely ordered U.S. military forces into combat without any congressional authorization. [...]

A 2006 Congressional Research Service study identified sixteen instances of congressional authorizations for the use of military force since 1789: five formal declarations of war and eleven statutory authorizations. But the uses of military force number in the hundreds: one count is 383 instances between 1945 and 2000; another is 119 instances since 1973.¹⁴¹

La mancata corrispondenza tra il numero di azioni militari autorizzate dal Congresso e quelle intraprese su ordine della Presidenza è un chiaro segno del fatto che le azioni militari autorizzate dall'esecutivo non siano un evento raro.

L'azione unilaterale dell'esecutivo in ambito militare non è una trovata del ventunesimo secolo: nella storia americana svariati eventi militari sono stati determinati dall'azione della Presidenza. Un esempio è la spedizione da parte di Polk di truppe in Messico, per incitare uno scontro volto all'annessione del Texas. Polk mise il Congresso nella condizione di dover dichiarare guerra al Messico.

Durante la guerra civile, Lincoln, in funzione di capo delle forze armate indisse unilateralmente la sospensione dell'*habeas corpus*, la legge marziale, il blocco dei porti al Sud, l'ampliamento dell'esercito. In seguito Lincoln ricercò una ratifica successiva da parte del Congresso alle proprie azioni.

A inizi Novecento Theodore Roosevelt mandò truppe in molti paesi caraibici senza l'autorizzazione del Congresso (Panama, Honduras, Repubblica Dominicana, Cuba).

Negli anni Cinquanta, Truman decise di mandare le truppe americane in Corea, senza cercare l'approvazione del Congresso:

When North Korea launched a surprise attack against South Korea in June 1950, Harry S. Truman decided on his own to commit U.S. military to the fight. He never sought formal congressional approval of the deployment and notified congressional leaders only after he had issued his orders.¹⁴²

Inoltre, due anni dopo, temendo uno sciopero da parte di operai di acciaierie, ordinò al

¹⁴⁰ Robinson Lance, *Theodore Roosevelt and William Howard Taft*, Tulis, Besette, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 86.

¹⁴¹ Kenneth R. Mayer, *Executive Orders*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., pp. 151, 152.

¹⁴² *Ivi*, p. 154.

Segretario del Commercio di confiscare ottantasei stabilimenti per la produzione di acciaio, in maniera che lo sforzo bellico in Corea non venisse compromesso:

in 1952, after a strike by steelworkers threatened to disrupt the supply of steel and other materials to defense contractors, Truman ordered the secretary of commerce to take possession of eighty-six steel mills (over 80 per cent of the entire industry). The president justified his action by claiming an emergency presidential prerogative to ensure the continuation of supply necessary to fight the war in Korea. [...] the steel companies immediately sued to block the order and prevailed in one of the most significant Supreme Court cases addressing the reach of presidential power (Youngstown Sheet and Tube v. Sawyer)¹⁴³

Truman si giustificò asserendo che si trattava di un'emergenza per poter garantire la produzione necessaria al sostegno dello sforzo bellico. Tuttavia, i processi che seguirono, arrivando in Corte Suprema non diedero ragione al presidente.

Per la controversa guerra in Vietnam Lyndon Johnson ottenne l'autorizzazione al conflitto, ed anche Nixon, dopo di lui, portò avanti lo sforzo bellico. Anche se con autorizzazione congressuale, questa passò alla storia come guerra presidenziale. Nelle tre presidenze di cui parleremo questo tema è centrale.

Un altro elemento importante di ampliamento dei poteri presidenziali è stato il ruolo legislativo che il presidente ha via a via assunto. In particolare dalla presidenza di Franklin Delano Roosevelt in poi, si è assistiti ad un ampliamento nell'utilizzo dei poteri presidenziali fondamentale. Nel 1939 Roosevelt dichiarò che ci si trovava in un'emergenza nazionale e ristrutturò il governo per portare avanti il pacchetto di riforme che avrebbero costituito il *New Deal*:

The expansion of the federal government's size during the 1930s made it clear that the president could no longer manage the executive branch with the resources that were at hand [...]

After failing to get all the administrative authority he wished from Congress and in the midst of an increasingly dire situation in Europe, President Franklin Roosevelt created the Executive Office of the President (EOP) via Executive Order 8248. The order established six units within the office, including an unnamed branch that would perform whatever responsibilities the president might assign. FDR activated this open-ended self-delegation of authority in May 1940, when he set up the Office of Emergency Management, a presidential office that coordinated much of the war effort in the early stages of World War II¹⁴⁴

Roosevelt, attraverso ordini esecutivi, creò l'Ufficio Esecutivo del Presidente, formato da sei unità, che si sarebbero attivate per sostenere il presidente nell'affrontare la crisi e nel fornire risposte adeguate a livello amministrativo ed esecutivo.

Nell'implementare le proprie proposte legislative trovò la collaborazione del Congresso.

Il Congresso, con il passare del tempo, delegò sempre più funzioni legislative alla presidenza e si delineò quella che viene detta la presidenza moderna:

Then came the emergence of what is commonly called the modern presidency. Spurred by the New Deal, World War II, and the entrepreneurial leadership of Franklin D. Roosevelt, there was a quantum increase in the scope and influence of the federal

¹⁴³ Kenneth R. Mayer, *Executive Orders*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 154.

¹⁴⁴ *Ivi*, p. 153.

government. Meanwhile, the United States became a world and then a nuclear power. In the same period, the chief executive became the principal source of policy initiative, proposing much of the legislation considered by Congress. Presidents began to make an increasing amount of policy independent of the legislature, drawing on their sweeping administrative powers, and the Executive Office of the President was created, providing presidents with the organizational support needed to carry out their expanded obligations¹⁴⁵

Dopo i mandati di Roosevelt l'Executive Office del Presidente continuò a svolgere un ruolo centrale nel supportare il presidente nelle proprie attività.

Franklin Roosevelt's successors did little to change the overall trajectory of the EOP. Certainly, with the new role for the United States in world military and diplomatic affairs brought about as a result of World War II, there would be no rapid return to an older, leaner presidency. Truman picked up where Roosevelt left off in conducting the war and appeared not to look back with respect to the new government role in economic activity. The advent of the Cold War, to be sure, contributed to further growth in the presidency as international security became paramount. So, the presidencies of Dwight Eisenhower and John Kennedy saw no let up in the growth of size and power of the institution. Lyndon Johnson's Great Society and his expansion of our role in the Vietnam conflict created more government bureaucracy [...]. It was also under Nixon that the presidency appears to come into greater conflict with Congress (where Congress had often deferred to the president since FDR)¹⁴⁶

Evidentemente si tratta di un *pattern* nell'utilizzo dei poteri della presidenza che risale ad un periodo antecedente a quello delle tre presidenze su cui ci soffermeremo. Proprio per questo, la questione dei poteri presidenziali e del loro utilizzo non è sorpassata, ma continua a rivelarsi attuale.

2.6 I limiti ai poteri presidenziali ed i paradossi del sistema

A tale riguardo sorgono molte domande, come ad esempio: quali sono gli effettivi limiti che costringono l'esecutivo? Sono efficaci? Si tratta di limiti solamente legali? Una prima risposta può essere trovata nel sistema dei "checks and balances" che la Costituzione fornisce:

The Constitution strives for equilibrium through checks and balances. Each branch has a limited ability to check the actions of the other two, and these overlapping and recursive chains of authority make it hard for any single branch to usurp the powers of the others¹⁴⁷

La Costituzione ambisce all'equilibrio attraverso i meccanismi di *check and balance* tra i diversi rami del sistema: ogni ramo ha, appunto, una limitata abilità di controllare le azioni degli altri due, allo scopo di rendere difficile l'usurpazione di poteri da un ramo all'altro. Un esempio è dato dal veto presidenziale sulle leggi congressuali, oppure dal potere di proporre l'azione di *impeachment* che ha la Camera dei Rappresentanti, dal potere decisionale di sentenza da parte del Senato, nel momento in cui si sospetti il tradimento o

¹⁴⁵ Fred I. Greenstein, *The Qualities of Effective Presidents, Presidential Studies Quarterly* 30, no. 1 (March), Center for the Study of the Presidency, Princeton, 2000, pp. 178, 179.

¹⁴⁶ *Ivi*, pp. 17, 18.

¹⁴⁷ Kenneth R. Mayer, *Executive Orders*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 154.

crimini di diversa natura del presidente. Un altro esempio è la possibilità del presidente di nominare i giudici della Corte Suprema. Tuttavia, nella pratica, vediamo che il presidente ha la possibilità, essendo un organo personale, di agire prima del Congresso e del potere giuridico:

But the president has an advantage, in that he has the ability to move first and then to leave it up to either Congress or the Court to reject what he has done. By changing the default policy, the president forces Congress or the Court to take positive action to undo the change [...]. Even when Congress has the constitutional power to overturn a presidential action – which it will often have, especially in cases where the president is acting on the basis of statutory authority – this advantage is usually tempered by practical difficulties¹⁴⁸

Il presidente ha il vantaggio di potersi muovere prima ed in seguito di vedere se gli altri due rami reagiscono.

L'efficacia maggiore dell'azione unilaterale da parte del presidente è ancor più evidente per quanto riguarda le azioni militari, come osservato dal presidente Ford:

"When a crisis breaks," he said, "it is impossible to draw the Congress into the decision-making process in an effective way" because lawmakers, especially during recesses, are often hard to locate quickly enough and because, even if they are in Washington and available for consultation, they cannot be as well versed as the President in fast-breaking developments. He also noted the risk that sensitive information will be disclosed. He concluded that "there is absolutely no way American foreign policy can be conducted or military operations commanded by 535 members of Congress even if they all happen to be on Capitol Hill when they are needed."¹⁴⁹

Effettivamente, pensando alla concretezza di un processo che implica l'aggregazione delle preferenze di cinquecentotrentacinque persone, ci si rende conto di quanto sarebbe dispersivo in termini di tempo.

Inoltre, anche quando il Congresso ha il potere costituzionale di annullare un'azione presidenziale, dovrà comunque confrontarsi con la difficoltà di raggiungere un compromesso, all'interno di quella che è un'istituzione per natura molto frammentata. E questo, in ogni caso, si rivelerà costoso, nella migliore delle ipotesi, solo in termini di tempo:

Congress is a majoritarian institution, famously unable to act quickly, and even when it reverses what the president has done, it will have to muster a two-thirds majority if the president vetoes the initial legislative response¹⁵⁰

Allo stesso modo, le corti federali, pur avendo diritto di emettere sentenze rispetto alla conformità costituzionale delle azioni intraprese dal presidente, dovranno aspettare che gli venga sottoposto un caso:

Similarly, even though the federal courts have the final say on the constitutionality of a presidential act, judges must wait for an actual case to be brought to them, and the process can take years. These structural obstacles do not preclude effective

¹⁴⁸ Kenneth R. Mayer, *Executive Orders*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 156.

¹⁴⁹ Thomas M. Franck, *After the Fall: The New Procedural Framework for Congressional Control Over the War Power*, *The American Journal of International Law*, Vol. 71, No. 4 (Oct., 1977), American Society of International Law, Cambridge University Press, p. 624.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

response, and in the event of a direct confrontation the president will not always win (as occurred in Youngstown or in the congressional response to Nixon). They do, however, make effective response more difficult¹⁵¹

Ovviamente, come precedentemente detto, questi ostacoli strutturali non precludono una risposta efficace (come l'avvio dell'*impeachment* di Nixon e la sentenza di Youngstown per Eisenhower testimoniano), la rendono comunque più difficile.

Quindi questi due fattori: un insieme di poteri formali non specificati nel dettaglio nella costituzione e la possibilità di agire efficacemente unilateralmente, incentivano il presidente ad agire, in molti casi, per primo, avviando i cambiamenti politici.

Nella propria analisi teorica dei poteri unilaterali del presidente, Terry Moe e William Howell spiegano le conseguenze di questa situazione:

Because presidents are executives, and because of the discretion opportunities, and resources executives have available to them in politics, presidents are particularly well suited to be first-movers and to reap the agenda powers that go along with it. If they want to shift the status quo by taking unilateral action on their own authority, whether or not that authority is clearly established in law, they can simply do it – quickly, forcefully, and (if they like) with no advance notice. The other branches are then presented with a fait accompli, and it is up to them to respond. If they are unable to respond effectively, or decide not to, the president wins by default. And even if they do respond, which could take years, he may still get much of what he wants anyway¹⁵²

Avendo l'opportunità e le risorse di agire per primi, i presidenti sono spesso incentivati a farlo e ad utilizzare i poteri di agenda che gli vengono proposti. Infatti, Terry Moe e William Howell affermano che, se vuole, il presidente può agevolmente cambiare lo *status quo*, anche senza aver chiaro se tali cambiamenti siano o non siano in linea con la sua autorità. Gli altri rami istituzionali, di fronte ai fatti decideranno se reagire. Se non reagiscono il presidente vince di *default*.

Sempre Howell, riferendosi al rapporto tra presidente e Congresso, nota che l'abilità stessa di revocare ciò che il presidente ha attuato non è costante nel tempo. Non ci si deve rifugiare nell'idea semplicistica di concepire il Congresso come un organo unico e coeso.

Often scholars and journalists tend to consider the Congress as an institutional actor like the president. The problem with this conception is that it overlooks the composition of the congress: "Congress is made up of hundreds of members, each a political entrepreneur in his or her own right, each dedicated to his or her own reelection and thus to serving his or her own district or state. Although all have a common stake in the institutional power of Congress, this is a collective good that [...] can only weakly motivate their behavior¹⁵³

I presidenti hanno il potere di proporre un'agenda legislativa. Questo potere di delega da parte del legislativo si è affermato sempre più nel corso dei vari mandati. Proprio a causa della frammentazione del Congresso, i presidenti sono i più adatti a proporre cambiamenti del Sistema Federale:

¹⁵¹ Thomas M. Franck, *After the Fall: The New Procedural Framework for Congressional Control Over the War Power*, *The American Journal of International Law*, Vol. 71, No. 4 (Oct., 1977), cit., p. 157.

¹⁵² Kenneth R. Mayer, *Executive Orders*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 157.

¹⁵³ Terry M. Moe, *The Presidency and the Bureaucracy*, Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, CQ Press, Congressional Quarterly Inc., Washington DC, 2000, p. 451.

Presidents have at least two important kinds of agenda power. First, precisely because Congress is so fragmented, presidentially initiated legislation is the most coherent force in setting Congress's legislative agenda. The issues Congress deals with are fundamentally shaped each year by the issues presidents decide will be salient. Second, presidents set Congress's agenda when they or their appointees in the bureaucracy take unilateral action to alter the status quo – by changing the direction of an agency's policy, for example. This happens all the time, and Congress is simply forced to react or acquiesce¹⁵⁴

La possibilità dell'azione unilaterale diventa ancor più incisiva rispetto alle azioni militari.

Presidential freedom of action is more extensive in foreign and military policy. [...] Presidents are not free of opposition or constraint in conducting foreign and military policy. Nonetheless, they have exceptional resources when they engage in international relations - resources that cannot be matched by any other national institution¹⁵⁵

Bisogna sempre considerare il fatto che il Congresso si forma dell'aggregazione di rappresentanti, che hanno alle loro spalle, oltre al partito di affiliazione, le preferenze delle realtà locali che li hanno eletti.

Congress' ability to overturn the president is not constant over time. When members' preferences are widely dispersed, it is relatively difficult for legislative coalitions to form, and presidents can seize upon new opportunities to exercise their unilateral powers. By contrast, when members' preferences line up tightly around one another, it is relatively easy to enact legislation, and the president's freedom to act unilaterally declines¹⁵⁶

Molti studiosi hanno tentato di individuare il tipo di nesso tra l'azione unilaterale della presidenza ed il tipo di Congresso con cui essa si relazionava. Hanno studiato inoltre anche il nesso tra personalità presidenziale, il tipo di carisma, il tipo di leadership, la popolarità del presidente e l'utilizzo di azioni unilaterali. Tuttavia, non si perviene a risultati coerenti ed univoci.

L'utilizzo da parte del presidente di azioni unilaterali, o piuttosto, il ricorso alla collaborazione del potere legislativo non sembrano seguire un *pattern* univoco, pertanto ci limitiamo ad osservare i fattori che possono influenzare questa scelta:

So, presidents might rely more (or less) on unilateral action, depending on whether they face congressional support (or opposition), the type of policy (foreign or domestic, military or civilian), and the nature and distribution of congressional preferences¹⁵⁷

Un altro aspetto interessante e controverso della presidenza è il paradosso delle aspettative degli americani nei confronti del presidente:

Americans want the president to be “gentle and decent but forceful and decisive”,

¹⁵⁴ Terry M. Moe, *The Presidency and the Bureaucracy*, Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 453.

¹⁵⁵ Miroff, Seidelman, Swanstrom, *The Democratic Debate*, cit., p. 342.

¹⁵⁶ Kenneth R. Mayer, *Executive Orders*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 168.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

“inspirational but ‘don’t promise more than you can deliver,’ ‘open and caring but courageous and independent”, a “common man who gives an uncommon performance”, and a “national unifier-national divider”¹⁵⁸

Ci si aspetta un presidente gentile e rispettabile ma allo stesso tempo fermo nelle decisioni ed energico, che ispiri gli americani, ma allo stesso tempo che non prometta più di quanto possa effettivamente realizzare. Aperto ed interessato ma coraggioso ed indipendente. Un uomo comune che dia una performance eccezionale, un unificatore nazionale ed un divisore nazionale. Le aspettative contraddittorie riguardano anche le sue azioni politiche:

Expectations of presidential policy making also seem contradictory. On the one hand, the public expects the president to reduce unemployment, cut the cost of government, increase government efficiency, deal effectively with foreign policy, and strengthen national defense.¹⁵⁹

Da una parte il pubblico si aspetta che il presidente riduca la disoccupazione, tagli i costi del governo, aumenti l'efficienza del governo, sappia gestire sapientemente la politica estera e rafforzi la difesa nazionale. Molte di queste attività, all'atto pratico, sono in opposizione tra loro.

One finds that Americans are operational presidentialists. Whatever they may say about proper institution roles in theory, the presidents they like are the ones who take the lead and the Congress they like are the ones that follow. [...] Americans can also be described as emotional presidentialists. Almost all of their political heroes from the past are presidents;¹⁶⁰

Da molteplici ricerche è emerso che, anche se affermano teoricamente che il presidente non debba avere un potere esagerato, o affermano che il Congresso debba avere il primato come istituzione, nella sostanza gli americani sono presidenzialisti. Ammirano i presidenti che si sono dimostrati in grado di guidare il cambiamento, ed i Congressi che li hanno seguiti e sostenuti.

Questo è confermato anche dal fatto che tra i presidenti più amati vi siano Lincoln, che ha preso importanti iniziative unilaterali e Roosevelt, che ha fatto assumere al governo federale un atteggiamento di leadership per promuovere la ripresa economica della nazione.

As individual actors in a fragmented system, interest groups and members of Congress are not held responsible for the performance of the system as a whole, as the president is. And they have no serious concern for broad issues of management, efficiency, and coordination, as the president does. Interest groups have their eyes on their own interests, and little else. Legislators have their eyes on their own electoral fortunes, and thus on the special (often local) interests that can bring them security and popularity¹⁶¹

Rispetto alla realtà operativa del Congresso, sempre Michael Nelson aiuta a prefigurarsela in maniera più precisa:

¹⁵⁸ Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, CQ Press, Congressional Quarterly Inc., Washington DC, 2000, p. 14.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ *Ivi*, p. 15.

¹⁶¹ Terry M. Moe, *The Presidency and the Bureaucracy*, Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 445.

For most members of Congress most of the time, electoral goal is primary. It is the prerequisite for a congressional career and, hence, for the pursuit of other member goals. [...] to be reelected, of course, members must please their constituents, a task better accomplished by working in Congress to advance local interests as defined by local people¹⁶²

Avendo il Congresso interessi più frammentari e locali, è normale che il presidente abbia un interesse maggioritario nel presentare piani di riforma con un approccio più totalizzante, rispetto ai membri del Congresso.

All presidents, for institutional reasons, use their power in ways that are threatening to legislators and groups. Their interests are different. As national leaders with broad, heterogeneous constituencies, they think in grander terms about social problems and the public interest [...] moreover, because they are held uniquely responsible by the public for virtually every aspect of national performance, and because their leadership and their legacies turn on effective governance, they have strong incentives to seek coherent, central control of the federal bureaucracy for themselves and their national agenda¹⁶³

È quindi più probabile che i presidenti siano incentivati a proporre cambiamenti, assumendo una posizione di leadership:

Presidents are greatly advantaged by their position as chief executive, which gives them the right to make unilateral decisions about structure and policy. If they want to develop their own institution, review or revise agency decisions, coordinate agency actions, make changes in agency leadership, or otherwise impose their views on government, they can simply proceed –and it is up to Congress (and the courts) to react¹⁶⁴

Per la maggior parte dei membri del Congresso, il fatto di essere rieletti è primario. È il prerequisito per fare una carriera. Per essere rieletti, i membri del Congresso devono venire incontro alle richieste del proprio elettorato, e questo è reso possibile se all'interno del Congresso tentano di avanzare gli interessi locali di coloro che li hanno eletti. Questo ovviamente crea all'interno delle camere una situazione di frammentazione significativa.

This creates an anomaly. Although Congress's main constitutional task is to legislate in the national interest, most of the activities that produce votes for members are nonlegislative, primarily "pork-barreling" and casework¹⁶⁵

Si crea un'anomalia sistemica: anche se lo scopo principale del Congresso sarebbe quello di legiferare nell'interesse nazionale, la maggior parte delle attività che portano voti ai membri sono non legislative: come ad esempio l'attività di "pork-barreling": si tratta di ottenere un riconoscimento federale ed un supporto economico per progetti legati ai propri stati di provenienza ed ai propri distretti; un altro esempio è il "casework": risolvere e gestire

¹⁶² Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 17.

¹⁶³ Terry M. Moe, *The Presidency and the Bureaucracy*, Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 446.

¹⁶⁴ *Ivi*, p. 447.

¹⁶⁵ Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 17.

le lamentele dei propri elettori legate a loro esperienze personali con la burocrazia federale.

What time is left for legislative activity generally is spent in two reelection-oriented ways. First, members propose laws that sound pleasing to voters. This takes little effort but enables them to gain publicity in local media¹⁶⁶

Il tempo rimanente per l'attività legislativa è solitamente impiegato in attività legate alla rielezione. *In primis*, i membri propongono proposte di legge in linea con le preferenze dei propri elettori. Lo sforzo legato a queste attività non è molto e si ha un ritorno in termini di pubblicità nei media locali importante. In secondo luogo, i membri delle camere si concentrano sulla legislazione attinente ad aree tematiche care al proprio stato di provenienza:

Second, legislators work very hard on those few areas of lawmaking that are of particular interest to the local constituency and to large campaign contributors. [...] this explains why, for example, farm-state members dominate the Agriculture committees in both houses¹⁶⁷

Un altro paradosso interessante rispetto alla presidenza è il seguente: non appena salgono alla presidenza, i presidenti dispongono di un proprio capitale politico, un supporto massimo, tuttavia è proprio in quel periodo che i presidenti imparano a utilizzare le risorse di cui dispongono:

As Paul Light has noted, one of the paradoxes of American politics is that presidents have their strongest support, or what he calls "political capital", when they first come to office, during a time often described as their "honeymoon" period. Simultaneously, however, these are the months in which first-term presidents are learning how to use the assets available to them to avoid mistakes and achieve their goals¹⁶⁸

2.7 Le caratteristiche della presidenza moderna

In questo contesto, quindi, è evidente che essere iniziatore di un progetto di legge sia meno complesso e presenti più incentivi per il presidente. Ovviamente egli si dovrà preoccupare di trovare supporto tra i membri del Congresso, ma la funzione di *incipit* è evidentemente meno costosa per il presidente, a livello di tempo ed aggregazione delle preferenze. Inoltre, nel corso del tempo si è assistiti ad una delega sempre maggiore da parte del Congresso nei confronti del presidente ed a un aumento delle aspettative del pubblico rispetto alle azioni presidenziali:

During the past century, the public has placed ever-greater demands for action on the federal government, most of which have required the passage of new legislation. [...]

Again and again since 1932, members of Congress have found their way out of this dilemma by turning to the presidency. Not only did Congress give Franklin Roosevelt a virtual blank check to deal with the Great Depression as he saw fit it-in the fabled first hundred days, it passed more than a dozen pieces of Roosevelt-spawned legislation-it also authorized actions that allowed the president to institutionalize the

¹⁶⁶ Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 18.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ *Ivi*, p. 231.

role of policy initiator. The Bureau of the Budget was transferred from the Treasury Department to a newly created Executive Office of the President and was empowered to screen all departmental proposals for legislation before Congress could see them. In addition, the president was authorized to hire a personal political staff, largely for the purpose of developing selling legislation to the Congress¹⁶⁹

Durante il secolo scorso, le richieste nei confronti del governo federale hanno continuato ad aumentare, richiedendo, per la maggior parte, l'approvazione di nuova legislazione. Sempre di più, dal 1932, i membri del Congresso hanno risolto questo dilemma rivolgendosi alla Presidenza. Con Roosevelt il Congresso ha dato quasi carta bianca al presidente su come gestire la Grande Depressione: nei famosi primi cento giorni della presidenza, il Congresso ha approvato una dozzina di progetti legislativi proposti da Roosevelt, conferendogli proprio il ruolo istituzionale di iniziatore di progetti politici. L'ufficio del Budget è stato trasferito all'interno del nuovo Ufficio Esecutivo del presidente, che aveva così la possibilità di controllare tutte le proposte di legislazione prima che le vedesse il Congresso. Inoltre, Roosevelt fu autorizzato ad assumere molti esperti, esterni alla realtà della White House per formare il *think-tank* del *New Deal*. Questo trend non si è fermato ai mandati di Roosevelt:

in succeeding administrations, these trends continued. The Employment Act of 1946 called on the president to monitor the economy and recommended corrective legislation in times of economic distress. Similar congressional requests for presidential initiative were included in many other acts. When President Eisenhower, deferring to what he assumed would be Congress's preference, did not submit a legislative program in 1953, senators and representatives of both parties complained; since then, every president has used the annual State of the Union address to shape Congress's policy agenda for the year¹⁷⁰

Se con Roosevelt sembrava un'eccezione, nel corso del tempo, la proposta di un programma legislativo da parte del Presidente al Congresso è diventata una tradizione ben radicata. Il Congresso, con un atto del 1946 diede al presidente il compito di monitorare l'economia e di proporre una legislazione correttiva in casi di crisi economica. Nel 1953, Eisenhower non presentò nessun programma legislativo e suscitò così le lamentele di senatori e rappresentanti.

I presidenti, dai primi Novecento, hanno usato il discorso sullo stato dell'Unione per dare forma all'agenda congressuale dell'anno:

Since Theodore Roosevelt introduced his Square Deal agenda to the country and Woodrow Wilson followed suit with his New Freedom, presidents have offered packages of legislative proposals designed to cure the most pressing ills of the nation. Some presidents have obligingly made the story more interesting by giving these proposals names –the New Deal (Franklin Roosevelt), the Fair Deal (Truman), the New Frontier (Kennedy), and the Great Society (Johnson). The story typically begins at the time of the first State of the Union message, during which the president lays out the problems of the country and promises to fix them. The story is then revisited off and on during the next weeks, months, and years, as the president succeeds or fails in Congress, in the executive branch, and in the public eye¹⁷¹

¹⁶⁹ Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 19.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ Timothy E. Cook, Lyn Ragsdale, *The President and the Press*, Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 342.

Pur avendo il presidente un incentivo ad agire nei momenti di crisi, nel protrarsi della crisi è probabile che venga coinvolto il Congresso, assieme al normale processo legislativo:

In the American system, the ability to initiate action decisively is a presidential advantage, and, if the crisis is exceptionally brief, decision and action can usually be implemented to some resolution.

Still, when the president's action requires congressional approval or if there is litigation, the system of separation of powers can be limiting.

Presidents have an advantage when decisive and brief action is possible before others have much of an opportunity to act. But the more protracted the action, the more the complexity of the American system tends to take effect and the greater the inclination of normal politics to prevail¹⁷²

Rispetto ai ruoli del Presidente e alla loro interpretazione moderna si ripropone questa sintesi dello storico e scienziato politico Clinton Rossiter:

Among the many hats worn by the American president, are those of the chief of state, chief executive, chief diplomat, commander in chief, and chief legislator. Yet these are only the constitutional roles. Rossiter adds several others that have been grafted onto the modern presidency through practice: party chief, opinion leader and representative, manager of prosperity, leader of the Western alliance [...] and chief administrator. Of the five formal roles the one that is most emphasized in contrasting the American system with others is that of chief legislator¹⁷³

Rossiter sottolinea la differenza tra i ruoli costituzionali del presidente e quelli che la tradizione ha assegnato alla presidenza moderna. Tra quelli costituzionali individua il ruolo di: capo di stato, capo dell'esecutivo, capo della diplomazia, comandante delle forze armate e legislatore primario.

Quelli tramandati e ormai divenuti parte integrante della presidenza moderna sono: capo del partito, leader opinionista, manager della prosperità e della bontà economica della nazione, leader dell'alleanza occidentale ed amministratore capo.

Un'altra peculiarità della presidenza moderna è il suo continuo ed incessante rapporto con l'opinione pubblica. Senza dubbio questo rapporto è conseguenza della teoria del mandato presidenziale, precedentemente spiegata. A partire dalla teoria di Wilson, del presidente come rappresentante ed unica voce del popolo, si è sviluppato un continuo tentativo di coltivare, interpretare e dare forma all'opinione pubblica.

Lo sviluppo delle nuove tecnologie ha senz'altro accelerato tale processo, che si rivela molto distante dall'idea dei padri costituenti di un presidente lontano dalle passioni popolari:

One of the most distinctive features of the modern presidency is its constant cultivation of public support. The framers of the U.S. Constitution envisioned a president substantially insulated from the demands and passions of the people by the long duration of the term [...] The modern president, in contrast, not only responds to popular demands and passions but also actively reaches out to shape them. Both the possibilities opened by modern technology and the problems presented by the increased fragility of parties and institutional coalitions lead president to turn to the

¹⁷² Bert A. Rockman, *The American Presidency in comparative perspective*, Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 82.

¹⁷³ *Ivi*, p. 83.

public for support and strength¹⁷⁴

I mass media sono diventati i principali mezzi attraverso cui diffondere lo “spettacolo” della presidenza moderna. È evidente come tutti i principali mezzi di comunicazione si concentrino maggiormente sul presidente, rispetto agli altri rami di governo. La copertura perenne delle azioni presidenziali, da quelle politiche a quelle caratteriali e personali, rivela la propensione degli americani a concentrarsi sulla presidenza.

A number of contemporary developments have converged to foster the rise of spectacle in the modern presidency. The mass media have become the principal vehicle for presidential spectacle. Focusing more of their coverage on presidents than on any other person or institution in American life, the media keep them constantly before the public and give them unmatched opportunity to display their leadership qualities¹⁷⁵

Questo fenomeno è il riflesso di come, in via sempre maggiore, si concepisca il sistema istituzionale americano come fondato sulla presidenza, che riveste un ruolo centrale nella vita politica del paese:

Spectacle has also been fostered by the president’s rise to primacy in the American political system. A political order originally centered on institutions has given way, especially in the public mind, to a political order that centers on the person of the president¹⁷⁶

Gli americani stessi attribuiscono in misura sempre maggiore, fallimenti e successi al mandato presidenziale, non si interessano più di tanto del ruolo di Congresso e Corte Suprema, ma concentrano le proprie attese e aspettative sul Presidente, come osserva Theodore Lowi:

Since the president has become the embodiment of government, it seems perfectly normal for millions upon millions of Americans to concentrate their hopes and fears directly and personally upon him.” The “personal president” that Lowi described is the object of popular expectations; [...] to understand the modern presidency as a form of spectacle, we must consider the presentation of presidents as spectacular characters, their team’s role as supporting performers, and the arrangement of gestures that convey to the audience the meaning of their actions¹⁷⁷

Quindi, la presidenza personale, come la chiama Lowi, attira a sé tutte le aspettative popolari.

Questo trend di “spettacolo presidenziale” ha iniziato a profilarsi già con i due Roosevelt, ma si è sviluppato soprattutto con Kennedy, in concomitanza con lo sviluppo più sostanziale dei mass media:

It was the administration of John F. Kennedy that first disclosed the possibilities in presidential spectacle. Certainly there were precursors – especially the two Roosevelts – but the coming together of vast media coverage, inflated popular expectations, and talent at producing spectacle is first evident in the New Frontier

¹⁷⁴ Bruce Miroff, *The Presidency and the public*, Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 301.

¹⁷⁵ *Ivi*, p. 303.

¹⁷⁶ *Ivi*, p. 304.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

era. [...]

Kennedy became, in the course of his brief presidency, a remarkable spectacle character. [...] his would be a presidency that projected youth, vigor, and novelty¹⁷⁸

La Presidenza Kennedy, seppur breve, era il riflesso di una Presidenza giovane, vigorosa e ricca di novità.

Dopo di lui il trend comunicativo è stato riconfermato ed ulteriormente sviluppato dal presidente Reagan. Soprannominato “Grande Comunicatore” (“the Great Communicator”) ha fatto della comunicazione e dello spettacolo un elemento essenziale del proprio mandato, senza dubbio aiutato dalle proprie precedenti esperienze a Hollywood:

The Reagan’s presidency was a triumph of spectacle [...] quickly dubbed the Great Communicator, Reagan presented his character not enough through eloquent rhetoric but through storytelling¹⁷⁹

Le osservazioni dello scienziato politico Miroff, rispetto a questa evoluzione della presidenza americana, sono di particolare acume. La descrive come una carica sempre più spettacolare e legata alla personalità del presidente. Egli afferma che si può avere la tentazione di incolpare i presidenti, i loro consiglieri ed i giornalisti di questi cambiamenti. Tuttavia, è più accurato ricondurli a fenomeni più strutturali, quali: l’estrema personalizzazione della Presidenza, le aspettative eccessive degli americani nei confronti del presidente, la copertura massiccia da parte dei media che trattano della politica americana come dello *story-telling* di avventure presidenziali:

It is tempting to blame the growth of spectacle on individual presidents, their calculating advisers, and compliant journalists. It is more accurate, however, to attribute the growth of spectacle to larger structural forces: the extreme personalization of the modern presidency, the excessive expectations of the president that most Americans possess, and the voluminous media coverage that fixes on presidents and treats American politics largely as a report of their adventures¹⁸⁰

Inoltre, lo spettacolo presidenziale è sicuramente da ricondurre ad una cultura del consumismo, in cui lo spettacolo è la forma predominante di accesso alla totalità delle persone. Si tratta di una caratteristica strutturale della presidenza contemporanea, non tanto di una strategia del singolo presidente, come nota Miroff. Questa caratteristica, osserva, può avere effetti molto negativi sulla partecipazione ed il coinvolgimento attivo dei cittadini nella politica:

Indeed, presidential spectacles can be linked to a culture of consumption in which spectacle is the predominant form that relates the few to the many. Spectacle, then, is more a structural feature of the contemporary presidency than a strategy of deception adopted by particular presidents. [...] Still, the rise of spectacle in the presidency remains a disturbing development. It is harmful to presidents, promoting gestures over accomplishment and appearance over fact. It is even more harmful to the public, because it obfuscates presidential activity, undermines executive accountability, and encourages passivity on the part of citizens¹⁸¹

¹⁷⁸ Bruce Miroff, *The Presidency and the public*, Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 307.

¹⁷⁹ *Ivi*, p. 310.

¹⁸⁰ *Ivi*, p. 322.

¹⁸¹ *Ivi*, p. 322.

L'eccessiva spettacolarizzazione della presidenza è negativa, poiché si sofferma sui gesti, piuttosto che sui risultati raggiunti, promuovendo l'apparenza rispetto ai fatti compiuti.

È nociva anche per il pubblico, che si abitua ad una superficialità sempre maggiore, senza avere chiarezza rispetto alle attività presidenziali, promuovendo la passività dei cittadini.

A questo punto occorre riassumere brevemente sia gli elementi comuni alle presidenze, che non sono cambiati nel corso del tempo, sia quegli elementi di cambiamento che si sono osservati.

La presidenza moderna si è dimostrata diventare molto attiva, tendente a rispondere alle emergenze con azioni unilaterali, magari anche militari. Si è affermato un ruolo importante di proposta legislativa nelle mani del presidente. Egli ha il potere di dare forma alla agenda legislativa del Congresso, o quello di proporre iniziative legislative da sottoporre ai membri delle Camere. Questo potere, seppure accennato dalla Costituzione, col passare del tempo si è strutturato ed è diventato prassi all'interno del rapporto Congresso-Presidenza:

Presidents now regularly exploit a more proactive role in legislating. Article II, section 3, of the Constitution instructs that the president "shall from time to time give to the Congress Information of the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient." Modern presidents turned this constitutional invitation into a routine process for transmitting to Congress all manner of initiatives¹⁸²

Questi poteri si sono sviluppati sempre più all'interno dei mandati presidenziali, a partire dall'interpretazione di dettami costituzionali. Non si tratta di novità a livello di prassi presidenziali.

Non si tratta quindi di un utilizzo nuovo dei poteri presidenziali, ma nel corso del tempo si è sviluppato un *pattern* che, in misura maggiore o minore, si è riaffermato, nel susseguirsi delle varie presidenze.

Quello che è cambiato, col passare degli anni, è la percezione del presidente come unico rappresentante di tutta la nazione, leader del popolo che ne avanza gli interessi senza privilegiare quelli di particolari gruppi.

Un altro elemento di cambiamento è il ruolo dell'opinione pubblica nel supportare o nell'essere influenzata dalla presidenza per affermare le proprie iniziative.

E quindi di conseguenza, il ruolo della retorica presidenziale, della comunicazione e dell'opinione pubblica ha assunto un'importanza sempre maggiore.

Rispetto ai limiti del potere presidenziale, sono particolarmente acute le riflessioni di Tulis, che sottolinea il ruolo dell'opinione pubblica nel limitare la presidenza. Più che concentrarsi sul limite posto dai meccanismi di *check and balance*, si focalizza sul ruolo della Costituzione e della interpretazione moderna, da parte dell'opinione pubblica, del ruolo presidenziale:

The modern presidency is buffeted by two "constitutions". Presidential action continues to be constrained and presidential behavior shaped by the original Constitution. The core structures established in 1789 and debated during the founding era remain essentially unchanged. [...]

At the same time, contemporary presidential and public understanding of the character of the constitutional system and of the president's place in it have changed [...] the second Constitution, which puts a premium on active and continuous presidential leadership of popular opinion, is buttressed by several extra-

¹⁸² Mark A. Peterson, *The President and Congress*, Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 483.

Constitutional factors such as the mass media and the proliferation of primaries as a mode of presidential selection¹⁸³

Sicuramente i meccanismi di *check and balance* costituiscono una forma di tutela vicendevole dei vari rami di governo. Tuttavia, è importante riconoscere che spesso il presidente, nell'attuare determinate mosse, sia più determinato dall'opinione pubblica, dal suo capitale politico più che dall'ipotesi di un'azione contraria da parte di Congresso e Corte Suprema. A volte un presidente può decidere di non agire in un determinato modo per paura di perdere il proprio appoggio politico popolare.

Questo concetto è ripreso e indagato da Posner, noto professore di Legge:

Legislatures and courts, then, are continually behind the pace of events in the administrative state; they play an essentially reactive and marginal role, modifying and occasionally blocking executive policy initiatives, but rarely taking the lead. And in crises, the executive governs nearly alone, at least as far as law is concerned.

In our view, the major constraints on the executive, especially in crises, do not arise from law or the separation-of-powers framework defended by liberal legalists, but from politics and public opinion.¹⁸⁴

Congresso e corti possono prendere posizione rispetto alle mosse dell'esecutivo, tuttavia sempre in un secondo momento. Ciò che più rappresenta un limite stringente ai poteri dell'esecutivo non deriva tanto dalla legge in sé, o dal contesto di separazione dei poteri, quanto più dalla politica e dall'opinione pubblica.

Un esempio di elemento politico che limita le mosse presidenziali è quello della rielezione. Posner continua la spiegazione osservando che legislatori e giudici, spesso, non hanno gli strumenti per effettuare una supervisione adeguata sulle attività presidenziali:

Legislators and judges are, for the most part, unable to effectively oversee or monitor the executive's exercise of delegated legal authority, especially in the domains of foreign policy and national security¹⁸⁵

Questa incapacità gli deriva da quella che viene chiamata asimmetria informativa:

Monitoring the executive requires expertise in the area being monitored. In many cases, Congress lacks the information necessary to monitor discretionary policy choices by the executive. [...] legislature lacks the raw information that experts need to make assessments. The problem would disappear if legislators could cheaply acquire information from the president, but they cannot. One obstacle is a suite of legal doctrines protecting executive secrecy and creating deliberative privileges¹⁸⁶

Spesso, al Congresso, non vengono fornite tutte le informazioni utili a poter monitorare le mosse dell'esecutivo. Soprattutto per questioni legate alle relazioni estere ed alla sicurezza nazionale, l'esecutivo si avvale della dottrina della segretezza: se si discutessero con il Congresso determinate informazioni si comprometterebbe lo scopo ultimo dei programmi avanzati e la sicurezza della nazione:

the problem becomes most acute when, as in the recent controversy over

¹⁸³ Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, cit., pp. 17, 18.

¹⁸⁴ Eric A. Posner, Adrian Vermule, *The Executive Unbound*, Oxford University Press, New York, 2010, p. 4.

¹⁸⁵ *Ivi*, p. 25.

¹⁸⁶ *Ivi*, p. 26.

surveillance by the National Security Agency, the executive claims that the very scope or rationale of a program cannot be discussed with Congress, because to do so would vitiate the very secrecy that makes the program possible and beneficial¹⁸⁷

Un altro problema che limita l'efficienza della vigilanza del Congresso è il seguente:

“Compared to the executive branch, Congress finds it more costly to coordinate and to undertake collective action.”¹⁸⁸

Un discorso simile, ancor più accentuato, vale per le corti ed il potere giuridico. I giudici federali sono tendenzialmente generalisti:

The gap between the executive and the judiciary, in information and expertise, is even wider than between the executive and Congress. [...]

Legislators, who must please other people at least some of the time, interact with the outside world far more systematically than generalist judges¹⁸⁹

Inoltre, nel sistema federale, anche se i giudici non sono dichiaratamente appartenenti a dei partiti, capita spesso che abbiano preferenze per determinate linee di pensiero, magari in accordo con quelle di un certo partito. Succede a volte che l'opinione pubblica manifesti poca tolleranza nei confronti dei giudici, sottolineando il loro attivismo pur non essendo stati eletti:

in the federal system, appointed judges are not overtly partisan, though they are sometimes covertly so. [...] Aroused publics concerned about issues such as national security may have little tolerance for robust judicial oversight of executive discretion, which can always be condemned as “activism” by “unelected judges”¹⁹⁰

Intervenendo le corti in un secondo momento, esse dovranno fare i conti con le misure che l'esecutivo ha già promosso:

courts often face a fait accompli. [...] even if courts could overturn or restrict emergency measures, by the time their review occurs, those measures will by their nature already have worked, or not. [...] legal challenges will interest constitutional lawyers, but will lack practical significance¹⁹¹

Il loro giudizio sulle misure intraprese dall'esecutivo sarà posteriore. Questo implica che, spesso, le sentenze avranno valore giuridico, ma poco valore a livello pratico.

Anche avendo a disposizione un grande potere di controllo delle azioni dell'esecutivo, le corti non lo utilizzeranno durante la crisi. Durante situazioni di emergenza, come ha notato Carl Schmitt, è possibile che ci si trovi nella situazione in cui determinate azioni dell'esecutivo sono illegali, ma allo stesso tempo siano legittimate dal sentire pubblico:

while their nominal power of review may be vast, the judges cannot exercise it to the full in times of crisis [...].

As Schmitt pointed out, emergency measures can be “exceptional” in the sense that although illegal, or of dubious legality, they may nonetheless be politically legitimate, if they respond to the public's sense of the necessities of the situation. [...] Courts

¹⁸⁷ Eric A. Posner, Adrian Vermule, *The Executive Unbound*, cit., p. 26.

¹⁸⁸ *Ivi*, p. 27.

¹⁸⁹ *Ivi*, p. 29.

¹⁹⁰ *Ivi*, p. 30.

¹⁹¹ *Ivi*, p. 53.

reviewing emergency measures may be strong on legal ground, but will tend to lack the political legitimacy needed to invalidate emergency legislation or the executive's emergency regulations. [...] When the public sense of crisis passes, [...] courts [...] have more freedom to invalidate emergency measures, but it is less important whether or not they do so, as the emergency measure will in large part have already worked, or not¹⁹²

Quindi, anche avendo basi legali forti, si potrà avere l'eventualità di non trovare supporto politico, nel giudicare le azioni in risposta all'emergenza. Oppure la situazione in cui, essendo passata la crisi, le corti avranno più libertà nel denunciare quelle determinate misure intraprese, ma quest'ultime avranno già portato i propri frutti. Per cui la denuncia del potere giuridico sembrerà alquanto ininfluenza.

In ogni caso il Congresso, in particolare dagli anni Settanta, ha approvato una serie di statuti che mirano a restringere il potere esecutivo, soprattutto riguardo alle azioni militari in politica estera:

As to the president, Congress has enacted many subject-specific framework statutes that attempt to constrain executive power, especially with regard to war-making, foreign policy, and emergencies.

[...] most of the subject-specific framework statutes that attempt to constrain executive power, particularly presidential power, are a product of the era after Watergate. [...] In the middle to late 1970s, Congress imposed a range of statutory constraints on the powers and activities of the executive branch generally and the presidency in particular, especially in matters related to foreign affairs and national security¹⁹³

Esempi specifici sono i seguenti:

The most prominent examples are the War Power Resolution, which constrained executive use of force abroad; the National Emergencies Act, which limited executive declarations of emergency; the International Economic Emergency Powers Act, which limited the executive's power to impose various economic sanctions and controls; the Ethics in Government Act, which created independent counsels to investigate government wrongdoing; and the Inspector General Act of 1978¹⁹⁴

Si ha la *War Powers Resolution*, che limita il periodo di mobilitazione delle forze armate da parte del presidente, in assenza di autorizzazione del Congresso. Il *National Emergencies Act* limita poi le dichiarazioni dell'esecutivo di stato di emergenza. L'*International Economic Emergency Powers Act* stabilisce dei limiti al potere dell'esecutivo di imporre sanzioni.

Posner sottolinea che, nonostante i meccanismi di *check and balance* e gli altri provvedimenti legislativi limitanti il potere presidenziale sembrano essersi indeboliti sempre più, contemporaneamente i vincoli non-legali si sono accentuati e sviluppati:

We suggest, however, that the same large-scale economic and political developments that have caused a relaxation of the legal checks on the executive have simultaneously strengthened the non-legal checks. Legal checks on the presidency have been relaxed largely because of the need for centralized, relatively efficient government under the complex conditions of a modern dynamic economy

¹⁹² Eric A. Posner, Adrian Vermule, *The Executive Unbound*, cit., p. 54.

¹⁹³ *Ivi*, p. 84.

¹⁹⁴ *Ivi*, p. 85.

and a highly interrelated international order. Yet those economic and political conditions have themselves helped to create de facto constraints on presidential power that make democracy in the United States stable¹⁹⁵

I presidenti moderni sono limitati in maniera sostanziale dall'opinione pubblica, dalle opinioni delle *élites*:

Modern presidents are substantially constrained, not by old statutes or even by Congress and the courts, but by the tyranny of public and (especially) elite opinion. Every action is scrutinized, leaks from executive officials come in a torrent, journalists are professionally hostile, and potential abuses are quickly brought to light. The modern presidency is a fishbowl, in large part because the costs of acquiring political information have fallen steadily in the modern economy, and because a wealthy, educated, and leisured population has time to monitor presidential action and takes an interest in doing so. This picture implies that modern presidents are both more accountable than their predecessors and more responsive to gusts of elite sentiment and mass opinion¹⁹⁶

Posner afferma, distanziandosi da altri professori di diritto americani, che quella a cui assistiamo non sia una presidenza plebiscitaria: una presidenza, cioè, priva di qualunque tipo di limite se non quello di sottoporsi alle elezioni. Si tratta piuttosto di una presidenza, i cui limiti imposti da corti e Congresso si stanno rivelando sempre meno efficaci, mentre i limiti politici e legati alla pubblica opinione stanno invece diventando sempre più stringenti:

We do not yet live under a plebiscitary presidency. In such a system, the president has unchecked legal powers except for the obligation to submit to periodic elections. In our system, Congress retains the formal power to make law. It has subjected presidential lawmaking to complex procedures and bureaucratic checks, and it has created independent agencies over which the president in theory has limited control. The federal courts can expect the executive to submit to their orders, and the Supreme Court retains certain quasi-lawmaking powers, which it exercises by striking down statutes and blocking executive actions. The federal system is still in place. State legal institutions retain considerable power over their populations. But these legal checks on executive authority (aside from the electoral constraint) have eroded considerably over the last two hundred years. Congress has delegated extensive powers to the executive. For new initiatives, the executive leads and Congress follows. Congress can certainly slow down policymaking, and block bills proposed by the executive; but it cannot set the agenda.¹⁹⁷

Coloro che si lamentano di un potere esecutivo eccessivo dimenticano che è stato il Congresso, in particolare nel corso del Ventesimo Secolo a delegare sempre maggiori poteri al presidente:

Scandals notwithstanding, those outside the White House – Congress, the bureaucracy, the news media, and the public – have responded to presidential direction of the national agenda by expecting more of it. Political lobbying and influence seeking, especially by those directly involved in Washington politics, are increasingly focused on the president. American politics remains highly

¹⁹⁵ Eric A. Posner, Adrian Vermule, *The Executive Unbound*, cit., p. 201.

¹⁹⁶ *Ivi*, pp. 201, 202.

¹⁹⁷ *Ivi*, p. 106.

decentralized, incremental and open to multiple points of access. But those seeking to influence national politics try to cultivate those who have most to do with policy proposals: the White House staff¹⁹⁸

Per affrontare situazioni di emergenza dettate in particolare da conflitti e crisi economiche, è stato richiesto alla presidenza di assumere un ruolo di governo sempre più attivo.

Certo, in presenza di emergenze, il rischio di un abuso dei poteri presidenziali reiterato sussiste maggiormente, tuttavia i modi per limitare tale abuso ci sono.

Inoltre, nella maggior parte dei casi, il Congresso ha ratificato o agito posteriormente convalidando le posizioni presidenziali, o comunque prendendo posizione rispetto ad esse. Ovviamente, viste le caratteristiche del potere esecutivo sussiste l'eventualità che il presidente superi i limiti impostigli dall'ambiente esterno.

Come vedremo più nel dettaglio tra poco, un esempio di oltrepassamento dei limiti si è avuto con la presidenza di George W. Bush, in maniera importante.

Senza dubbio il presidente gode di poteri molto ampi ed è facilitato nell'agire energicamente rispetto al Congresso. Ciò non implica comunque che le sue azioni ed i suoi poteri siano del tutto incontrollati o illimitati. Nel caso in cui egli oltrepassi i limiti che gli sono imposti, sarà compito della Corte Suprema, del Congresso e del popolo statunitense prendere posizione a riguardo. Il rischio di una presidenza imperiale sussiste, proprio per le caratteristiche ed i paradossi che abbiamo evidenziato della struttura istituzionale americana.

Ma si tratta di un rischio temporaneo che può e deve essere arginato dagli altri attori del sistema.

Ora, dopo aver ripercorso le caratteristiche dei poteri presidenziali e le trasformazioni che hanno subito nel tempo, ci focalizzeremo sui mandati di George Bush, di Bill Clinton e di George W. Bush. All'interno del periodo di queste tre presidenze si considereranno le mosse politiche e le iniziative dell'esecutivo che hanno maggiormente dato adito a dibattiti.

2.8 La War Powers Resolution

Prima di addentrarci nelle tre presidenze e nei relativi dibattiti è utile riassumere il contenuto della *War Powers Resolution*. La *War Powers Resolution* fu proposta dal Congresso nel 1973, in risposta al flagello della guerra in Vietnam. Nixon impose il proprio veto sulla risoluzione, che fu comunque approvata.

Il Congresso, attraverso questa risoluzione, cercò di riaffermare un proprio ruolo attivo nel limitare i poteri presidenziali legati alle azioni militari. Il potere del presidente di mobilitare le forze armate diventò controverso soprattutto in relazione al conflitto in Vietnam:

Congress attempted to reassert its constitutional role in war making by passing, over Nixon's veto, the War Powers Resolution of 1973. According to this resolution, the president must, if circumstances permit, consult with Congress before sending American forces into a situation where armed conflict is anticipated. The president must also provide Congress with a written report within forty-eight hours of dispatching American forces into combat. After sixty days, the president must withdraw these forces from combat unless Congress has declared war or otherwise authorized continued engagement. An additional thirty days is granted to remove them from combat if the president claims that this period is needed for their safe withdrawal¹⁹⁹

¹⁹⁸ John P. Burke, *The Institutional Presidency*, Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 424.

¹⁹⁹ Miroff, Seidelman, Swanstrom, *The Democratic Debate*, cit., p. 344.

Secondo la *War Powers Resolution*, quindi, il presidente è tenuto a consultarsi con il Congresso prima di mandare truppe americane in zone in cui il conflitto armato sia possibile. Inoltre, il presidente deve fornire al Congresso un report scritto, entro quarantott'ore dalla spedizione delle truppe. Trascorsi sessanta giorni, il presidente deve ritirare le truppe, a meno che non vi sia la dichiarazione di guerra da parte del Congresso o un'autorizzazione alla continuazione dell'operazione. Sono garantiti altri trenta giorni addizionali per effettuare il ripiego delle truppe, se utili ad un ritiro più sicuro.

Questa risoluzione è stata molto dibattuta, sia perché ritenuta incostituzionale da alcuni, sia perché presenta evidenti limiti.

È evidente che in casi di emergenza l'azione presidenziale sia più veloce ed immediata. Molti presidenti hanno interpretato il dovere di consultazione come un dovere di notifica al Congresso delle azioni intraprese.

Alcuni sostengono che tale risoluzione sia problematica per il mantenimento della sicurezza americana:

Presidents since Nixon have complained that the War Power Resolution ties their hands and undercuts American security. The Resolution actually has had little effect. Dramatic military actions since 1973, such as the invasion of Grenada or the War in the Persian Gulf, have not been hampered by the War Powers Resolution. Because the president has enjoyed a near monopoly on information in these situations and the public has supported presidential actions, Congress has been reluctant to insist on the requirements it established in 1973²⁰⁰

Coloro che si schierano contro la *War Powers Resolution* affermano che sia diventata una "dead letter", una lettera morta, poiché, nella pratica, queste costrizioni non vengono osservate dai presidenti.

Si tratta di statuti approvati con maggioranze nel Congresso, in periodi di particolare rivolta politica contro un potere esecutivo forte. L'intento di questo tipo di statuti è quello di limitare legalmente le azioni dell'esecutivo, ma spesso accade che il presidente ignori i vincoli legali, considerando improbabile un'ulteriore azione da parte di Congresso e Corte Suprema:

The statutes were enacted during a high-water mark of political backlash against strong executive power, which supermajorities in Congress attempted to translate into binding legal constraints. However, once the wave of backlash receded and the supermajorities evaporated, there was insufficient political backing for the laws to ensure their continued vigor over time [...]

as in the case of the War Powers Resolution, [...] the President may simply ignore the statutory command, and will succeed if he has correctly calculated that Congress will be unable to engage in ex post retaliation and the courts will be unwilling to engage in ex post review.

La *War Powers Resolution*, ovviamente, implica una rinuncia da parte del presidente alla segretezza, in favore della credibilità e questo è un prezzo che spesso i presidenti non sono disposti a pagare. È una rinuncia che si può avere come nei confronti del Congresso, anche nei confronti delle altre nazioni nella ricerca del multilateralismo:

Often the basic trade-off facing presidents is that credibility is gained at the expense of control. Mechanisms such as creating independent commissions and pursuing multilateralism illustrate that to gain credibility, presidents must surrender part of their

²⁰⁰ Miroff, Seidelman, Swanstrom, *The Democratic Debate*, cit., p. 344.

control over policy choices, partially constraining executive discretion in the present in return for more trust, which will then translate into more discretion in the future.²⁰¹

Come vedremo, nessuna delle tre presidenze analizzate si è strettamente attenuta alla *War Powers Resolution*. Quindi dei dubbi rispetto alla sua efficacia sorgono sicuramente.

²⁰¹ Eric A. Posner, Adrian Vermule, *The Executive Unbound*, cit., p. 151.

Capitolo 3

3 Le tre presidenze

3.1 *George H. W. Bush - Introduzione*

Iniziamo analizzando la Presidenza di George H. W. Bush.

Bush Sr. prima di approdare alla Presidenza fece molta esperienza legata alla politica estera. Fece due anni in Camera dei Rappresentanti. Sotto Nixon fu scelto come ambasciatore statunitense alle Nazioni Unite. Fu inviato in Cina sotto Ford. Tornato negli Stati Uniti, è diventato direttore generale dell'Intelligence. Fece da vice-presidente a Reagan. Sotto Reagan, Bush Sr. fu ampiamente consultato, rispetto alla politica estera:

"Bush was deeply involved in foreign policy discussions concerning the Soviet Union during the Reagan presidency."²⁰²

Come ogni presidente del periodo della guerra fredda, Bush Sr., durante il suo mandato, era molto preoccupato degli affari esteri. Inoltre, le sue precedenti esperienze in questo campo lo spinsero a concentrarsi maggiormente in quella direzione e a dedicare molte delle sue energie in questo senso:

Foreign relations were a major concern of every Col War-era president, and this was especially true in the presidency of George Herbert Walker Bush. It was during the Bush administration (1989-1993) that the Berlin wall fell, the Warsaw Pact dissolved, Germany was reunified, and the Soviet Union ceased to exist. Unfortunately for his administration, Bush's success in foreign policy was not mirrored in his domestic agenda. Operating under a huge national debt, caused in large part by the economic policies of Ronald Reagan, Bush failed to take bold actions as the nation slid into a recession²⁰³

Bush si trovò a dover fare i conti con un debito pubblico importante, lasciategli dall'amministrazione Reagan. A livello di politica estera Bush seppe gestire, attraverso una diplomazia personale, la tesa situazione subito dopo la caduta del muro di Berlino.

In December 1989, during a historic meeting in Malta, Bush sought to test the intentions of the Soviet Union, to move beyond the Containment Doctrine that had dominated U.S. Cold War policy, and to establish a new relationship with the Soviet Union. [...] President Bush used the new US-Soviet relationship that he had forged at Malta to gain Soviet acceptance of a unified Germany within NATO. [...] Bush used personal diplomacy to achieve what had seemed unthinkable: convincing the Soviet Union to allow a unified Germany to remain in NATO. The reunification of Germany within NATO, in conjunction with the withdrawal of Soviet troops in Eastern Europe, marked the end of the division of Europe and with it an important step toward ending the Cold War²⁰⁴

Attraverso la diplomazia personale Bush riuscì a convincere l'Unione Sovietica a concedere che la Germania unificata rimanesse nella NATO.

Tuttavia, il conflitto che più si ricorda, legato alla presidenza di George H. W. Bush, è quello

²⁰² Richard M. Valelly, *Encyclopedia of U.S. Political History*, Vol. 7, CQ Press, Sage Washington D.C., Washington, 2010, p. 40.

²⁰³ *Ivi*, p. 39.

²⁰⁴ *Ivi*, p. 41.

della guerra del Golfo.

Il 2 Agosto 1990, l'Iraq invase il Kuwait:

On August 2, 1990 Iraq invaded the oil-rich country of Kuwait. Heavily in debt, Iraq's leader Saddam Hussein was using the fourth largest military in the world to make a move for hegemony in the region and to take a leading role in the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) and the Arab world²⁰⁵

Pochi giorni dopo l'accaduto, l'8 agosto del 1990, Bush annunciò che l'amministrazione avrebbe mandato truppe statunitensi in Arabia Saudita, dando inizio all'operazione "Desert Shield".

Bush cercò un supporto internazionale dalle Nazioni Unite. Chiese al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di approvare delle risoluzioni che condannassero l'invasione irachena e che richiedessero un ritiro delle truppe immediato e privo di condizioni. La risoluzione impose una data di scadenza, superata la quale, il Consiglio di Sicurezza autorizzava la coalizione ad usare tutti i mezzi ritenuti necessari a rimuovere le truppe irachene dal Kuwait:

After the January 15, 1991 deadline set by UN Resolution 678, which authorized coalition forces to use "all necessary means" to remove Iraqi troops from Kuwait, Operation Desert Shield became Operation Desert Storm. Five and a half week's of air bombardment were followed by a land war that lasted exactly 100 hours.

The war was concluded on February 27, 1991, after President Bush announced in a televised address from the Oval Office an end to all Allied offensive combat operations²⁰⁶

Superata la data contenuta nella risoluzione, a cinque settimane e mezza di bombardamenti aerei seguì un attacco via terra. Il 27 Febbraio del 1991, Bush annunciò dalla stanza ovale la fine dell'operazione. Questa guerra lampo fece aumentare la popolarità di Bush, che venne lodato per la velocità e la capacità di trovare sostegno internazionale per l'operazione. Era un elemento di novità il fatto che la coalizione a supporto di Bush non rispecchiasse le tensioni della guerra fredda.

A livello di politica interna, George Bush veniva accusato di non avere una "vision" per il paese. Durante la campagna elettorale si era servito del famoso slogan: "Read my lips: no new taxes."²⁰⁷

Il problema era che, da Reagan, Bush aveva ereditato una situazione economica complessa, che non avrebbe potuto non implicare l'introduzione di nuove tasse. Quindi Bush, volente o nolente, si trovò a dover venir meno alla propria promessa, e questo, probabilmente, gli costò la rielezione:

"Bush found that it was a promise he could not keep as he struggled to deal with the long-term economic problems created by Reagan's policies."²⁰⁸

Bush si trovava a dover fare i conti con un ingente debito nazionale, ed un Congresso controllato dai Democratici. A livello di politica interna, quindi, era difficile ottenere sostegno da parte del Congresso:

He did enjoy some minor successes in domestic policy, such as the passage of a clean air bill and legislation to help disabled Americans, an improved immigration bill, and the first steps toward a North American Free Trade Agreement (NAFTA). Few of

²⁰⁵ Richard M. Valelly, *Encyclopedia of U.S. Political History*, Vol. 7, cit., p. 41.

²⁰⁶ *Ibidem*.

²⁰⁷ *Ivi*, p. 42.

²⁰⁸ *Ibidem*.

his domestic programs, however, had significant amounts of government money attached. Bush struggled to articulate a domestic agenda that would not add to the budget deficit. Adding to his lack of vision in domestic affairs was the simple fact that he preferred foreign policy²⁰⁹

Nonostante i propri successi in politica estera, George Bush fu sconfitto da Bill Clinton, essenzialmente per questioni legate all'economia e alla politica interna. I commentatori vedevano in Bush un presidente diviso: presente e attivo in politica estera, ma assente e poco propositivo in politica interna.

3.2 *Il dibattito sull'amministrazione George H. W. Bush*

Rispetto alla guerra nel golfo, l'amministrazione Bush non è stata particolarmente osteggiata dal Congresso, che comunque non ha assunto un atteggiamento deferente, ma inquisitorio. Il presidente George H. W. Bush in precedenza si era mostrato scettico rispetto all'utilità ed alla costituzionalità della *War Powers Resolution*. Tuttavia, Bush Sr., dopo aver annunciato l'impegno statunitense nell'operazione del golfo, chiese la ratifica al Congresso e la ottenne. La difficoltà che si trovò a dover affrontare era quella di convincere il Congresso ed il pubblico americano della necessità di intervenire in Iraq:

The United States' real concern was that Iraq would, with Kuwait's oil fields, become wealthy and powerful enough to expand its control over the region, threaten Saudi Arabia, dominate the Persian Gulf's oil reserves, and pose a long-term threat to the Western economies and the United States' influence in the Middle East. [...]

The congressional authorization to use the military force was far from unanimous in the House of Representatives.

The credibility of Bush's claims, however, was greatly aided by international support. The public support of nations with divergent interests showed that Bush's claim about the internationally destabilizing effects of Saddam Hussein's invasion was real and not imagined²¹⁰

Bush non aveva un appoggio unanime tra i Rappresentanti, tuttavia l'appoggio da parte di vari paesi all'interno delle Nazioni Unite aumentò la credibilità dell'operazione e delle affermazioni di Bush:

"Formal United Nations approval and the military assistance of foreign states – which was of mainly political, not military significance – further solidifies Bush's credibility."²¹¹

George Bush in ogni caso non si attenne precisamente alle richieste della *War Powers Resolution* di consultare il Congresso precedentemente, tuttavia richiese e ottenne la autorizzazione da parte di quest'ultimo.

Il Congresso tuttavia non si schierò al suo fianco in maniera compatta:

often Congress is far from deferential. [...] in early 1991, House Democrats sought from the George H.W. Bush administration specific information connected with the build-up to the Persian Gulf War, including assessments of Iraqi and American strengths and weaknesses, diplomatic memoranda, and budgetary analyses. After initial refusal, President Bush backed down²¹²

²⁰⁹ Richard M. Valelly, *Encyclopedia of U.S. Political History*, Vol. 7, cit., p. 42.

²¹⁰ Eric A. Posner, Adrian Vermule, *The Executive Unbound*, cit., p. 127.

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² David A. Crockett, *The Executive Privilege*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 220.

L'appoggio del Congresso non fu comunque unanime, furono solo cinque i voti a permettere il passaggio dell'autorizzazione all'operazione nel golfo:

"The Senate fell only five votes short of rejecting President Bush's impending war to drive Iraqi occupiers out of Kuwait."²¹³

Oltre l'appoggio del Congresso, Bush trovò anche un largo appoggio internazionale, attraverso l'appello alle Nazioni Unite.

La prima guerra del golfo non fu quindi oggetto di grandi dibattiti inerenti ai poteri presidenziali.

Altre due caratteristiche della presidenza moderna sono state più oggetto di dibattiti, rispetto alla presidenza Bush Sr.

Queste caratteristiche sono la retorica presidenziale ed il compito manageriale dell'economia che spetta al presidente.

Rispetto alla retorica presidenziale, è da notare che George Bush successe a Reagan, il Grande Comunicatore che aveva portato la presidenza quasi all'apice della spettacolarizzazione. George Bush, invece, aveva uno stile retorico molto più moderato.

Molti osservatori dell'amministrazione Bush gli hanno rimproverato la mancanza di una continua comunicazione con il pubblico. Questo commento riflette l'importanza che la retorica presidenziale ha assunto con il passare degli anni, fino a diventare una componente di leadership immancabile:

"Bush's failure to win reelection in 1992 highlights the costs of a leadership style that gives short shrift to the teaching and preaching side of presidential leadership."²¹⁴

Della percepita "carezza di leadership" da parte di Bush Sr. fa parte anche quella che veniva detta la sua mancanza di "vision" per il paese, soprattutto in ambito interno. Gli veniva rimproverata la mancanza di una visione d'insieme, di un progetto ampio per gli Stati Uniti, che guidasse la sua gestione della nazione.

Once in office Bush found himself hounded by the media for his reluctance to articulate his own vision for the nation. The "vision thing", as it became known, reflected the contemporary demand for a more personal form of leadership, the expectation that each president will stand for personally distinctive priorities and purposes. But the idea of a personal vision runs contrary to a leadership project whose chief warrants entail adherence to an established orthodoxy²¹⁵

Questa critica riflette il fatto che il presidente è effettivamente percepito come figura cardine del governo americano, come principale gestore e iniziatore di riforme e cambiamenti. Fa parte della presidenza moderna il fatto di avere le caratteristiche di un mandato personale, che a seconda della persona che lo riveste e del tipo di leadership che adotta, assumerà forme e raggiungerà obiettivi diversi. In questo contesto, in cui la presidenza è vista come altamente legata al carattere personale del presidente, presentarsi come continuatore di politiche intraprese dal proprio predecessore non è conveniente. Inoltre, la credibilità di Bush Senior a riguardo del suo essere il successore di Reagan era dubbia. Durante la campagna elettorale Bush aveva presentato le idee guida economiche di Reagan come una sorta di "voodoo economics".

Bush Sr. fu infatti incolpato di non assumere il ruolo di leader che gli spettava, anche per quanto riguarda l'economia:

²¹³ Miroff, Seidelman, Swanstrom, *The Democratic Debate*, cit., p. 318.

²¹⁴ Fred I. Greenstein, *The Qualities of Effective Presidents*, *Presidential Studies Quarterly* 30, no. 1 (March), Center for the Study of the Presidency, Princeton, 2000, p. 179.

²¹⁵ Stephen Skowronek, *Presidential leadership in political time*, University Press of Kansas, Lawrence, Kansas, 2008, p. 104.

In spring 1991, even as Bush was basking in the glory of American victories in the Cold War and the Persian Gulf and enjoying record-high approval ratings, the economy slipped into a recession. The weak economy hung on through most of 1992, eroded Bush's standing with the public, and, more than anything else, caused his defeat in the election. During the recession, Bush refused to support a tax cut or spending increase to prime the economy, a stance later portrayed by Clinton and the Democrats²¹⁶

Nonostante le sue mosse in politica estera avessero suscitato una risposta positiva a livello di rating e di supporto, la debolezza dell'economia divenne un fardello che probabilmente causò la sconfitta alle presidenziali successive.

Come descrive lo scienziato politico Paul J. Quirk, George Bush venne meno a quello che ormai è ritenuto uno dei doveri dei presidenti, presentare un'agenda legislativa al Congresso: "Remarkably, the Bush administration offered no legislative agenda in its first year."²¹⁷

Infatti, durante la campagna elettorale, Bush si era presentato come prosecutore di un cammino già iniziato da Reagan:

George H.W. Bush [...] presented himself to the nation in 1988 as a faithful son of the Reagan Revolution, an orthodox innovator pledged to continue work on an agenda that was his rightful inheritance²¹⁸

Tornando alla descrizione di Quirk, egli continua descrivendo l'atteggiamento del presidente rispetto alla politica interna e quella estera:

Bush also had little patience for thinking, whether broadly or narrowly, about domestic policy. He had reasons for preferring to spend his time on foreign affairs: his extensive experience in that area (as former U.S. envoy to China and director of the Central Intelligence Agency), the lack of popular support for conservative reforms in domestic policy, fiscal barriers to new or expanded social programs, and the likelihood of conflict over domestic issues with a solidly Democratic Congress. But instead of exercising self-discipline, Bush indulged his preference for foreign policy freely²¹⁹

Conclude poi sottolineando che questa scelta di Bush ha portato con sé un costo politico: "In the end, Bush learned that the public would not allow presidents to ignore domestic policy."²²⁰

Il mandato di Bush Sr. non ha scatenato dibattiti particolari sull'abuso di poteri presidenziali. Piuttosto, ha fatto notare come la presidenza moderna sia effettivamente percepita come cardine del cambiamento sistemico federale.

Molti commentatori hanno infatti sottolineato che la presidenza non può occuparsi solo della politica estera, seppure sia uno dei compiti del presidente. Il ruolo di iniziatore legislativo è diventato ormai la norma, anche per quanto riguarda la politica interna, e non può essere ignorato.

Questo fatto è stato sottolineato dal Time:

²¹⁶ Paul J. Quirk, *Presidential Competence*, Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, CQ Press, Congressional Quarterly Inc., Washington DC, 2000, p. 189.

²¹⁷ *Ivi*, p. 190.

²¹⁸ Stephen Skowronek, *Presidential leadership in political time*, cit., p. 99.

²¹⁹ *Ivi*, pp. 190, 191.

²²⁰ *Ivi*, p. 191.

Time accorded George Bush a unique honor: It named him its “Men of the year” for 1990. There were really two President Bushes, the magazine explained, a strong and visionary leader in international affairs and a fumbling and directionless executive at home.²²¹

Il Time nominò Bush “uomini dell’anno” del 1990. La rivista spiegò che si trattava di due presidenti Bush, un leader forte e visionario negli affari esteri ed un esecutivo brancolante e privo di direzione internamente.

Miroff, all’interno di un articolo, descrive lo spettacolo di politica estera a cui gli americani avevano assistito sotto Bush Senior, dagli esiti positivi fino a ritenere poi che la politica estera dovesse passare in secondo piano:

Panama was the prelude to the Persian Gulf War. [...] The U.S. military operation to depose Noriega was swift and efficient, and a victorious outcome was assured once the Panamanian strongman was seized and transported to the United States to face drug-trafficking charges. The Gulf War victory dwarfed Panama, not only as significant policy accomplishment but also as spectacle. Bush depicted Saddam Hussein, the Iraqi dictator, as a second Hitler, a figure whose immense evil made Noriega look like a small-time thug. To be sure, Operation Desert Storm lacked the satisfying climax of destroying the evil adversary. But as a military display, it provided Americans with numerous scenes to cheer. [...]

Once the Soviet Union crumbled and Iraq was militarily humiliated, foreign policy seemed much less relevant to most Americans²²²

Bush Senior ebbe un ruolo centrale nel decidere la deposizione del dittatore di Panama Manuel Noriega e nel decidere l’intervento nel golfo. L’operazione di Panama riuscì, con il trasporto del dittatore negli Stati Uniti, dove dovette confrontarsi con le accuse di traffico di droga. Come nota Miroff, la guerra del Golfo, narrativamente e a livello di spettacolo militare, adombrò l’operazione di Panama.

Una volta caduta l’Unione Sovietica e umiliato l’Iraq militarmente, gli americani iniziarono a sentire la politica estera un fattore meno rilevante.

Tornando alla questione della retorica presidenziale, Tulis sottolinea che Bush, dopo l’atteggiamento contrario da parte di Reagan, sembrò tornare a diversificare la comunicazione della campagna elettorale e quella del mandato presidenziale.

Reagan era solito rilasciare dichiarazioni in ogni momento, non aspettava rassegne stampa, poteva succedere che affermasse qualcosa di rilevante scendendo da un aereo, durante gli spostamenti, non aspettava che si creasse una situazione apposita. La comunicazione era un elemento costante del suo mandato.

Bush Sr. invece aveva una posizione diversa: “Bush seemed to realize that popular rhetoric is a problem, not a panacea.”²²³

La popolarità di Bush Sr. fu innanzitutto legata alla guerra del golfo, alla cui conclusione toccò un picco:

“In early 1991, Bush’s approval rating soared higher (89 percent) than any president’s history after the U.S. victory against Iraq in the Gulf War.”²²⁴

La scienziata politica Lyn Ragsdale ha osservato che attraverso l’intervento nel Golfo, Bush era riuscito ad avvicinare la propria immagine a quella di un potere esecutivo forte e reattivo, capace di gestire in maniera efficace le emergenze:

²²¹ Bruce Miroff, *The Presidency and the Public*, Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 315.

²²² *Ivi*, pp. 316, 317.

²²³ Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, cit., p. 211.

²²⁴ Michael Nelson, *Evaluating the Presidency*, Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 16.

Bush's popularity soaked during the Persian Gulf war, "he had effectively moved his personal image toward the single executive image, getting high marks for exercising good judgment in a crisis and engaging in a large, short, successfully military encounter."²²⁵

Un altro fatto molto sottolineato della presidenza Bush Sr. è stato quello del suo venir meno a una promessa fatta in campagna elettorale, di non introdurre nuove tasse. Come già anticipato, si era servito dello slogan "read my lips: no new taxes". Nel momento in cui, durante il mandato, venne meno alla sua promessa, frantumò il proprio supporto politico in maniera importante: venne denunciato dal proprio partito per questo e dovette umiliarsi pubblicamente nell'affermare che se fosse stato rieletto avrebbe rimediato:

his political authority was soon torn to shreds over a matter of political faith. Bush had launched his 1988 campaign with an ironical profession of his orthodoxy in representing the faith: "Read my lips: No New Taxes." After a year and a half of trying to work within that constraint, the president ultimately felt compelled to chart his own course toward the fulfillment of the conservative agenda. He broke his pledge in order to gain from the Democratic Congress another objective of the Reagan Revolution, a strong deficit-reduction plan. Instantly, he was denounced by conservative Republicans for his betrayal of the tax pledge²²⁶

Riassumendo, quindi, Bush Senior non destò particolari dibattiti rispetto alla sua posizione di *Commander in Chief*. Le azioni militari che portò avanti aumentarono la sua popolarità. Tuttavia il suo mandato fu l'esemplificazione del fatto che alla presidenza moderna viene chiesto molto di più: dai commentatori fu additato come un leader debole a livello di politica interna. Non propose un'agenda politica all'inizio del proprio mandato. Veniva accusato di non avere una "vision" su cui basare la leadership della Nazione.

Inoltre, rispetto all'economia, veniva visto come un leader assente. La retorica presidenziale di Bush venne spesso giudicata come carente, non si confrontava abbastanza con il popolo americano, e la percepiva lui stesso come problematica.

Il suo stile presidenziale improntato sulla diplomazia personale non bastava a soddisfare le esigenze del popolo americano di un presidente leader a tutto campo.

3.3 Bill Clinton – Introduzione

Bill Clinton corse alla presidenza contro l'uscente George Bush. Rispetto all'economia, Clinton si pose come obiettivo il pareggio di bilancio e la promozione del commercio libero. Prima di salire alla presidenza fece il governatore dell'Arkansas.

Clinton si propose come un "New Democrat", una nuova versione di democratico, che non ripercorreva pedissequamente le tradizionali posizioni del partito, ma aveva visioni di un certo tipo per alcuni temi ed altre per altri:

Clinton became the prototype of the "New Democrat", a member of that party who, though moderate or liberal on social policy, took a more conservative view on taxes, crime, government spending, and national security²²⁷

²²⁵ Lyn Ragsdale, *Studying the Presidency*, Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 46.

²²⁶ Stephen Skowronek, *Presidential leadership in political time*, cit., p. 102.

²²⁷ Richard M. Valelly, *Encyclopedia of U.S. Political History*, Vol. 7, cit., p. 82.

In contrapposizione al mandato precedente del suo rivale, Clinton si presentò con una agenda strutturata per la politica interna, che prevedeva la riduzione del deficit, il commercio libero ed una riforma del sistema sanitario.

Quella di Clinton fu una presidenza caratterizzata da una serie di alti e bassi, scandali e osteggiamenti.

Già poco dopo l'elezione, Clinton si trovò coinvolto in una controversia che riguardava le forze militari:

Soon after his election, Clinton became embroiled in controversy with the military establishment and members of Congress over whether gays and lesbians should be allowed to serve openly in the armed forces. Eventually, Clinton agreed to what became the "Don't ask, Don't tell" compromise²²⁸

Rispetto all'economia, Clinton decise di agire fiscalmente, per ridurre il deficit federale, nonostante l'opposizione repubblicana le sue proposte furono approvate:

they resolved to address fiscal issues first. Clinton reasoned that lower interest rates would encourage business investment in new industries and create high-paying jobs. He hoped that his deficit-reduction package would cut interest rates by curbing the federal demand for credit. To reduce federal budget deficits, Clinton initially relied mainly on higher taxes and lower defense spending²²⁹

Il tentativo di promuovere una riforma sanitaria fallì. Clinton aveva affidato la stesura di quest'ultima ad un gruppo capeggiato dalla moglie, ma la proposta non venne mai sottoposta al voto, osteggiata fin dall'inizio:

At the outset of his presidency, Clinton put the First Lady in charge of a task force he charged with devising a plan to provide universal health coverage. The group immediately came under fire for holding secret meetings²³⁰

A livello di politica estera, Clinton, come accennato, si fece promotore di accordi di libero scambio, trovando in parte l'opposizione dei sindacati, l'appoggio di Repubblicani e *New-Democrats*:

Clinton reached common ground with Republicans in order to pass the North America Free Trade Agreement (NAFTA), a Reagan-inspired idea that would eliminate tariffs on goods made and sold throughout North America. Though popular among New Democrats because it lowered business costs and consumer prices, labor unions and environmental groups were opposed²³¹

Ottenne anche l'appoggio del Congresso per l'Uruguay round, un incontro multilaterale che diede le basi per la creazione dell'organizzazione mondiale per il commercio (WTO).

Lo scopo era sempre quello di abbassare le tariffe tra i paesi aderenti, espandendo la liberalizzazione anche ai prodotti agricoli ed ai servizi.

Clinton si adoperò anche per l'inclusione dei paesi ex-sovietici nella NATO, creando un rapporto di collaborazione con il successore di Gorbachev, Yeltsin. Si adoperò anche per

²²⁸ Richard M. Valelly, *Encyclopedia of U.S. Political History*, Vol. 7, cit., p. 83.

²²⁹ *Ibidem*.

²³⁰ *Ibidem*.

²³¹ *Ibidem*.

l'interruzione di genocidi, in particolare nell'Ex-Yugoslavia:

Internationally, Clinton extended NATO's reach to include former satellites of the Soviet Union, attempted "nation building" in developing nations, halted ethnic cleansing (that is, genocide) in the former Yugoslavia, and promoted peace in Ireland and the Middle East. He was the second president to be both impeached and acquitted²³²

Tentò inoltre di promuovere la pace in Irlanda e tra Israele e Palestina:

Clinton used his office and popularity abroad to broker a peaceful end to the fighting between Protestants and Catholics in Northern Ireland. In the waning days of his administration, he came close to achieving a peace accord between Israelis and the Palestinians²³³

Il suo rapporto con il Congresso fu molto differenziato, a seconda delle circostanze:

He obtained congressional ratification of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and helped orchestrate peace agreements in the Middle East and Northern Ireland, but battled with congress over U.S. policy toward Russia, China, Somalia, Haiti, Iraq, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, international family planning programs, the United Nations and a host of other international issues. After pledging to lead an administration of unprecedented ethical rectitude, Clinton, his wife, and numerous associates became the subject of independent counsel investigations and congressional scrutiny of numerous alleged scandals, culminating in charges that the president lied about his sexual encounters with a young white house intern, which prompted the impeachment proceedings. [...] the same president can have vastly different experiences with Congress at different times²³⁴

Fin da subito i Clinton furono oggetto di indagini, per sospetti di conflitti di interesse e corruzione, a partire dall'associazione della first lady ad uno studio legale che trattava questioni di stato, alla raccolta di file secretati dell'FBI relativi a precedenti amministrazioni. Tuttavia non furono trovate prove sufficienti:

Multiple allegations of corruption and conflict of interest plagued Bill and Hillary Clinton throughout Clinton's presidency. [...] A series of investigations failed to find evidence of wrongdoing on the Clinton's part²³⁵

Nel 1994 i Repubblicani ottennero il controllo di entrambe le Camere congressuali. Clinton vinse il secondo mandato, approvò alcuni tagli di tasse, avendo precedentemente portato ad un surplus.

L'unico scandalo di cui si trovarono le prove fu quello di una relazione di Clinton con una stagista della Casa Bianca, nel 1998. Il suo ritrattare la questione sotto giuramento, lo portò ad un processo di *impeachment*, da cui, tuttavia, il Senato lo assolse, per la mancanza della maggioranza di due terzi dei voti.

²³² Richard M. Valelly, *Encyclopedia of U.S. Political History*, Vol. 7, cit., p. 81.

²³³ *Ivi*, p. 86.

²³⁴ Mark A. Peterson, *The President and Congress*, Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., pp. 476, 477.

²³⁵ Richard M. Valelly, *Encyclopedia of U.S. Political History*, Vol. 7, cit., p. 84.

3.4 Il dibattito sull'amministrazione Clinton

Rispetto all'intervento di Clinton in Ex-Yugoslavia, sono stati sollevati dubbi a riguardo del potere del presidente di impegnare il paese, senza la dichiarazione di guerra del Congresso. Il noto studioso di diritto costituzionale Louis Fisher si chiedeva, anche rispetto a queste azioni militari, fino a quando il Congresso avrebbe continuato ad accettare un ruolo secondario.²³⁶

Clinton, quindi, nel mobilitare le forze statunitensi per fermare il genocidio in Ex-Yugoslavia, non si è attenuto alla *War Powers Resolution*. Prevedendo l'opposizione dell'Unione Sovietica, nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Clinton agì in una maniera ancora diversa. All'interno del Congresso Clinton trovò opposizioni a riguardo, le quali sostenevano che l'operazione non era attinente agli interessi nazionali. Clinton si rifece alla NATO:

Standing down congressional opponents who maintained that intervention in internal warfare in the former Yugoslavia was not in the interest of the United States, Clinton ordered bombing missions and followed up by sending ground forces to Bosnia in order to stop the ethnic cleansing of the Muslim minority by forces loyal to Serbian leader Slobodan Milosevic. Anticipating that the Soviet Union would exercise its veto in the Security Council to block the United States from acting against its historical ally, Clinton took the unusual step of acting through NATO. Clinton tried this approach a second time when he ordered US bombers to destroy targets in Kosovo, another Yugoslav province, as a means of preventing further atrocities against the ethnic Albanian minority. UN peacekeepers eventually restored order²³⁷

Si è trattato di un modo di agire assolutamente anticonvenzionale per gli Stati Uniti. Il dibattito su quanto sia efficace prevedere limiti legislativi all'attività dell'esecutivo si è riaperto con le azioni intraprese da Clinton. In particolare, rispetto alla *War Powers Resolution*, si è visto che, nonostante le violazioni da parte dell'amministrazione, il Congresso non si è imposto per farne rispettare i limiti:

the subject-specific framework statutes intended to control delegations and constrain presidential emergency powers have fallen into abeyance, de facto; the War Powers Resolution, for example is said to have died when President Clinton, in clear defiance of its terms, conducted a 68-day bombing campaign in Kosovo – a conflict that was itself impossible to square with prevailing rules of international law. When the hour of crisis tolls, Congress has little incentive or capacity to enforce such attempted precommitments²³⁸

Queste limitazioni si sono mostrate essere inadeguate. Alcuni studiosi hanno identificato nella missione in Kosovo il punto di rottura, il momento da cui la *War Powers Resolution* si è mostrata inefficiente:

When President Clinton violated the War Power Resolution in Kosovo, the military action created new facts in the world to which Congress and other actors had to adjust, regardless of the legal niceties. This is an old theme in American politics – when Lincoln exceeded his legal powers at the beginning of the Civil War, Congress had little choice but to ratify the fait accompli – but the administrative state, the

²³⁶ Louis Fisher, *Presidential War Powers*, Lawrence: University Press of Kansas, 1995.

²³⁷ Richard M. Valelly, *Encyclopedia of U.S. Political History*, Vol. 7, cit., 2010, p. 86.

²³⁸ Eric A. Posner, Adrian Vermule, *The Executive Unbound*, cit., p. 10.

president's power to affect the world in this way, whatever the law books might say, has grown enormously²³⁹

Ci si è chiesti quindi nuovamente se non si stia effettivamente assistendo ad una presidenza imperiale. Tuttavia, come dice Posner, non esistono solo i limiti congressuali all'azione presidenziale:

Does the president himself, then, possess imperial power? [...] Liberal legalists equate the absence of effective legal constraints on the executive with the absence of any constraints, yet even an imperial president is constrained by politics and public opinion. Most fundamental is the reelection constraint, which shapes the horizon of presidential decision-making in a first term²⁴⁰

Evidentemente il sistema di *check and balance* del Congresso nei confronti del presidente non basta, è stato scritto ancora rispetto alla *War Powers Resolution*:

the Resolution has by many accounts become a dead letter, especially after President Clinton's rather clear breach of its terms during the Kosovo conflict. Congress has proven unable to enforce the resolution by ex post punishment of executive violations²⁴¹

All'atto pratico le forze armate si sono mosse seguendo gli ordini dell'esecutivo, senza aspettare autorizzazioni congressuali:

"the armed forces did not threaten to stand down from their Kosovo mission until Congress gave its clear approval, but instead simply obeyed the President's orders."²⁴²

Tuttavia Clinton trovò un'opposizione importante dalle Camere:

The ability of Congress to prevail over the president in foreign policy was in evidence during the Clinton presidency. Clinton's biggest problem was with the new isolationist mood among conservative Republicans in Congress. Rejecting Clinton's multilateral approach to foreign policy, House Republicans repeatedly refused to appropriate funds to pay the dues and back debt that the US owes to the United Nations²⁴³

Ma ancora una volta si è avuta conferma della tendenza ad agire da parte dell'esecutivo, a cui non è seguita un'azione particolare da parte del Congresso:

President Clinton's bid to send American troops to Bosnia as peacekeepers courted Senate disapproval until Majority Leader Robert Dole agreed to back the President's plans. The House, on a tie vote, rejected a measure authorizing Clinton to direct air operations and missile strikes against Yugoslavia because of its brutality in Kosovo. In each case, regardless of party, Congress was less keen on the use of armed force. Yet, in each case, the executive ultimately prevailed²⁴⁴

Rispetto a questo dibattito si è precedentemente visto quali siano le posizioni contrapposte. Si ripropone l'argomentazione di Posner, secondo la quale il sistema politico ed il pubblico

²³⁹ Eric A. Posner, Adrian Vermule, *The Executive Unbound*, cit., pp. 11, 12.

²⁴⁰ *Ivi*, p. 12.

²⁴¹ *Ivi*, p. 86.

²⁴² *Ivi*, p. 88.

²⁴³ Miroff, Seidelman, Swanstrom, *The Democratic Debate*, cit., p. 317.

²⁴⁴ *Ivi*, p.318.

americano fungono da fattori di limitazione più potenti dei limiti legislativi:

Our argument is simple: the system of elections, the party system, and American political culture constrain the executive far more than do legal rules created by Congress and the courts; and although politics hardly guarantees that the executive will always act in the public interest, politics at least limits the scope for executive abuses²⁴⁵

Le azioni militari di Clinton in Ex-Yugoslavia sono state effettuate secondo l'idea dell'amministrazione che fosse nell'interesse degli Stati Uniti promuovere la democrazia nel mondo e salvaguardare i diritti umani:

Clinton's pledge to the same goal demonstrates how firmly bipartisan it now has become to see American national security promoted by the expansion of democracy around the globe²⁴⁶

Anche questo è un *pattern* che proviene da lontano. Wilson aveva parlato di "make the world safe for democracy". Lo scienziato politico Smith tratteggia questo dibattito nel corso dei secoli della storia Americana, da Wilson a Truman ad Eisenhower, a Kennedy, a Carter a Reagan a George Bush, a Clinton, ognuno ha motivato un certo intervento nell'idea che una promozione della democrazia nel mondo fosse nell'interesse degli Stati Uniti. Questo dibattito è ancora acceso negli Stati Uniti, tra coloro che, con una posizione più legata alla *Realpolitik*, affermano che non sia nei propri interessi e chi lo sostiene:

Smith underlines in the preface that Woodrow Wilson's interventions in Central America and the Caribbean and his intention "to make the world safe for democracy" by reorganizing Europe after the 1st World War, Truman's determination to democratize Germany and Japan during the occupation, Eisenhower's pledges to the "captive nations" of Eastern Europe, Kennedy's ambition in the Alliance for Progress in Latin America, Carter's "human rights campaign", Reagan's "democratic revolution", George Bush's "new world order", the efforts by Clinton to promote democracy in Russia and Haiti, all of these efforts were the "product of an American conviction that if democracy were to spread, America's place in the world would be more secure"²⁴⁷

Un altro tema di dibattito rispetto alla presidenza Clinton è stato il suo tipo di leadership, la cosiddetta "Third Way", il percorrere una via non esattamente coincidente con quelle tradizionali democratiche, né con quelle tradizionali repubblicane:

A Democrat seeking the presidency in the post-Reagan era, Clinton set out to preempt the Republican revolution by promising a "third way". [...] He committed himself to a "new course" that would "put people first". He fixated on the challenge of economic management [...] He candidly told his fellow Democrats what they could no longer ignore, that liberalism was no longer trusted as an ideology of national stewardship [...] to escape the burdens of older Democratic identities, Clinton rejected the liberal label outright, turned a cold shoulder to familiar icons of the Left, and openly proclaimed himself as the leader of a "New Democratic Party."²⁴⁸

²⁴⁵ Eric A. Posner, Adrian Vermule, *The Executive Unbound*, cit., p. 113.

²⁴⁶ Tony Smith, *America's Mission*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1994, p. 6.

²⁴⁷ *Ivi*, preface, p. XIII.

²⁴⁸ Stephen Skowronek, *Presidential leadership in political time*, cit., p. 105.

I commentatori hanno osservato che la *Third Way* può essere utile poiché non costringe un politico ad attenersi strettamente alle linee guida del partito, d'altro canto può rivelarsi, proprio per questa assenza di sostegno continuo da parte di un partito, una soluzione debole, destinata a durare poco nel tempo:

these third way alternatives have never proven durable. Preemptive leaders, with their “neo” parties and hybrid agendas, have characteristically held only a loose grip on the terms and conditions of national politics, and they have wielded only a temporary influence over its future course. [...] Lacking the repudiative authority to forge a new regime, their independence threatens the regime-based structure of politics itself²⁴⁹

Il tipo di politica perseguita da Clinton è stata chiamata anche triangolazione, una sorta di mediazione tra le posizioni di un partito e dell'altro. Proprio per questa sua caratteristica è dotata di una maggiore vulnerabilità:

Purtroppo la triangolazione ha una debolezza. Con tutti i loro difetti, le due vecchie posizioni, [...] sono ideologicamente radicate. [...] il volo del triangolatore lassù in cielo non ha nulla di tutto ciò. Da lassù cerca di guidare la politica inserendo un cuneo nel centro ideologico, ma è vulnerabile sia da destra che da sinistra²⁵⁰

E ancora, pur dando un maggiore spazio di manovra, questa posizione non è fatta per durare nel tempo, per stabilire una ortodossia politica:

What Clinton drew from his opposition stance was a good measure of independence in crafting and altering his political positions. Preemptive leaders have lots of room to maneuver around received commitments; they are far less beholden to their political allies than are orthodox innovators or late-regime affiliates, far less constrained by standards of doctrinal purity or by expectation of acting in ways consistent with established party priorities. What sets preemptive leadership apart is just this: it is not designed to establish, uphold, or salvage any political orthodoxy²⁵¹

Alcuni hanno interpretato il tipo di leadership di Clinton come una leadership specchio dei tempi attuali: si trattava di una sorta di campagna elettorale costante, in cui tutta la comunicazione era strutturata e pensata per essere condivisa al momento giusto, nel contesto giusto, con le parole giuste.

Clinton's survival under nearly constant siege suggests the sorts of leadership skills demanded by American government at this new stage in its historical evolution. His empathetic television persona, his “continual campaign”, his preoccupation with managing public opinion [...] In the tactical challenges he faced, Clinton appeared as the most perfect expression to date of what scholars had dubbed the “postmodern” presidency²⁵²

Il continuo contatto con l'opinione pubblica ed il tentativo di darle forma, in maniera incessante, è proprio tipico della presidenza che alcuni hanno chiamato postmoderna.

²⁴⁹ Stephen Skowronek, *Presidential leadership in political time*, cit., p. 109.

²⁵⁰ Mark Thompson, *La fine del dibattito pubblico*, trad. it. di Giancarlo Carlotti, Feltrinelli Editore Milano, 2017, p. 106.

²⁵¹ Stephen Skowronek, *Presidential leadership in political time*, cit., p. 106.

²⁵² *Ivi*, p. 81.

L'utilizzo della retorica presidenziale di Clinton è stato criticato aspramente.

Clinton continuò, sulle tracce di Reagan, un uso estensivo della comunicazione, ingaggiando quelli che vengono chiamati "spin doctors". Si tratta di professionisti della comunicazione, incaricati di dare una certa interpretazione alle notizie, di rappresentarle in una maniera che torni utile alla presidenza:

Within a few months of taking office in 1981, the Reagan administration refined the task of information management to an art, alternating techniques of secrecy and publicity to shape the flow and even the "spin" (the public relations term for "meaning") of news. Reagan's team was so adroit that when Clinton got off to a bumpy start with the press in early 1993, his solution was to add one of the Reagan administration's leading spin meister, David Gergen, to his senior staff²⁵³

Clinton portò nello staff della Casa Bianca il personale che lo aveva seguito durante la campagna elettorale:

Clinton embraced the rhetorical presidency, seeking to modify or reform it and the public's understanding of leadership.

Like Reagan and unlike Bush, Clinton imported the skills and talents of his campaign into the core leadership of his White House. During the first months in office, Clinton experienced firsthand the difficulties of translating the strategies and techniques of campaigning into the process of governance. Yet his response to these political difficulties was not to abandon the modern conception of leadership, but rather to invite Ronald Reagan's former communications director, David Gergen, to be his own chief strategist²⁵⁴

La comunicazione è stata centrale nella presidenza Clinton e si tratta di una delle presidenze che più hanno investito nell'indagare il feedback pubblico. Si presta quindi come un esempio lampante del cambiamento che comporta la presidenza retorica:

The Clinton presidency is the ultimate example of the rhetorical presidency –a presidency based on a perpetual campaign to obtain the public's support and fed by public opinion polls, focus groups, and public relations memos. No president ever invested more in measuring, and attempting to mold, public opinion. [This administration] even polled voters on where it was best for the First Family to vacation. This is an administration that spent \$18 million on ads in 1995, a nonelection year! And this is an administration that repeatedly interpreted its setbacks, whether in elections or health care reform, in terms of its failure to communicate rather than in terms of the quality of its initiatives or the strategy for governing. Reflecting his orientation in the White House, Bill Clinton declared that "role of the President of the United States is message"²⁵⁵

Ormai non si può più concepire una presidenza slegata dal messaggio, dalla comunicazione.

Sempre rispetto alla spettacolarizzazione della presidenza, Clinton è stato etichettato come l'esempio perfetto del presidente postmoderno:

²⁵³ Michael Nelson, *Evaluating the Presidency*, Nelson, Michael, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 13.

²⁵⁴ Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, cit., p. 213.

²⁵⁵ Jeffrey K. Tulis, *The Two Constitutional Presidencies*, Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 118.

Postmodern spectacle is not about character, at least in a traditional sense; it is about delivering what the audience desires at the moment. Personality, political talent, and a keen instinct for survival have made Bill Clinton the master of postmodern spectacle²⁵⁶

Per fare questo, Bill Clinton utilizzò quello che viene chiamato “priming”: i due scienziati politici Jacobs e Shapiro studiarono la comunicazione del team di Clinton cercando di capire in che modo volessero costruire un supporto popolare per le politiche proposte:

Studying the ways in which Clinton and his advisers tried to build public support for their plan to provide health insurance, Lawrence Jacobs and Shapiro found that they possessed “low regard for the public’s capacity for reasoned and critical thought”. In their approach to health care, the Clintons relied on what social psychologists call “priming”²⁵⁷

Il *priming* non cerca di convincere gli scettici della bontà della proposta politica, ma si appella ad elementi che il pubblico ha già in memoria, utilizzando messaggi chiari e semplici, puntando quindi sulla forza di persuasione:

Strategies based on priming do not try to win undecided voters by appealing to facts they may not know. Instead, as Jacobs and Shapiro put it, priming “concentrates on raising the priority and the weight that individuals assign to particular attitudes already stored in their memories”. Guided by such an approach, Clinton spent relatively little time trying to persuade the public that he had the details of the policy right while devoting considerable attention to finessing the media, rallying support among favorably inclined interest groups, and searching for what pollster Stanley Greenberg called “a simple core idea” that could “resonate with the public” in order to fend off challenges from Republican opponents.²⁵⁸

Nel leggere i sondaggi, Clinton non puntava a capire quale fosse l’idea del pubblico, bensì a capire come sottoporli i propri programmi in maniera efficace:

Bill Clinton read polls, not necessarily to follow in the direction they pointed, but to know how to frame his already-chosen programs to be in accord with them. In the old politics of democracy, opinion was the input and policy the outcome. In the new politics of democracy, it is the reverse.²⁵⁹

Queste osservazioni danno l’idea di una presidenza sempre più tesa a forgiare un consenso pubblico.

Altro oggetto di critiche è stata l’invocazione dell’*executive privilege* da parte di Clinton, alla richiesta del Congresso di avere a disposizione alcuni documenti sulla politica estera americana ad Haiti: Clinton riuscì a non consegnarne una quarantina per non compromettere la segretezza dell’esecutivo:

in 1996 Congress tried to gain access to White House documents concerning American foreign policy in Haiti. President Clinton was willing to turn over a few of the

²⁵⁶ Bruce Miroff, *The Presidency and the Public: Leadership as Spectacle*, Nelson, *The Presidency and the Political System*, cit., p. 322.

²⁵⁷ Alan Wolfe, *Does American Democracy still work?*, Yale University Press, Harrisonburg, 2006, p. 34.

²⁵⁸ *Ivi*, p. 35.

documents but successfully invoked executive privilege for forty-seven others, arguing that disclosure “would inhibit the candid discussion that he must have with foreign leaders” and “interfere with the deliberative and analytic processes within the White House that are essential to the formulation of our foreign policy”²⁶⁰

Un'altra questione emersa tra i commentatori della presidenza Clinton è stata quella dell'*impeachment*.

Clinton è stato sottoposto al processo di *impeachment*, ma, diversamente da quanto ci si aspettava, la sua popolarità a seguito del processo è aumentata. Alcuni hanno sostenuto che il sorvolare degli americani rispetto a questo scandalo fosse strettamente legato all'andamento positivo dell'economia.

Sembrava che Clinton avesse il supporto popolare in ogni caso, anche se accusato di spergiuro e di tentativi di insabbiare le prove della propria storia con una stagista.

Questo fatto ha mostrato che, in fin dei conti, anche il supporto popolare ha un peso.

Quindi, riassumendo, le questioni più dibattute della presidenza Clinton sono state:

- 1) la questione dei limiti al potere presidenziale, rispetto alle azioni militari, e quindi dell'effettiva utilità della *War Powers Resolution* come strumento di limitazione di quest'ultimi;
- 2) la gestione della comunicazione in maniera controllata, come strumento per influenzare continuamente il pubblico e l'elemento centrale che il messaggio è diventato all'interno della presidenza;
- 3) l'importanza del supporto popolare per la presidenza moderna.

Ha fomentato il dibattito anche la tendenza moderna di non fare differenza tra campagna elettorale e periodo di mandato.

Il giornalista ed amministratore del New York Times Thompson ha sottolineato la conseguenza che questo tipo di comunicazione può avere per la democrazia. Si ripropone la sua analisi in sintesi perché di spessore.

Thompson sottolinea che il linguaggio pubblico riveste un ruolo centrale in politica:

Il linguaggio pubblico è importante. Le parole non costano nulla, e qualsiasi politico, giornalista o cittadino ne dispone in quantità illimitata. Ma ci sono giorni in cui contano solo le parole giuste, e chi le trova può decidere che cosa succederà da quel momento in poi²⁶¹

Thompson afferma inoltre che mai come in questo periodo la tendenza sia quella di considerare erroneamente il linguaggio pubblico come qualcosa di neutrale:

tendiamo a pensare al linguaggio solo di sfuggita, come se ci interessasse solo nella misura in cui può aiutarci a capire qualcos'altro, qualcosa di più basilare. Questo libro sostiene invece che il linguaggio pubblico, quello che usiamo quando parliamo di politica [...] è di per sé degno di attenzione. Un tempo la retorica, cioè lo studio della teoria e della pratica del linguaggio pubblico, era considerata la regina delle scienze umane. Oggi vive in un limbo ovattato²⁶²

Il linguaggio pubblico ha assunto una potenza ancora maggiore, a causa della velocità con cui viene propagato:

mai il linguaggio pubblico è stato diffuso con tanta ampiezza e tempestività. Le parole

²⁶⁰ David A. Crockett, *Executive Privilege*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 221.

²⁶¹ Mark Thompson, *La fine del dibattito pubblico*, trad. it. di Giancarlo Carlotti, cit., p. 11.

²⁶² *Ivi*, p. 12.

sfrecciano nello spazio virtuale con un delay infinitesimale. Una esponente politica può instillare un'idea in dieci milioni di teste ancora prima di essersi allontanata da un microfono²⁶³

Questo discorso riguarda anche Clinton e la sua presidenza, appunto per il fatto che la comunicazione ed il suo linguaggio pubblico non si sono differenziati tra campagna elettorale e mandato normale. Questo fatto, secondo un'analisi di Amy Gutmann e Dennis Thompson, ha ripercussioni negative sull'efficienza del governo e provoca un'apatia sempre maggiore dei cittadini rispetto alla politica:

Per Gutmann e Thomson la vera causa è il fatto che le campagne elettorali sono diventate interminabili invece di essere limitate a periodi ben precisi prima delle elezioni, e che il comportamento da campagna, in particolare la necessità di distinguersi nettamente dagli avversari politici, è nemico del governo funzionante, e in particolare dello "spirito del compromesso" [...] dal quale, secondo gli autori, dipende gran parte della possibilità pratica di fare passi in avanti²⁶⁴

La comunicazione da campagna elettorale, per i suoi toni, non è adatta al linguaggio del compromesso che dovrebbe caratterizzare la politica. Il tentativo di spiegazione razionale delle mosse politiche è sempre più sostituito a messaggi confezionati sulla base di leggi del marketing, puntando su immediatezza e iper-semplificazione. Si punta sempre più sull'emotività del pubblico a sfavore della razionalità.

Come già accennato ci si avvale anche degli "spin doctors" per l'interpretazione propizia ai politici delle notizie:

il termine che si usava per descrivere questo tipo di attività era spin. È una parola americana che in origine designava una particolare forma di manipolazione mediatica, fatta di riunioni segrete con i cosiddetti "spin doctor" per incoraggiare i giornalisti ad adottare l'interpretazione auspicata di un dato fatto o dichiarazione²⁶⁵

Utilizzare uno stile di comunicazione da campagna elettorale durante tutto il mandato, da Clinton in poi, è un trend che si è molto amplificato. Secondo Thompson, queste nuove caratteristiche del linguaggio pubblico nuocciono alla democrazia, accrescendo la distanza tra politici e cittadini:

Ma il carattere della politica moderna, il puntare sempre su temi politici a forte carica emotiva, la pesante pressione a ipersemplicizzare per guadagnarsi le prime pagine, la pura e semplice complessità del governare, l'accanito scrutinio dei media che esultano per ogni passo falso, tutto questo sembra crescere l'ampiezza della disillusione, e con questo intendo la distanza tra il picco di aspettative e il fondo²⁶⁶

Le leggi del marketing hanno influenzato prepotentemente il linguaggio pubblico americano, puntando su brevità, intensità, decontestualizzazione dei messaggi:

"la decontestualizzazione, combinata all'amplificazione, è la norma in gran parte del marketing odierno."²⁶⁷ Le tre caratteristiche principe della comunicazione sono diventate:

²⁶³ Mark Thompson, *La fine del dibattito pubblico*, trad. it. di Giancarlo Carlotti, cit., p. 11.

²⁶⁴ *Ivi*, p. 22.

²⁶⁵ *Ivi*, p. 109.

²⁶⁶ *Ivi*, p. 149.

²⁶⁷ *Ivi*, p. 200.

“Amplificazione, decontestualizzazione, intensificazione.”²⁶⁸

Nota Thompson, che nel seguire le tecniche di marketing la retorica politica ha tolto valore all’argomentazione, privilegiando sempre più l’urgenza e la intensità del messaggio:

abbiamo descritto il modo in cui il linguaggio delle vendite e del marketing è riuscito a plasmare e colorare il linguaggio pubblico nel suo complesso e, almeno in parte, a sostituire la tradizionale retorica deliberativa. In questo modo ha regalato al linguaggio della politica un po’ della concisione, intensità e urgenza che associamo al miglior marketing, ma privandolo del potere esplicativo e argomentativo²⁶⁹

Durante la campagna elettorale di Clinton, i suoi collaboratori hanno lavorato anche sulla segmentazione del messaggio, come la si effettua nel marketing, definendo il messaggio in base al target di pubblico di riferimento:

Se puoi segmentare i consumatori, perchè non gli elettori? [...]

Durante la campagna presidenziale statunitense del 1996, per esempio, le squadre sia di Bill Clinton sia di Bob Dole decisero di concentrarsi su un segmento demografico noto come le *soccer moms*, una definizione che alla lettera significava una madre che portava i figli a calcio ma sottintendeva una moglie e madre suburbana attiva nella sua comunità, con una vita frenetica e piena di ambizioni per la famiglia. [...] una disposta a impegnarsi, era una moderata politica e la si poteva convincere a votare sia democratico sia repubblicano²⁷⁰

La presidenza Clinton racchiude quelle questioni che mettono in luce la trasformazione che la carica presidenziale ha subito nel corso del tempo.

Vi si possono trovare tutti gli elementi di cambiamento della presidenza: la retorica presidenziale, i limiti all’esecutivo in ambito di politica estera, il rapporto conflittuale tra Congresso e Presidenza, l’importanza del sostegno popolare.

3.5 Il mandato di George W. Bush – Introduzione

Il mandato di George W. Bush iniziò in maniera turbolenta. Nel 2000, infatti, le elezioni furono in sé stesse oggetto di dibattito. Nonostante non avesse la maggioranza dei voti popolari, Bush si aggiudicò la maggioranza dei voti in Collegio Elettorale. Tuttavia, il dibattito fu destato dal fatto che in Florida pareva vi fossero stati dei brogli elettorali o dei conteggi errati. Dopo più di un mese di scontri in tribunale, la Corte Suprema decretò con un voto di 5 a 4 che fosse ordinata la fine dei conteggi e che Bush assumesse la carica presidenziale. Bush iniziò il mandato in questo modo:

When the US Supreme Court, in a 5-4 vote, ordered to stop the partial recount of the vote in Florida, Bush was left to begin his presidency with a significant portion of the population viewing his victory as illegitimate²⁷¹

Prima di salire alla presidenza Bush era stato eletto governatore in Texas.

La sua agenda politica si basava principalmente sulla politica interna. Bush, al contrario del padre, non sembrava particolarmente interessato alla politica estera. Tuttavia, a seguito degli attacchi terroristici dell’11 settembre del 2001, si trovò invischiato principalmente in

²⁶⁸ Mark Thompson, *La fine del dibattito pubblico*, trad. it. di Giancarlo Carlotti, cit., p. 201.

²⁶⁹ *Ivi*, p. 225.

²⁷⁰ *Ivi*, p. 214.

²⁷¹ Richard M. Valelly, *Encyclopedia of U.S. Political History*, Vol. 7, cit., p. 44.

questioni di politica estera e sicurezza nazionale:

Although he was elected primarily on a domestic agenda, George W. Bush would spend much of his presidency focused on foreign policy and national security issues, waging a war against terrorism following the Al Qaeda attacks of September 11, 2001. A massive reorganization of homeland security and intelligence gathering followed, along with a shift toward preemptive war abroad as a means of preventing further terrorist attacks from occurring on US soil. This led to a war in Afghanistan to oust al Qaeda forces and remove the Taliban regime and, more controversially an invasion of Iraq to topple Saddam Hussein, whose government was declared by the Bush administration to be a state sponsor of international terrorism.²⁷²

In seguito agli attacchi terroristici vi fu la dichiarazione di una guerra al terrorismo, la riorganizzazione della *homeland security*, lo sviluppo della teoria della guerra preventiva. La guerra in Afghanistan e la controversa invasione in Iraq. Fu quindi dal momento dell'attacco terroristico che l'approccio alla politica estera fu delineato dall'amministrazione, quando precedentemente era più vago:

The trajectory of the Bush administration was unalterably changed on September 11, 2001, [4 planes hijacked 2 in the twin tower, 1 in the pentagon, 1 in a field of Pennsylvania] [...] Bush would set the priority of re-exerting American hegemony abroad; the Bush Doctrine called for military preemption against emergent threats. [...] The attacks had been planned by a militant islamist, Osama Bin Laden, who operated a terrorist network known as al Qaeda, which was partially based in Afghanistan. When Afghanistan's ruling Taliban regime refused to fully cooperate in capturing bin Laden, bush responded with UN-sanctioned air strikes that quickly toppled the regime. Though Bin Lades escaped, many of al Qaeda's leaders were captured [...] Bush's popularity soared, and Republicans swept to victory in the midterm elections in 2002²⁷³

Dal momento in cui Bush dichiarò che si trattava di una guerra globale al terrorismo, l'amministrazione fece approvare al Congresso una serie di progetti legislativi per rispondere all'emergenza. Il 14 Settembre 2001, in seguito ad un processo di negoziazione tra l'amministrazione, il Senato e la Camera, si arrivò all'autorizzazione del Congresso: "Authorization for Use of Military Force Against Terrorists" (AUMF):

In the final version, the operative section of the AUMF stated that "the President is authorized to use all necessary and appropriated force against those nations, organizations, or persons he determines planned authorized, committed, or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001, or harbored such organizations, or persons, in order to prevent any future acts of international terrorism against the United States by such nations, organizations, or persons"²⁷⁴

In seguito fu approvato anche il famoso "Patriot Act" che riguardava poteri di sorveglianza e di investigazione speciali per contrastare il terrorismo:

In the month after 9/11 attacks, the Bush administration sent to Congress the USA PATRIOT Act, which expanded the powers of the FBI and other law-enforcement

²⁷² Richard M. Valelly, *Encyclopedia of U.S. Political History*, Vol. 7, cit., p. 43.

²⁷³ *Ivi*, p. 45.

²⁷⁴ Eric A. Posner, Adrian Vermule, *The Executive Unbound*, cit., p. 46.

agencies regarding search and surveillance powers. Roundly criticized by civil liberty groups, the act allowed federal agents to arrest and hold suspects without charges, evidence, or legal counsel. Despite concern over the violation of basic constitutional political rights, Congress overwhelmingly reauthorized the Patriot Act in 2006. In 2002, Bush set a plan to Congress to form a Department of Homeland Security that would be housed in the executive branch and be responsible for thwarting future terrorist attacks on American soil²⁷⁵

Nel corso delle operazioni l'amministrazione disse che, coloro che sarebbero stati catturati in relazione alla guerra al terrorismo, non sarebbero stati considerati criminali di guerra, secondo quanto previsto dai trattati internazionali, sarebbero quindi stati oggetto di torture:

As the global war on terror continued, captured Taliban and al Qaeda members began to be interrogated at the US naval base in Guantanamo Bay, Cuba. The Bush administration argued that constitutional protections did not apply to these prisoners, nor did the Geneva Conventions regarding the treatment of prisoners of war because they were "unlawful enemy combatants". A debate emerged over the methods that the CIA and other groups were using to elicit information from detainees. The government confirmed that some detainees had been subjected to "enhanced interrogation techniques", including waterboarding, that were considered torture under international law. The administration was further embarrassed by the publication of photographs of Abu Graib prison in Iraq clearly showing the abusive treatment of prisoners by American soldiers²⁷⁶

Il dibattito rispetto al trattamento dei prigionieri ed alle torture fu ingente.

Bush ottenne l'autorizzazione del Congresso, dopo l'attacco al World Trade Center, ad agire militarmente. L'amministrazione sosteneva che per agire efficacemente non bastasse agire in Afghanistan, ma che occorresse anche un'invasione dell'Iraq, asserendo che ci fossero le prove della costruzione da parte di Hussein di armi di distruzione di massa.

Bush, al contrario del padre, non cercò il supporto del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, agì in maniera unilaterale creando quella che chiamò una "coalition of the willing":

Unlike his father, George W. Bush did not work to garner the same level of consensus among a broad coalition, preferring to act in a more unilateral manner in what Bush called the "coalition of the willing," which included countries who supported military action against Iraq even with the absence of a United Nations Security Council agreement. Despite disagreement within the world community concerning the validity of the invasion, Saddam Hussein was quickly ousted from power by a US-British invasion force²⁷⁷

Nel 2004 Bush fu rieletto per un secondo mandato, durante il quale le critiche nei suoi confronti e nei confronti del suo operato aumentarono, in relazione al mancato ritrovamento delle armi in Iraq ed alla gestione della situazione lasciata dall'uragano Katrina:

One issue that garnered considerable criticism was the failure of US forces to find the active production facilities or stockpiles of weapons of mass destruction in Iraq that Bush had used in his argument leading up to the invasion. Critics also pointed to Bush administration's claimed connection between Iraq and al Qaeda. [...]

²⁷⁵ Richard M. Valelly, *Encyclopedia of U.S. Political History*, Vol. 7, cit., p. 45.

²⁷⁶ *Ivi*, p. 46.

²⁷⁷ *Ivi*, p. 46.

Criticism mounted also over the administration's handling of the devastation caused by Hurricane Katrina²⁷⁸

Verso la fine del secondo mandato Bush si dovette confrontare con l'inizio della crisi economica.

3.6 Il dibattito sull'amministrazione George W. Bush

L'amministrazione George W. Bush, tra le tre analizzate è quella che è stata più dibattuta in assoluto, sin dal primo momento.

3.6.1 L'elezione

Il primo dibattito si è avuto già in relazione all'elezione. Bush infatti non ha ottenuto nemmeno la maggioranza popolare dei voti. Come abbiamo visto nell'analizzare il tipo di sistema che il Collegio Elettorale prevede, è possibile essere eletti ottenendo una maggioranza tra i Grandi Elettori, senza che questa rifletta una maggioranza popolare. Come sottolinea Dahl, non si tratta di una novità, ma la discrepanza tra voto popolare e voto dei grandi elettori si è già vista ed è uno dei tratti meno democratici del sistema americano:

In primo luogo, il candidato con il numero maggiore di voti popolari — una maggioranza relativa o assoluta — potrebbe non ricevere la maggioranza dei voti dei grandi elettori e quindi non essere eletto presidente. Quattro elezioni presidenziali, compresa quella del 2000, hanno portato proprio a questo risultato²⁷⁹

Lo scienziato politico Nichols descrive bene il processo che ha portato alla controversa nomina di Bush:

The 2000 presidential election is destined to remain one of the most controversial in American history. It became clear on election night that Florida's electoral votes would decide the outcome of the race. Before the polls had even closed in the Florida panhandle, the television networks announced that Al Gore was projected winner in the state. However, as more votes were counted, Gore's lead evaporated and George W. Bush was declared the victor. Gore called Bush and conceded defeat; but as additional votes were tallied, Bush's lead began to shrink and Gore withdrew his concession. Thus began a thirty-six-day struggle to arrive at a definitive vote count in Florida that ended only when the U.S. Supreme Court reached its decision in *Bush v. Gore* on December 12 and Gore conceded the election on December 13²⁸⁰

Molti furono profondamente turbati dalla sentenza della Corte Suprema:

The fact that Gore won the national popular vote but was to be denied the victory because of the Electoral College was an affront to many Democrats' concept of democracy²⁸¹

Rispetto a questo sistema ed al bisogno di riforma che presenta, Dahl non usa mezzi termini

²⁷⁸ Richard M. Valelly, *Encyclopedia of U.S. Political History*, Vol. 7, cit., p. 47.

²⁷⁹ Robert A. Dahl, *Quanto è democratica la Costituzione Americana?*, trad. it. di Cristiana Paternò, cit., p. 58.

²⁸⁰ David K. Nichols, *Constitutional Controversy and Presidential Election Bush v. Gore*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., preface, p. 96.

²⁸¹ *Ivi*, p. 105.

e si schiera contro un certo filone che vede la Costituzione come un testo sacro e imm modificabile:

non è forse ora di smettere di pensare alla nostra Costituzione come a un testo sacro e cominciare a considerarla, niente più, o niente meno, di un mezzo per raggiungere certi obiettivi democratici?²⁸²

Precedentemente si è sottolineato che riformare tale sistema risulta molto complesso, soprattutto per il peso che il Senato riesce ad avere nel bloccare tentativi di riforma, che sono stati spesso avanzati.

Tornando a questa elezione nella fattispecie, ci sono stati dibattiti anche sul conteggio dei voti che hanno portato a scontri in tribunale.

Presunti brogli elettorali o errori nei conteggi dei voti in Florida hanno portato alla nomina presidenziale attraverso sentenza della Corte Suprema.

I giudici della Corte Suprema hanno decretato la fine del conteggio, nominando Bush Jr. presidente.

Quindi, fin da subito, molti commentatori ritenevano che Bush fosse un presidente non eletto legittimamente e questo minava la sua autorità ancor prima dell'inizio del mandato. Si può dire che la presidenza di George W. Bush sia nata nella polemica.

3.6.2 *Potere dell'esecutivo e delega congressuale*

L'amministrazione George W. Bush è stata molto criticata per l'utilizzo che ha fatto del proprio potere esecutivo. Alcuni lo hanno definito, sulla scia di Schlesinger, un potere imperiale.

All'indomani dell'11 settembre era chiaro che un'azione incisiva dovesse provenire dall'amministrazione Bush e non dal Congresso:

After 9/11, everyone realized that another attack might be imminent; only an immediate, massive response could forestall it. In September 2008, the financial markets needed immediate reassurance: only credible announcements from governmental agencies that they would provide massive liquidity could supply such reassurance [...] in such circumstances, legislatures are constrained to a reactive role, at most modifying the executive's response at the margin. [...]

The executive is internally complex, but it is structured in a far more hierarchical fashion than is Congress²⁸³

Come precedentemente notato, è evidente che, in caso di emergenza, un'azione veloce e incisiva può avvenire solo per *input* dell'esecutivo, e così avvenne, per la risposta al terrorismo.

Si ebbe infatti la proposta, da parte dell'esecutivo, di un disegno di legge, che portò alla AUMF, la cui stesura finale autorizzava il presidente a perseguire chiunque fosse in qualche modo coinvolto negli attacchi dell'11 settembre.

Molti osservatori notarono che un sostegno congressuale, come quello che ricevette Bush dopo l'attacco dell'11 settembre, non si vedeva da anni:

"In the face of this crisis, Congress and the public have rallied behind President George W. Bush with an intensity of support that has not been seen since the Cuban missile crisis."²⁸⁴

²⁸² Robert A. Dahl, *Quanto è democratica la Costituzione Americana?*, trad. it. di Cristiana Paternò, cit., p. 83.

²⁸³ Eric A. Posner, Adrian Vermule, *The Executive Unbound*, cit., p. 43.

²⁸⁴ Miroff, Seidelman, Swanstrom, *The Democratic Debate*, cit., p. 345.

Il dibattito principale rispetto ai poteri dell'esecutivo era che si fossero ampliati senza controllo. Tuttavia, la gestione post-11 settembre mostrò il processo di risposta alle emergenze che si instaura negli Stati Uniti, per *input* del potere esecutivo, con la delega di poteri dal Congresso:

After the AUMF, the president possessed a great deal of statutory authority to combat terrorism, especially abroad; after the Patriot Act, that authority was extended to domestic criminal law and immigration matters. After the EESA, the president enjoyed broad statutory authority to rescue the economy from crisis [...]. Congress lacks motivation to act before the crisis [...] After the crisis is under way, the executive seeks a massive new delegation of authority and almost always obtains some or most of what it seeks²⁸⁵

È quindi stato confermato, alla prova dei fatti, che, nel momento in cui si abbia un'emergenza (di qualsivoglia natura), nel sistema istituzionale americano, il primo ad agire è il presidente, proponendo le misure che ritiene necessarie per far fronte alla crisi.

Il Congresso reagisce, in un secondo momento, alle sue proposte.

In questo caso c'è stata una negoziazione prima di giungere alla stesura finale di AUMF ed EESA (un'autorizzazione statutaria da parte del Congresso perché il presidente agisse tentando di risanare la crisi economica). Questo è quindi un esempio di come l'esecutivo, nel corso del tempo, sia diventato iniziatore di proposte legislative e sia, effettivamente, l'organo più adatto a rispondere a situazioni di emergenza in tempi congrui.

Rispetto ai limiti del potere esecutivo, il dibattito è stato ingente. L'amministrazione Bush è stata infatti accusata di utilizzare metodi di tortura disumanizzanti, per ottenere informazioni da coloro che venivano trattenuti per sospetto di legami terroristici. Questo fatto era legato soprattutto a prigioni situate al di fuori del territorio statunitense, ma non solo.

La principale accusa a Bush era quella di non adempiere al trattato di Ginevra sulla detenzione ed il trattamento dei prigionieri. Il trattato prevedeva infatti il divieto di utilizzo di tecniche di tortura.

Per rispondere a queste accuse, l'ufficio legale dell'amministrazione si appellò innumerevoli volte alla teoria degli "inherent powers" del presidente.

Ossia, secondo l'amministrazione, a quei poteri di cui godeva il presidente, che gli discendevano direttamente dall'articolo II della Costituzione. Il potere di *Commander in Chief* permetteva al presidente, secondo loro, di agire come meglio credeva per rispondere alla crisi, senza che nessuna istituzione potesse limitarlo in questo.

Tuttavia il Congresso fece delle commissioni di inchiesta, relative a queste questioni legate al terrorismo, alla tortura ed alla gestione della crisi economica:

the executive's crisis response to 9/11 attack did lead to congressional hearings and other forms of post hoc review, such as the 9/11 Commission's investigation and report. But controversial executive actions, including torture and wiretapping, which arguably broke existing law, led to only sporadic and uninformative congressional hearings, not to the prosecutions and truth commissions demanded by the administration's critics. This is all the more remarkable, given that in 2008 the executive and Congress fell into the hands of the Democratic Party, the opposition party during the bulk of the 9/11 crisis. [...] Why didn't the Democrats in the executive and Congress seize this opportunity?²⁸⁶

²⁸⁵ Eric A. Posner, Adrian Vermule, *The Executive Unbound*, cit., p. 51.

²⁸⁶ *Ivi*, p. 48.

Il Congresso, investigando sulle azioni e decisioni dell'esecutivo si è scontrato con problemi di segretezza delle informazioni e di preservazione della sicurezza nazionale. Molte volte queste questioni sono quelle che impediscono un controllo efficiente da parte del Congresso:

Hearings, truth commissions, and trials would require revealing secrets about interrogation, detention, and other counterterror tactics that would compromise national security. These procedures would also bring to light unsavory practices that would harm America's standing in the world²⁸⁷

Il prezzo della trasparenza può non essere sostenibile e questo va sicuramente ad inficiare il livello di controllo di un braccio del sistema rispetto all'altro.

Oltre alla reazione del congresso di indire commissioni di inchiesta, si è vista anche la reazione del potere giudiziario alle mosse dell'esecutivo.

La reazione da parte del potere giudiziario si è vista, in particolare in due sentenze significative: il caso *Hamdan v. Rumsfeld* ed il caso *Boumediene v. Bush*.

Anche se normalmente le corti, quando si tratta di violazione di diritto internazionale, sono abbastanza caute, il caso in questione fu un'eccezione alla regola:

Foreign relations law, then, reflects a strong commitment to executive primacy. Courts are largely deferential and, under traditional foreign relations doctrine, very rarely force the executive to comply with liberal international law except when Congress has specifically incorporated it into a statute, which has not happened very often. *Hamdan v. Rumsfeld*, where the Supreme Court struck down the system of military commissions set by the Bush administration, is an outlier. The Court found that the commissions violated a provision of the Geneva Conventions that had been incorporated into a statute. Aside from this case, however, deference to the executive is the rule.²⁸⁸

Nel caso *Hamdan v. Rumsfeld*, la Corte Suprema giudicò il sistema di commissioni militari creato dall'amministrazione Bush come incostituzionale. La Corte infatti notò che queste commissioni violavano i provvedimenti delle Convenzioni di Ginevra, che erano state incorporate nella legislazione federale. La seconda sentenza citata, riguardava il diritto all'*habeas corpus* da parte dei prigionieri di Guantanamo.

Nonostante queste due sentenze fossero contrarie all'interpretazione dell'amministrazione dei propri poteri, all'atto pratico non hanno avuto ripercussioni particolari, se non quella di sfatare una certa concezione del potere esecutivo, creando un precedente legislativo:

The Court ducked any legal rulings on counterterror policies until the 2004 Hamdi decision and even after the Boumediene decision in 2008, no detainee has been released by final judicial order, from Guantanamo or elsewhere²⁸⁹

Le posizioni espresse nelle sentenze non impedirono all'amministrazione di continuare le proprie politiche antiterroristiche:

In general, judicial opposition to the Bush administration's counterterrorism policies took the form of incremental rulings handed down at a glacial pace, none of which actually stopped any of the major counterterrorism tactics of that administration,

²⁸⁷ Eric A. Posner, Adrian Vermule, *The Executive Unbound*, cit., pp. 48, 49.

²⁸⁸ *Ivi*, p. 166.

²⁸⁹ *Ivi*, p. 207.

including the application of military power against Al Qaeda, the indefinite detention of members of Al Qaeda, targeted assassinations [...] even coercive interrogation²⁹⁰

Secondo Posner, quello che è successo durante l'amministrazione George W. Bush è stato utile a ricordare quanto il potere dell'esecutivo sia potenzialmente ampio.

The 9/11 attack provided a reminder of just how extensive president's power is. The executive claimed the constitutional authority to, in effect, use emergency powers. Because Congress provided redundant statutory authority, and the Supreme Court has steadfastly refused to address the ultimate merits of the executive's constitutional claims, these claims were never tested in a legal or public forum²⁹¹

Posner fa riferimento sia alle contromisure al terrorismo che alla gestione della crisi economica:

The financial crisis of 2008-2009 also revealed the extent of executive power. Acting together, the Fed, the Treasury, and other executive agencies spent hundreds of billions of dollars, virtually nationalizing parts of the financial system. Congress put up a fuss, but it could not make policy and indeed hardly even influenced policy. Congress initially refused to supply a blank check, then in world record time changed its mind and gave the blank check, then watched helplessly as the administration adopted policies different from those for which it said the legislation would be needed²⁹²

Nella gestione della crisi economica del 2008, la Federal Reserve ed il Tesoro avevano agito in armonia, sostanzialmente nazionalizzando alcune parti del sistema finanziario. Inizialmente il Congresso si oppose alle proposte dell'esecutivo, ma questa opposizione ebbe un immediato ritorno in termini di un ulteriore crollo della fiducia, e quindi della borsa. Visti i risultati, il Congresso acconsentì poi a seguire le proposte dell'esecutivo, fornendogli in sostanza un'autorizzazione ad agire come previsto.

In entrambi i casi le situazioni hanno richiesto un'azione immediata, per fronteggiare e gestire la situazione di emergenza. Il Congresso si è dimostrato non essere all'altezza di assicurare i mercati e provvedere velocemente alla stesura di contromisure. Quindi risulta evidente il compito dell'esecutivo a riguardo.

3.6.3 Tipo di leadership

Paragonandolo ai predecessori, Bush non si pose al di sopra delle parti come Clinton, né contro il sistema precedentemente vigente come Reagan. Si propose come un leader affiliato al proprio partito di provenienza:

George W. Bush had neither the repudiative authority of a Ronald Reagan nor the mongrel license of a Bill Clinton. In contrast to both of these, he crafted a political stance that renounced flexibility in the name of commitment. Among all the other things to be said about Bush's leadership posture, perhaps the most important is that his was the stance of a leader affiliated with the regime party²⁹³

²⁹⁰ Eric A. Posner, Adrian Vermule, *The Executive Unbound*, cit., p 207.

²⁹¹ *Ivi*, p. 207.

²⁹² *Ivi*, p. 208.

²⁹³ Stephen Skowronek, *Presidential leadership in political time*, cit., p. 134.

La posizione di leader affiliato al partito era in opposizione a quella che aveva avuto il padre. Il padre si era proposto come continuatore dell'ortodossia promossa da Reagan. Bush Jr., al contrario, si proponeva come affiliato al partito:

in trying to avoid his father's fate and make government safe for orthodox innovation, this president strengthened the ties of party government and built a party organization that would operate more exclusively than ever before as a tool of presidential management²⁹⁴

Questa posizione, molto ancorata al partito di provenienza ed alla sua organizzazione, dovette venir meno per far fronte all'emergenza. L'attacco terroristico dell'11 settembre cambiò il tipo di leadership che Bush portò avanti:

in the aftermath of 9/11 – when the president found himself suddenly thrust into an unassailable leadership position – exposed some serious political vulnerabilities. The terrorist attacks all but transformed the foundations of this president's political authority, pushing it beyond programmatic and partisan concerns and lodging it on the firmest ground of all: the constitutional responsibility of the president to preserve, protect and defend²⁹⁵

Da dopo l'attacco terroristico Bush adottò un tipo di leadership che andava oltre le preoccupazioni di un certo partito, ancorando la propria autorità politica non più alla affiliazione al partito, bensì alla responsabilità del presidente di preservare, proteggere e difendere. La sua autorità politica si ancorò alla Costituzione.

3.6.4 Teoria degli "Inherent Powers" e della "Preemptive War"

Quello che è stato dibattuto maggiormente è stata la creazione di tribunali particolari, la gestione degli interrogatori, l'ampliamento dei poteri dell'esecutivo a partire dalla teoria degli "inherent powers" del presidente e la teoria della "preemptive war".

Come nota lo specialista di diritto costituzionale Fisher, con Bush gli "inherent powers" non sono stati invocati per la prima volta. Calabresi e Yoo (membri dell'Office of Legal Council), principali voci accademiche ad articolare la teoria dell'amministrazione, dicevano che i poteri "inherent" alla presidenza erano già stati affermati ed utilizzati da altri presidenti. Tuttavia Fisher sottolinea la diversità delle pretese di Bush e dei suoi predecessori:

According to Calabresi and Yoo, the decision by President George W. Bush to rely "on the advice of Berkeley law professor John Yoo to make sweeping claims of implied, inherent presidential power in the War on Terror are best seen as following in the tradition established by Jefferson, Lincoln, the two Roosevelts, and Nixon." That is a shallow argument. Those Presidents did not claim, as Bush did, that they could violate statutes and treaties in pursuit of national security policies. They either came to Congress for statutory authority or, in the case of Nixon, claimed "inherent" power to impound appropriated funds or conduct domestic surveillance until Congress and the courts invalidated those initiatives²⁹⁶

Fisher osserva che sia fuorviante pensare ai poteri d'emergenza del presidente e agli

²⁹⁴ Stephen Skowronek, *Presidential leadership in political time*, cit., p. 148.

²⁹⁵ *Ivi*, p. 139.

²⁹⁶ Louis Fisher, *The Unitary Executive and Inherent Executive Power*, 12 U. Pa. Journal of Const. Law, 2010, p. 587.

“inherent powers” come ad un unicum. Lincoln infatti, dovendo fronteggiare un'emergenza, agì anche al di fuori della legge, ma appena possibile, chiese al Congresso di ratificare il proprio operato. Non affermò che le misure intraprese fossero legali in quanto giustificate dalla Costituzione. Mentre assumere che le proprie politiche siano giustificate da poteri superiori ed esclusivi risulta pericoloso:

Presidents who claim inherent powers move a nation from one of limited powers to boundless and ill-defined authority, undermining the doctrine of separated powers and the system of checks and balances. Assertions of inherent powers in the last six decades include President Truman's initiation of war in Korea in 1950 and his seizure of steel mills two years later. President George W. Bush and his legal advisers claimed he had inherent power to create military tribunals, issue "torture memos" by the Justice Department, adopt the policy of "extraordinary rendition" to send detainees to other countries for interrogation and torture, and authorize NSA surveillance after 9/11²⁹⁷

L'amministrazione Bush, a partire dall' Articolo II della Costituzione e dal ruolo di *Commander-in-Chief*, ha invocato gli “inherent powers” in maniera frequente, come non era mai stato fatto in nessun precedente mandato presidenziale:

Across a broad front, the presidency of George W. Bush claims inherent powers to create military commissions and determine their rules and procedures; designate U.S. citizens as “enemy combatants” and hold them indefinitely without being charged, given counsel, or ever tried; engage in “extraordinary rendition” to take a suspect from the United States to another country for interrogation and possible torture; and authorize the National Security Agency to listen to phone conversations between the United States and a foreign country involving suspected terrorists.²⁹⁸

Ma cosa si intende per “inherent powers”? La parola “inherent” si può tradurre come inerenti, i poteri inerenti alla presidenza sarebbero dei poteri la cui natura non cambia, implicati nel ruolo della presidenza. Il giurista John Yoo è una delle voci accademiche che più hanno fornito sostegno alla visione dei poteri presidenziali dell'amministrazione Bush:

Shortly after the terrorist attacks of 9/11, officials in the Bush administration began to advance a broad theory of presidential inherent power to create military commissions, designate U.S. citizens as “enemy combatants,” condone torture as an interrogation technique, engage in “extraordinary rendition,” and conduct warrantless National Security Agency (NSA) eavesdropping. The administration also cited statutes and court cases to justify these initiatives, but the primary source of authority consisted of Article II and inherent powers that the government argued were not subject to constraints from other branches.²⁹⁹

Dando l'ordine militare di detenere e sottoporre a processo i non-cittadini sospettati di appartenere ad al Qaeda o di legami con organizzazioni terroristiche, Bush fece ancora una volta riferimento agli “inherent powers” che gli discendevano direttamente dalla Costituzione, diceva di basarsi sulla propria autorità di *Commander-in-Chief*:
“the authority vested in me as President and as Commander in Chief of the Armed Forces

²⁹⁷ Louis Fisher, *The Unitary Executive and Inherent Executive Power*, cit., p. 589.

²⁹⁸ Louis Fisher, *Invoking Inherent Powers: A Primer*, *Presidential Studies Quarterly*, Volume 37, 2007.

²⁹⁹ *Ibidem*.

of the United States by the Constitution and the laws of the United States of America.”³⁰⁰
Anche la decisione di ritenere gli affiliati di al Qaeda soggetti non coinvolti nelle protezioni fornite dalle Convenzioni di Ginevra, era giustificata dall’amministrazione allo stesso modo:

The determination by President Bush that members and affiliates of al Qaeda are not covered by the Geneva Conventions “represents a core exercise of the President’s Commander-in-Chief and foreign affairs powers during wartime and is entitled to be given effect by the courts.”³⁰¹

Queste posizioni, come vedremo poi, sono state sfatate dalla Corte Suprema che intimò a Bush di non usare le commissioni militari create senza l’autorizzazione del Congresso:

The administration had argued that the president had independent inherent powers under Article II to create the commissions and determine their procedures. To that proposition the Court gave a flat No. [...] the Court’s judgement is anchored in the determination that the constitutional authority over military commissions lies fundamentally in Congress, flowing from Article I authority, and does not derive from any core presidential power³⁰²

Dopo questa sentenza, l’amministrazione Bush non rinunciò a rivendicare gli stessi poteri rivendicati in precedenza, ma alla fine, la legge approvata fu un compromesso. Essa non accennava all’Articolo II ma, in ogni caso, affidava molta responsabilità rispetto alla gestione di queste commissioni militari al presidente. In un caso relativo alla detenzione a Guantanamo per decisione del presidente, la Corte Suprema sottolineò che lo stato di guerra non significava dare carta bianca all’amministrazione se si trattava dei diritti dei cittadini.

La teoria della “preemptive war”, sviluppata dall’amministrazione in connessione alla guerra globale al terrorismo giustificava, in sostanza, le azioni del presidente per prevenire attacchi ulteriori o minacce alla sicurezza nazionale. Si trattava nuovamente di un concetto vago e fumoso, atto a giustificare massivamente le proposte ed azioni presidenziali.

Il problema più rilevante di credibilità di queste teorie fu sollevato dalla guerra in Iraq. L’amministrazione Bush la legò alle contromisure per fermare il terrorismo creando connessioni di dubbia natura.

Bush affermò che, alcuni documenti dell’intelligence rivelavano la partecipazione del regime Hussein all’attività terroristica e ne provavano la produzione di armi di distruzione di massa. Bush si avvale quindi della propria autorità di *Chief of Command* per agire in maniera da prevenire un altro attacco:

The rub came just after the administration’s initial foray into Afghanistan, when the president equated the war on terror with a turn on Iraq. This, Bush’s single most forceful assertion of leadership by definition, drew heavily on the commanding authority bequeathed to him to prevent another attack³⁰³

Bush ancorò la svolta in Iraq alla guerra al terrorismo. La stessa definizione da parte dell’amministrazione di una “global war on terror” forniva un’idea di un conflitto senza limiti nello spazio e nel tempo. Non trattandosi di uno scontro direzionato allo stato Afghanistan ma di una guerra globale al terrorismo, non meglio definita, l’amministrazione Bush poteva

³⁰⁰ Louis Fisher, *Invoking Inherent Powers: A Primer*, Presidential Studies Quarterly, Volume 37, 2007.

³⁰¹ *Ibidem*.

³⁰² *Ibidem*.

³⁰³ Stephen Skowronek, *Presidential leadership in political time*, cit., p. 139.

includerci quello che meglio credeva.

Quando più tardi si scoprì l'inesattezza delle informazioni con cui si era giustificato l'attacco in Iraq, l'avversione a Bush ed alla sua risposta al terrorismo aumentò. Sicuramente, la teoria della guerra preventiva dava uno spazio di manovra al presidente senza pari, lasciandogli completa discrezione su come gestire le azioni militari:

For Bush, preemption was a way of getting out ahead of events, defining them, and orchestrating their unfolding. Preemption allowed Bush to stipulate the terms of the war, to redirect its action, to make it a fight of his own choosing³⁰⁴

Anche se era stato supportato dal Congresso nell'operare anche in Iraq, la guerra in Iraq venne definita come la guerra di Bush, come già si era verificato per altri conflitti nel corso della storia americana. Si trattava per lo più di conflitti segnati da dubbie ragioni (la guerra Messicano-americana: "Mr Polk's War", la guerra del Vietnam: "Mr Johnson's War"):

"Because of the machinations involved, there has been the tendency to personalize these wars as uniquely presidential."³⁰⁵

Per il tipo di presidenza unilaterale, Bush scatenò molto dibattito, in maniera più ingente dei suoi predecessori, in particolare sul posto della presidenza all'interno del Sistema Costituzionale. Questo dibattito assurse anche perché, nella giustificazione da parte dell'amministrazione delle proprie politiche, ci si rifaceva direttamente al testo costituzionale, asserendo che i poteri fossero desunti unicamente da lì.

Non è stata utilizzata come altre volte la teoria del mandato popolare presidenziale, ma piuttosto veniva fornita una certa interpretazione dei poteri legati al ruolo della presidenza.

Bush's actions generated a robust and wide-ranging debate about the place of the presidency in the constitutional order. Constitutional controversy began even before Bush took office, when the election of 2000 produced the most serious legal dispute regarding presidential selection since the nineteenth century. [...]

Once in office, the new president embraced a theory of the "unitary executive", used signing statements as instruments to amend legislation through partial enforcement, and adopted vigorous policies to fight a "war on terror". These actions dramatically exposed fundamental tensions between an energetic executive and the constraints of law and legislative accountability. Consequently, the place of the presidency in our constitutional order is a central issue in American politics³⁰⁶

L'amministrazione alle fasi iniziali della "war on terror" giustificava l'azione unilaterale da parte dell'esecutivo. In un memorandum che riassumeva la posizione dell'amministrazione, Yoo scriveva:

The Constitution vests the President with the plenary authority, as Commander in Chief and the sole organ of the Nation in its foreign relations, to use military force abroad -especially in response to grave national emergencies created by sudden unforeseen attacks on the people and territory of the United States³⁰⁷

Rispetto al dibattito su chi detenga effettivamente il potere di avviare una guerra, abbiamo già visto che la questione non è unanime tra gli studiosi. Tendenzialmente il potere giudiziale non si immischia in questa disputa, ritenendola di natura politica. Questo è stato asserito

³⁰⁴ Stephen Skowronek, *Presidential leadership in political time*, cit., p.141.

³⁰⁵ *Ivi*, p. 163.

³⁰⁶ Joseph M. Besette, Jeffrey Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., preface, p. VII.

³⁰⁷ Richard M. Pious, *Inherent War and Executive Powers and Prerogative Politics*, *Presidential Studies Quarterly*, 2007.

anche rispetto all'amministrazione Bush Jr.:

As a federal court district put it prior to the 2003 war in Iraq in *Doe v. Bush*, in discussing the “amalgam” of war powers, “courts are rightly hesitant to second-guess the form or means by which the coequal political branches choose to exercise their textually committed constitutional powers.” Courts often hold that these are political questions³⁰⁸

Le scelte dell'amministrazione, le azioni unilaterali, l'utilizzo di *signing statements* esposero le tensioni che sussistono tra il potere esecutivo ed i limiti legislativi a cui dovrebbe essere sottoposto.

Quello dei *signing statements* è stato un altro tema molto dibattuto: in sostanza il presidente, nel momento in cui firma una certa legislazione, scrive in nota l'interpretazione che l'esecutivo dà di quella stessa legislazione. Tra i giuristi vi sono dibattiti rispetto a questa consuetudine ed alla sua costituzionalità. Un esempio di *signing statement* si ha rispetto alle leggi contro la tortura: Bush aggiunse nel proprio *signing statement* che l'esecutivo non si riteneva limitato dalle disposizioni anti-tortura, ma si riservava di interpretare in base al rischio per la sicurezza nazionale la stessa definizione della parola tortura:

In a number of his signing statements –a controversial practice in which a president seeks to add to the legislative history of a law by announcing his own interpretation when he signs it –Bush claimed the right to interpret, or even ignore, certain statutory language that purportedly intrudes on the president’s constitutional powers.

On the signing of the bill, however, the president qualified his support with language suggesting that he was not constrained by the anti-torture provisions:

“The executive branch shall construe Title X in Division A of the Act, relating to detainees, in a manner consistent with the constitutional authority of the President to supervise the unitary executive branch and as Commander in Chief and consistent with the constitutional limitations on the judicial power, which will assist in achieving the shared objective of the Congress and the President, evidenced in Title X, of protecting the American people from further terrorist attacks.”

Many observers have noted Bush’s use of signing statements as a tool of executive interpretation. The American Bar Association criticized the practice in 2006, arguing that Bush’s extensive use of signing statements was “contrary to the rule of law and our constitutional system of separation of powers.”³⁰⁹

Molti, come detto, si sono opposti all'utilizzo da parte dell'amministrazione Bush di questi *signing statements*. Lo stesso ordine degli avvocati americani ha criticato tale pratica, ritenendola contraria alla supremazia della legge (*rule of law*) ed al sistema di separazione dei poteri. Si trattava dell'ennesima interpretazione da parte dell'amministrazione dei propri poteri in maniera estensiva.

3.6.5 I tribunali, la “War on Terror” e l'interpretazione dell'amministrazione

Lo scienziato politico Richard Pious descrive il sistema di tribunali creati appositamente per i prigionieri legati al terrorismo e l'interpretazione dell'amministrazione a riguardo.

Dopo l'attacco terroristico il presidente convocò alcuni suoi collaboratori per decidere che procedure usare una volta catturati membri di al Qaeda:

³⁰⁸Richard M. Pious, *Inherent War and Executive Powers and Prerogative Politics*, Presidential Studies Quarterly, 2007.

³⁰⁹ Kenneth R. Mayer, *Executive Orders*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., pp. 164, 165.

President Bush, on advice of Gonzales (White House Counsel) and Vice President Dick Cheney, issued a military order establishing tribunals, based on his powers as president and commander in chief and on powers delegated by Congress.³¹⁰

Il Sistema creato, in sostanza, dava piena discrezione al presidente rispetto a chi detenere. Per ordine del presidente i residenti stranieri potevano essere sottoposti a tribunali militari, se sospettati di atti di terrorismo o coinvolgimento negli stessi: la particolarità era che i sospettati avrebbero potuto essere trattenuti senza prove o senza essere sottoposti ad un processo in maniera indefinita:

Under the terms of the president's order, noncitizens, including resident aliens, could be subjected to military tribunals at the discretion of the president. Those subject to the tribunals would be members of al Qaeda, persons involved in "acts of international terrorism", or persons who had "knowingly harbored" others in the first two categories. The president would determine whom the tribunals would try, with some detainees tried in federal courts and others held without trial.³¹¹

Sostanzialmente, attraverso un ordine del presidente, dei residenti in America avrebbero potuto essere privati dei propri diritti civili, senza l'onere della prova da parte dell'accusa, ma basandosi solo sul sospetto.

L'amministrazione Bush, per poter agire indisturbata, non dava nessuna definizione della parola "terrorismo internazionale" contenuta nell'ordine esecutivo. Chiunque fosse accusato di legami terroristici avrebbe potuto essere detenuto, senza le prove di suoi atti concreti in tale direzione. Avrebbe potuto essere trasferito in qualche prigione al di fuori degli Stati Uniti ed essere sottoposto a torture, senza che un ricorso giurisdizionale fosse ammesso:

No definition of "international terrorism" was provided in the order or regulations. Group association and membership, rather than commission of concrete acts, could be the basis for detention and trial. A person could be charged and tried solely at the discretion of the president, without any judicial review. Anyone charged could be held indefinitely at any location in the world, a provision that went far beyond congressional intent in the USA Patriot Act, which specified only a limited seven-day detention period, after which a person held must be charged with a crime or immigration violation and which provided for judicial review I habeas corpus proceedings.³¹²

Questi provvedimenti superavano di gran lunga i limiti imposti dal Patriot Act. Inoltre in questi tribunali non era prevista la presenza di giurie:

"There would be no jury trials. A two-thirds vote of the judges on the tribunal would be sufficient to convict."³¹³

Un altro motivo di dibattito fu quello della rilevanza del diritto internazionale. Nel momento in cui un ordine esecutivo del presidente andava contro a disposizioni del diritto internazionale cosa avrebbe prevalso? L'amministrazione Bush si appellò alla definizione di prigioniero di guerra per venirne a capo. Si oppose al trattamento dei casi legati al terrorismo nei tribunali civili, poiché nelle azioni di terrorismo era coinvolto anche il regime talebano afgano, implicando così il coinvolgimento di uno stato sovrano:

³¹⁰ Richard M. Pious, *Military Tribunals, Prerogative Power, and the War on Terrorism*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 124.

³¹¹ *Ivi*, p. 124.

³¹² *Ivi*, p. 125.

³¹³ *Ibidem*.

The Bush administration rejected an approach – standard in American practice prior to 9/11 – that treated terrorists as criminals and tried them in civilian criminal courts with due process guarantees. [...] It did so because al Qaeda had been harbored by the Taliban regime in Afghanistan, therefore creating an issue of self-defense between the United States and another sovereign state.³¹⁴

L'amministrazione Bush dichiarò che i terroristi di al Qaeda, non appartenendo a nessuno stato in particolare, non fossero compresi in coloro a cui spetta lo status di prigioniero di guerra previsto dal diritto internazionale:

the Bush administration early in 2002 labeled the al Qaeda operatives and their Afghan Taliban allies enemy combatants who had committed an act of war against the United States. It also determined that the al Qaeda operatives were unlawful enemy combatants and therefore not entitled to POW (prisoner of war) status. This designation was based partly on what they did and partly on how they were organized³¹⁵

Il diritto internazionale, di per sé, distingue tra i combattenti di un determinato stato e coloro che agiscono sotto organizzazioni non riconosciute come tali. L'amministrazione si rifece a questa distinzione e da questo discendeva il fatto che, in quanto combattenti illegittimi, non avrebbero avuto diritto ad un processo equo:

Bush argued that the combatants in Afghanistan “were “common enemies of humankind” and a stateless band of terrorists not acting with any legitimate authority according to the precept in international law that defines acts of private warfare as *malum in se*” [...]

According to the Bush administration reinterpretation [...] due process guarantees would not apply, because the conflict involved the United States against a terrorist group crossing state boundaries and represented a threat to many nations, therefore making the conflict one of an “international character”³¹⁶

Un'altra domanda ricorrente era sulla legalità della creazione di tribunali militari senza l'autorizzazione del Congresso, queste erano le domande ricorrenti, oggetto di dibattito:

Does the president have an inherent constitutional prerogative to establish military tribunals without obtaining authorization from Congress? [...]

How can an executive power to create tribunals be inferred, when there is a specific power to provide rules and regulations for the armed forces that was granted in the Constitution to Congress?³¹⁷

Rispetto a queste domande, Bush rispose che stava agendo di comune accordo con il Congresso, sulla base di un'autorizzazione già ricevuta e del suo ruolo costituzionale di *Commander in Chief*:

President Bush claimed that there was a “joint concord” with Congress on ways to

³¹⁴ Richard M. Pious, *Military Tribunals, Prerogative Power, and the War on Terrorism*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 127.

³¹⁵ *Ivi*, p. 128.

³¹⁶ *Ivi*, p. 131.

³¹⁷ *Ivi*, p. 132.

conduct a war on terror, and it is a long-standing presidential position that courts should defer when a presidential action is clearly consistent with congressional intent expressed in statutes, particularly when the commander-in-chief power is at stake³¹⁸

Riferendosi all'autorizzazione ricevuta dal Congresso, la Casa Bianca affermava che il presidente avesse totale discrezione su come gestire le mosse controterroristiche:

In the war on terror, the Authorization for Use of Military Force (AUMF) that Congress passed as a joint resolution in the aftermath of 9/11 allows the president, stating "To use all necessary and appropriate force against those nations, organizations, or persons, he determines planned, authorized, committed, or aided the terrorist attacks on September 11, 2001, or harbored such organizations or persons, in order to prevent any future acts of international terrorism against the United States by such nations, organizations, or persons". The White House claimed that this authorizes any means the president deems fit to employ in waging a war on terrorists.³¹⁹

In sostanza, l'amministrazione sosteneva di avere basi statutarie e costituzionali, a giustificazione del proprio operato:

The Bush administration argued that establishment of military tribunals flows out of both the presidential war powers as commander in chief and the delegation of power granted by the Congress through the AUMF.³²⁰

L'ufficio legale dell'amministrazione si riferisce ad alcune sentenze della Corte Suprema durante la Seconda Guerra mondiale, che riconoscevano al presidente il potere di sottoporre i propri nemici a misure disciplinari:

The Supreme Court during World War II had held that the president, as commander in chief, had the power to enforce all laws relating to the conduct of war "and to carry into effect...all laws defining and punishing offenses against the law of nations, including those that pertain to the conduct of the war." The justices also held that the president had the power "to seize and subject to disciplinary measures those enemies who in their attempt to thwart or impede our military effort have violated the laws of war"³²¹

Non venne citato a propria difesa il precedente di Lincoln, per quanto riguarda la sospensione del *writ of habeas corpus*, anche perché è tuttora oggetto di molto dibattito. Gli oppositori di Bush affermavano che la creazione di tribunali militari non fosse fondata su nessun potere presidenziale. Inoltre, il dovere del presidente di curarsi dell'esecuzione delle leggi nella nazione avrebbe dovuto riguardare anche le disposizioni delle Convenzioni di Ginevra, che, a tutti gli effetti, facevano parte del diritto federale:

opponents of the presidential prerogative to establish military tribunals argue that the president does not have the constitutional authority he claims. To begin with, the take care clause of Article II of the Constitution refers to the law of the land, and that law includes treaties and other international agreements. Most of the protections in the

³¹⁸ Richard M. Pious, *Military Tribunals, Prerogative Power, and the War on Terrorism*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 133.

³¹⁹ *Ibidem*.

³²⁰ *Ivi*, p. 134.

³²¹ *Ivi*, p. 135.

Geneva Conventions are not confided to the president by virtue of the commander-in-chief clause but rather involve congressional powers³²²

Inoltre il dibattito si accese anche rispetto alla posizione degli ordini esecutivi rispetto al diritto statutario ed a quello internazionale. L'amministrazione Bush, ancora una volta, sosteneva che il presidente avesse l'autorità di decidere come raccogliere le informazioni di intelligence. Visto che questa autorità gli derivava direttamente dalla Costituzione e dal suo potere di *Commander-in-Chief*, questa non avrebbe potuto essergli negata né da statuti, né da trattati, né da leggi congressuali.

La maggior parte dei giuristi ritenne senza esitazioni che in caso di conflitto tra ordini esecutivi e leggi statutarie dovessero prevalere quest'ultime. Lo stesso valeva in caso di conflitto tra trattati internazionali e ordini esecutivi:

It is understood by courts and Congress that executive orders stand below statutory law, and therefore courts cannot enforce them if they conflict with such law. It is also understood that executive agreements with other nations are below treaties, are not the supreme law of the land, and therefore their provisions are not enforced if they conflict with treaties or statute law, which are supreme law. It follows that presidential military orders would also be subordinate to treaties and laws and would not be enforceable by the courts if they contained provisions inconsistent with treaties and laws³²³

Come nota argutamente Pious, questo non significa privare gli ordini esecutivi del proprio valore legislativo. Significa invece collocarli all'interno di un sistema normativo che non ne prevede la prevalenza assoluta:

This is not the same as saying that a president cannot claim a concurrent authority to make policy through executive orders or executive agreements – simply that there are limits to their enforceability by courts when their provisions conflict with statute law³²⁴

Questo è fondamentale, perché non si sta affermando che il presidente non abbia potere legislativo concorrente, bensì che ci sono dei limiti prestabiliti ad esso, che non possono essere valicati.

Il Congresso per ristabilire tali limiti nel 2005 produsse il *Detainee Treatment Act*:

Information extracted from detainees violating the ban on “cruel, inhuman or degrading treatment” would be permitted into evidence obtained prior to December 30, 2005, when the Detainee Treatment Act of 2005 went into effect. But it barred the president from issuing an executive order authorizing any interrogation technique that involved war crimes, including torture; mutilation, maiming, or serious bodily injury, or cruel and inhuman treatment.³²⁵

Come sottolinea lo scienziato politico Mayer, l'amministrazione Bush ha mostrato ancora una volta, che gli ordini esecutivi possono farsi portatori di grandi cambiamenti. Questo sfata l'idea che i grandi cambiamenti istituzionali debbano per forza provenire dal Congresso.

³²² Richard M. Pious, *Military Tribunals, Prerogative Power, and the War on Terrorism*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., pp. 137, 138.

³²³ *Ivi*, p. 138.

³²⁴ *Ibidem*.

³²⁵ *Ivi*, p. 143.

Ripercorrendo la storia statunitense, Mayer sottolinea la continuazione di questo *pattern* di cambiamento attraverso ordini esecutivi di Bush:

president George W. Bush continued this pattern, using his executive authority to implement significant policy changes. Since 9/11 he granted the Air Force authority to shoot down hijacked commercial airliners, created the Office of Homeland Security as a unit within the Executive Office of the President, authorized the indefinite detention of suspected terrorists and unlawful combatants and created a system of military tribunals to try them, asserted the constitutional authority to conduct warrantless surveillance inside the United States, claimed the power to authorize coercive techniques in interrogation, and said that he will ignore statutes that try to limit the president's constitutional authority³²⁶

Attraverso ordini esecutivi, Bush implementò moltissimi cambiamenti, asserendo che avrebbe ignorato qualsivoglia statuto volto a limitare il proprio potere costituzionale. Il problema vero in questo contesto, sottolinea Mayer, è l'assenza di una base giuridica che definisca e delimiti in maniera chiara il potere esecutivo:

The difficulty is that no comprehensive and consistent legal framework of presidential power exists, nor is it likely that one ever will. The very concept of executive power – with the power to implement the will of the legislature but with an independence designed to check legislative excess – embodies a contradiction that cannot easily be reconciled³²⁷

3.6.6 Dibattito sulla sorveglianza interna

Un ulteriore feroce dibattito si sviluppò a partire dalla sorveglianza interna, priva di mandati, che la NSA (National Security Agency) aveva iniziato, all'indomani dell'attacco terroristico. La questione era che, dopo gli scandali degli anni Settanta, legati allo spionaggio ed a missioni di destabilizzazione di governi esteri da parte dell'intelligence statunitense, il Congresso aveva approvato alcune misure di controllo delle agenzie dell'esecutivo:

A key part of these reforms was the Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978 (FISA), a law designed to clarify and limit the president's authority to collect intelligence information domestically.

As a general rule, the executive branch may not use intelligence agencies to conduct surveillance on people inside the United States; that task is left to law enforcement³²⁸

Dopo l'undici settembre, Bush, attraverso un ordine segreto, permise alla NSA di intercettare chiamate e trasmissioni di dati, senza richiedere autorizzazioni ulteriori alla Commissione creata dal FISA:

After 9/11, President Bush issued a secret order allowing the National Security Agency to conduct electronic surveillance without going through the FISC, when a conversation or transmission involves a person inside the United States and someone outside the United States who is suspected of involvement in terrorist groups³²⁹

³²⁶ Kenneth R. Mayer, *Executive Orders*, Joseph M. Besette, Jeffrey Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 154.

³²⁷ *Ivi*, p. 155.

³²⁸ *Ivi*, p. 159.

³²⁹ *Ibidem*.

Ancora una volta, quando il programma fu rivelato, l'amministrazione fu accusata di non attenersi ai limiti designati dal Congresso, e, ancora una volta, l'amministrazione ribatté rivendicando la propria autorità costituzionale.

When the program [...] was revealed in 2005, critics charged that it was a flagrant violation of FISA and a usurpation of Congress's constitutional authority to put limits on the executive branch. The White House responded that the president's constitutional authority to conduct foreign intelligence could not be curtailed by any statute and that Congress had implicitly allowed the program when it passed the Authorization to Use Military Force in September 2001³³⁰

Alla fine, il Congresso, anche se passando da una maggioranza repubblicana a una democratica con le elezioni di *mid-term*, venne incontro alla volontà della amministrazione Bush. Questo è un esempio eclatante dell'azione unilaterale dell'esecutivo, a cui può seguire una reazione da parte del Congresso. In questo caso, il Congresso finì per attribuire al presidente quell'autorità che inizialmente aveva messo in dubbio, concedendogli l'autorizzazione:

On the NSA surveillance program, the President unilaterally changed policy in a way that challenged congressional authority. Seven years later, rather than taking action to overturn the program, Congress instead authorized it. Bush began the program in secret, with his own legal advisors disagreeing on the president's underlying legal authority. But the sequence of events confirms the basic logic of the unilateral action model, which suggests that presidents can change the focus of policy debates simply by making the first move and leaving it up to the other branches to "undo" the president's act. This is precisely what happened here. Congress –in the end under control of the opposition party –was not only unable to reverse the president's initial program, but it even wound up granting the executive branch the very authority that was in dispute³³¹

Spesso e volentieri, l'amministrazione Bush ha tentato di svincolarsi dal controllo del Congresso, procedendo in maniera unilaterale ed affermando di non doversi piegare a limiti statutari. Tanto che, alcuni commentatori fecero nuovamente riferimento alla presidenza imperiale di Schlesinger. Mentre durante il mandato di Bush Sr. e Clinton sembrava una definizione eccessiva, essa fu recuperata per riferirsi a George W. Bush ed ai suoi mandati. In particolare fu recuperata in riferimento all'invocazione dell'*executive privilege* ed alla interpretazione estrema del potere esecutivo:

The actions of President George W. Bush's administration in response to the terrorist attacks of September 11, 2001, again raised the specter of a president ruling by decree in defiance of constitutional norms and procedures. One of the key components of this "imperial" model is the employment of secrecy by the president, usually through the claim of executive privilege. Defined simply, executive privilege is the power of a president to withhold information, whether from Congress, the courts, or the public. It is usually defended by the need to protect national security³³²

Bush volle sottolineare l'importanza della segretezza per quanto riguardava i documenti

³³⁰ Kenneth R. Mayer, *Executive Orders*, Joseph M. Besette, Jeffrey Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 159.

³³¹ *Ivi*, p. 162.

³³² David A. Crockett, *Executive Privilege*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 203.

presidenziali:

Bush elevated the issue of secrecy in the White House to new prominence. In November 2001, Bush used an executive order to expand the ability of current and former presidents to claim executive privilege over their papers, establishing a presumption of secrecy when it comes to access to presidential documents. In December 2001, Bush made his first formal claim of executive privilege when he refused access to pertinent documents by a congressional committee investigating closed criminal investigations³³³

Rispetto al diritto alla segretezza dell'esecutivo e la funzione di controllo del Congresso, Fisher nel proprio libro sull'*executive privilege* afferma che nessuno di questi due poteri è contenuto nella Costituzione, ma entrambi sono utili al funzionamento dei due bracci:

Louis Fisher's book *The Politics of Executive Privilege* presents an exhaustive account of inter-branch relations between Congress and the presidency, focused on the question of congressional access to executive branch information. Fisher acknowledges that there is no explicit language in the Constitution giving the president the right to withhold information from Congress, neither is there any language explicitly giving Congress the right to demand documents from the executive branch. Fisher argues that both powers are implied and that the result is often the clash between Congress's need to oversee the executive branch and the executive's branch need to guard the effectiveness of its own functions³³⁴

Il Congresso continuò in ogni caso a sfidare la pretesa di segretezza dell'amministrazione, anche rispetto all'emergenza dell'uragano Katrina:

Also, in the wake of the devastating Hurricane Katrina in 2005, members of Congress sought and received from the George W. Bush administration hundreds of thousands of pages of documents and testimony from a variety of officials concerning the federal government's response to that disaster³³⁵

In seguito, il Congresso emise un mandato di comparizione anche in riferimento al programma di intercettazione dell'NSA. Lo scontro tra Congresso ed amministrazione era sempre relativo al rendere pubblici documenti che avrebbero compromesso la sicurezza nazionale ed al bisogno di controllo delle azioni dell'esecutivo:

In June 2007, the Senate Judiciary Committee issued a subpoena for internal documents concerning the National Security Agency's warrantless wiretap program. Established in secret after 9/11 to monitor domestic-to-international communications, the program was regularly reauthorized by the President Bush as a part of the war on terror. Congress argued that it needed access to documents spelling out the legal justification of the controversial program in order to more effectively amend the pertinent statute. Although the administration provided Congress with volumes of records concerning the program, it set up a confrontation with Congress by claiming that a number of classified documents concerned issues of national security. Thus, Congress's law-making role conflicted with the president's concern for national

³³³ David A. Crockett, *Executive Privilege*, Besette, Tulis, *The Constitutional Presidency*, cit., p. 204.

³³⁴ *Ivi*, p. 206.

³³⁵ *Ibidem*.

security³³⁶

3.6.7 Le reazioni all'estensivo utilizzo del potere esecutivo

Il Congresso e l'opinione pubblica non rimasero a guardare acriticamente le azioni dell'amministrazione Bush. La stampa si distanziò dalle giustificazioni dell'amministrazione indagando le questioni legate alla tortura ed alle Convenzioni di Ginevra:

The culmination of torture at Abu Ghraib, secret prisons throughout the world, domestic spying, extraordinary rendition, setting aside the Geneva Conventions and other international humanitarian law protocols, indefinite detention at Guantanamo Bay without judicial review, and general uneasiness about the Iraq War prompted the political system to pushback against the robust, expansive presidential power of the Bush administration³³⁷

Nel proprio libro Major analizza la copertura della stampa dell'emendamento McCain contro la tortura ed il *signing statement* utilizzato da Bush per svuotare di contenuto quest'ultimo. Molti politici, anche dello stesso schieramento di Bush, non esitarono ad esprimere la propria frustrazione a riguardo delle pratiche dell'amministrazione:

politicians, especially Republicans, were not timid about expressing their reservations and frustrations about Bush administration policies. The news media responded in kind as authoritative, oppositional voices availed themselves with more frequency. This was all the more dramatic because many of those oppositional sources were from President Bush's party³³⁸

L'intento di Major è quello di mostrare come la stampa sia riuscita a denunciare queste pratiche, non conformandosi all'interpretazione degli eventi dell'amministrazione. Il Senatore McCain propose un emendamento che intendeva proibire espressamente la tortura:

The amendment reads: "No individual in the custody or under the physical control of the United States Government, regardless of nationality or physical location, shall be subject to cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment."³³⁹

Il Senato approvò l'emendamento con una maggioranza schiacciante, formata in gran parte da repubblicani. Questo non era il solo provvedimento congressuale a risultare scomodo a Bush:

The McCain Amendment was not the only bill that President Bush found distasteful. There were also other pieces of legislation that were confronting the policies of the Bush administration. For example, there was a proposal that called for a 9/11-like commission to investigate the crimes at Abu Ghraib and other prison sites throughout the globe. Another bill prohibited any funds that would encourage torture.³⁴⁰

Inizialmente l'amministrazione Bush minacciò di usare il veto per bloccare l'emendamento

³³⁶ *Ivi*, p. 221.

³³⁷ Mark Major, *The Unilateral Presidency and the News Media*, Mark Major, 2014, p. 71.

³³⁸ *Ibidem*.

³³⁹ *Ivi*, p. 72.

³⁴⁰ *Ibidem*.

McCain:

At first, the Bush administration tried to kill the McCain Amendment by threatening to veto the defense bill. When that failed, the administration sought exemptions from the amendment, specifically for the CIA³⁴¹

Bush utilizzò un *signing statement* a riguardo di questo emendamento che diceva:

The executive branch shall construe Title X [the McCain Amendment] in Division A of the Act, relating to detainees, in a manner consistent with the constitutional authority of the President to supervise the unitary executive branch and as Commander in Chief and consistent with the constitutional limitations on the judicial power, which will assist in achieving the shared objective of the Congress and the President, evidenced in Title X, of protecting the American people from further terrorist attacks³⁴²

Detto in parole semplici, attraverso questo paragrafo l'amministrazione Bush disse che avrebbe continuato a torturare prigionieri, se ritenuto necessario per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti. Sostanzialmente, attraverso questa mossa, Bush vanificò mesi di lavoro e negoziati del Senatore McCain e l'intento legislativo del Congresso.

I *signing statements* sono stati utilizzati in precedenza anche da Reagan per avanzare l'interpretazione e gli interessi dell'esecutivo. Anche Bush Sr. li utilizzò e Clinton prima di Bush jr.:

Nearly half (47%) of President George H. W. Bush's 228 signing statements challenged certain provisions signed into law. Although President Clinton issued close to 400 signing statements (381), the most among the 5 most recent presidents, only 18 percent of the statements raised political or constitutional objections. President George W. Bush issued 161 signing statements during his 8 years in office with 78 percent of his signing statements challenging more than 1,000 provisions of laws. The Bush administration is historic for challenging the most laws through signing statements than all past presidents combined³⁴³

In sostanza quindi, l'utilizzo dei *signing statements* da parte di Bush Jr. è stato il più problematico di quello da parte di tutti i suoi predecessori messi insieme.

3.6.8 La retorica presidenziale

Anche in questo ambito, si è visto, ancora una volta, quanto la retorica faccia parte della presidenza moderna. Il dibattito anche a questo riguardo è stato ampio, soprattutto in relazione alla guerra in Iraq. Le emergenze che l'amministrazione ha dovuto fronteggiare hanno reso i mandati Bush più retorici di quanto non fosse la sua inclinazione personale. Bush infatti si è trovato a dover assicurare la nazione l'indomani degli attacchi terroristici, ad assumere quel ruolo di leader deciso, consolatore e motivatore del popolo americano, tipico della presidenza moderna:

political crisis led president George W. Bush to be a more rhetorical presidency than it would be his natural inclination [...]. The terrorist attack on New York and

³⁴¹ Mark Major, *The Unilateral Presidency and the News Media*, cit., p. 73.

³⁴² *Ivi*, p. 74.

³⁴³ *Ivi*, pp. 76, 77.

Washington, Bush's response to Afghanistan, and his subsequent war against Iraq required him to lead³⁴⁴

Molti commentatori hanno visto un cambiamento nello stile di comunicazione (oltre che di leadership) adottato da Bush. La comunicazione precedente all'attacco terroristico era scarsa:

George W. Bush began his presidency with an unassertive, less-than-fluent approach to public communication. He did not address the public as often as many of his predecessors had, and his public presentations were awkward and unpolished. He also met with the press infrequently and took a minimalist approach to his responsibilities as the nation's symbolic leader³⁴⁵

L'approccio generale alla comunicazione di Bush cambiò radicalmente dal momento dell'attentato:

Since September 11, George W. Bush has made himself a public presence. Public communication is the realm in which he has been most dramatically transformed. Bush's brief address to the nation on the evening of September 11 was strong in content but brief and flat in delivery. In the days and weeks that followed, he became strikingly more articulate and assertive. During the three days following the suicide bombings, he made strong presentations at the sites of the World Trade Center and Pentagon disaster and delivered a moving set of remarks at the memorial service for the tragedy's victim in the National Cathedral. He went on in later weeks to give forceful addresses to a joint session of Congress and the United Nations General Assembly and to field the questions of journalists in rich detail at his October 11 press conference³⁴⁶

La retorica di Bush fu molto criticata, appunto in connessione alla guerra in Iraq. Non si trattava di una risposta ad una crisi percepita dalla popolazione, ma di un tentativo di convincimento del popolo americano della necessità di intervenire militarmente anche in quella zona:

"Bush's case for war in Iraq did not respond to a widely felt crisis. Rather, the president tried to convince the nation that a crisis existed."³⁴⁷

La guerra in Iraq fu giustificata sulla base di quattro motivazioni:

The case for war with Iraq that prevailed within the administration stood on four basic grounds: the threat from weapons of mass destruction, Iraq's support to terrorism, the brutality of Iraq's totalitarian practices against its own people, and the idea that a successful transition from authoritarian rule in Iraq would induce, or serve to model, democratic movements across the middle East³⁴⁸

Quindi, l'amministrazione sottolineò la minaccia delle armi di distruzione di massa, il supporto al terrorismo da parte dell'Iraq, le pratiche totalitarie nei confronti del proprio popolo e l'idea che un intervento americano avrebbe potuto stimolare movimenti democratici in

³⁴⁴ Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, cit., p. 218.

³⁴⁵ Fred I. Greenstein, *The Contemporary Presidency*, *Presidential Studies Quarterly* 32, no. 2 (June), Center for the Study of the Presidency, 2002, p. 395.

³⁴⁶ *Ibidem*.

³⁴⁷ Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, cit., p. 219.

³⁴⁸ *Ibidem*.

Medio Oriente. Tuttavia, il motivo più enfatizzato dall'amministrazione fu quello delle armi. Quando queste presunte armi non si trovarono, l'amministrazione divenne vittima della propria retorica:

Although all were part of the public case for war, the threat of weapons of mass destruction was the one the administration stressed. When it became apparent that there were no such weapons, the president's policy was, in effect, hoisted by its own rhetorical petard. Bush's credibility was undermined by the rhetorical choices he made to speedily gain popular support for the war and to pressure Congress to authorize the use of force³⁴⁹

È stato *in primis* l'utilizzo fatto della retorica a minare la credibilità di Bush, non il suo carattere, o lo stile di leadership:

It was an effort to simplify complex argument to make it more rhetorically effective. The problem of credibility that destroyed the Bush administration was not his personality or moral character³⁵⁰

L'amministrazione Bush in tutta la propria comunicazione utilizzò i metodi di *priming*, come precedentemente Clinton, puntando il più possibile ad una semplificazione di messaggi in qualche modo già sentiti dal pubblico americano. La creazione di una narrazione d'impatto era il primo degli obiettivi:

Although bipartisan in origin, priming was brought to fruition by Republicans during the George W. Bush presidency. Whatever the policy, whether the war in Iraq, Social Security privatization, confirmation of judges, or tax cuts, the administration began with a simple but dramatic narrative of crisis: Iraq was a threat to American security, tax cutting would create jobs and stimulate the economy, judges are entitled to up-or-down votes, Social Security would run out of money³⁵¹

Non si trattava di un modello retorico utilizzato solo per la guerra in Iraq, era una strategia di comunicazione che riguardava la presentazione di ogni proposta politica avanzata dall'amministrazione:

Facts were cherry-picked and exaggerated to add credibility to the narrative; in reality, Iraq did not have the weapons the administration claimed; conservatives sank the nomination of Harriet Miers to the U.S. Supreme Court without an up-or-down vote; there is no evidence that supply-side economics works; and Social Security bankruptcy was long down the road [...] Strategy and tactics became the substitute for accurate information about policy proposals. Staying on the message became religious in its intensity.³⁵²

Ovviamente l'utilizzo di informazioni tendenziose per promuovere un proprio messaggio porta con sé delle conseguenze. Il cittadino medio americano, una volta scoperta l'assenza delle armi di distruzione di massa si porrà delle domande rispetto al proprio sistema. Nelle conclusioni approfondiremo il tipo di conseguenza che questa retorica esagerata porta con sé. Conseguenze che si ripercuotono sulla credibilità del sistema politico generale.

³⁴⁹ Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, cit., p. 219.

³⁵⁰ *Ivi*, p. 220.

³⁵¹ Alan Wolfe, *Does American Democracy still work?*, cit., p. 34.

³⁵² *Ivi*, p. 35.

Capitolo 4

4 Conclusioni

In questo percorso di tesi si è andati a indagare le caratteristiche del sistema istituzionale americano, per poi concentrarsi sulla presidenza degli Stati Uniti. Analizzandola nel contesto del sistema istituzionale si è potuto coglierne il funzionamento.

Si sono indagate le caratteristiche di tale istituto, dalla concezione che avevano i “Framers” del mandato presidenziale, ai cambiamenti che hanno trasformato quest’istituzione nel corso del tempo.

Come si è precedentemente notato, la presidenza moderna ha sviluppato in maniera ingente alcune sue caratteristiche: si è sviluppato nel corso del tempo un ruolo sempre più attivo a livello di iniziatore delle leggi, un ruolo attivo nella risposta alle emergenze, alle crisi e nel dare il via ad azioni militari.

Abbiamo visto nella concretezza di tutte e tre le presidenze che effettivamente, all’atto pratico, il potere esecutivo è quello più adatto ad intervenire in momenti di emergenza o rispetto a conflitti armati. L’idea che l’esecutivo debba aspettare una preventiva dichiarazione di guerra da parte del Congresso sembra essere anacronistica.

Un’azione militare ha di per sé delle caratteristiche di urgenza e immediatezza, oltreché in alcuni casi di segretezza, che non si confanno alla struttura ed al funzionamento del Congresso.

Come abbiamo visto, sin dagli inizi della presidenza si sono verificati numerosi casi in cui la ratifica del Congresso è stata successiva. Proprio per la struttura di quest’ultimo, la velocità in risposta a situazioni critiche non potrà mai essere paragonabile a quella dell’esecutivo.

Risulta chiara però l’importanza di ricevere dal Congresso un’autorizzazione alle azioni intraprese dal presidente.

Nel caso di queste tre presidenze si è visto innumerevoli volte che ad una azione da parte della presidenza sia poi seguita la ratifica del Congresso.

George H. W. Bush, dopo l’avvio dell’operazione della Guerra del Golfo, chiese e ottenne la ratifica del Congresso. Per rafforzare la propria posizione Bush Senior si rivolse al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, puntando al sostegno internazionale.

Bill Clinton, rispetto alle azioni militari in Ex-Yugoslavia, non aspettò l’autorizzazione del Congresso. Ordinò la mobilitazione ed in seguito, trovando molta opposizione da parte del Congresso riuscì infine a prevalere.

Bush Jr. ottenne l’autorizzazione del Congresso per le azioni in Afghanistan e Iraq.

Nessuno dei tre presidenti si attenne alla *War Powers Resolution*, che stabiliva una previa consultazione con il Congresso ed un certo limite di giorni per le azioni militari prive di ratifica da quest’ultimo.

Con Bill Clinton i limiti legislativi previsti dal Congresso furono addirittura proclamati “lettera morta”.

A riguardo dei limiti ai poteri della presidenza, si è visto in tutte e tre le presidenze che le reazioni di Congresso e Corte Suprema sono state a posteriori. Il sistema di *check and balance* si è dimostrato limitato per quanto riguarda la *War Powers Resolution*. Tuttavia il Congresso ha mostrato il funzionamento di questi meccanismi con il processo di *impeachment* di Clinton. Anche se Clinton non è stato rimosso dalla carica, il sistema ha mostrato di funzionare. Si è visto che, in ogni caso, la possibilità che un presidente sia emesso dall’incarico sussiste.

Inoltre, le varie commissioni di inchiesta rispetto agli scandali legati alla presidenza Clinton sono state organizzate ed hanno investigato. Non si può dire che tali meccanismi non vi siano. Con Bush Jr. e le sue interpretazioni estensive del potere dell’esecutivo, il Congresso,

la Corte Suprema e l'opinione pubblica non sono rimaste a guardare.

Il Congresso ha infatti espresso la propria frustrazione per le mosse politiche di Bush, un esempio che abbiamo ricordato è stato quello dell'emendamento della legge sulla difesa e l'utilizzo delle tecniche di tortura. Il Senatore McCain proponendo l'emendamento non voleva transigere rispetto alla tortura. Il problema è stato il raggirò di questo provvedimento attraverso un *signing statement* da parte di Bush. In ogni caso la Corte Suprema, attraverso due sentenze ha denunciato l'incostituzionalità delle mosse della presidenza. Il sistema di commissioni militari creato da Bush ha dovuto ricevere l'autorizzazione congressuale ed anche la detenzione priva di limiti è stata denunciata.

Il problema effettivo del sistema di *check and balance* è la sua lentezza. Soprattutto con l'amministrazione Bush Jr. si è visto che spesso e volentieri l'esecutivo può agire in un determinato modo e tendenzialmente la reazione di Congresso e Corte Suprema è successiva. È una reazione che risponde a un *fait accompli*. Per questo occorre sottolineare gli altri elementi di limitazione del potere esecutivo. Si ha sicuramente un limite politico, nel senso che una certa mobilitazione di forze armate, o in ogni caso, una certa azione unilaterale dell'esecutivo implica un costo in termini politici. Spesso sono calcoli di questo tipo a limitare, nel concreto, le azioni di un presidente. È importante quindi prenderne coscienza.

Un esempio può essere quello di perdere il sostegno di molti del partito di provenienza, attuando una certa mossa politica. Un altro esempio può essere dato dalla reazione del pubblico americano: l'opinione pubblica ed il *rating* possono limitare o comunque penalizzare un presidente e le sue scelte. Un esempio di questo fatto lo abbiamo visto nella mancata rielezione di Bush Senior a causa dell'aver trascurato la politica interna e l'economia. Lo stesso Bush Jr. ha subito una caduta politica importante una volta svelato che le armi di distruzione di massa non erano state trovate. Inoltre gli attacchi da parte dell'opinione pubblica per le questioni legate alla tortura sono stati ingenti. Un esempio al negativo può essere quello di Clinton: il supporto popolare ricevuto ha fatto sì che nonostante il processo di *impeachment* non fosse estromesso dalla carica.

Un altro esempio importante di fattore limitante i poteri dell'esecutivo è quello della comunità internazionale: se con Bush Senior e Clinton l'appoggio rispettivo di Nazioni Unite e NATO hanno favorito la credibilità dell'impegno militare in Iraq ed Ex-Yugoslavia, il mancato appoggio internazionale per l'operazione di Bush Jr. in Iraq ha aumentato lo scetticismo del pubblico americano e mondiale rispetto al suo operato. È evidente quindi che anche questo sia un fattore limitante l'azione dell'esecutivo.

I sistemi di *check and balance* interni, quindi, ci sono, ma spesso, per come sono strutturati, arrivano in ritardo rispetto all'accaduto. I limiti legali ai poteri presidenziali ci sono, ma non sono così incisivi, all'atto pratico.

È quindi fondamentale l'apporto dell'opinione pubblica e della comunità internazionale nel limitare le azioni dell'esecutivo. Abbiamo visto in effetti che, per come è strutturato il sistema, le azioni unilaterali dell'esecutivo sono molto probabili e frequenti. Per fronteggiare le crisi, l'esecutivo è chiamato in prima linea, volente o nolente. Tutti gli altri attori del sistema devono assumere un ruolo in prima linea per evitare che si abbia una "presidenza imperiale". Il rischio di una presidenza imperiale sussiste, ce lo ha mostrato il mandato di Bush Jr. attraverso le mosse incostituzionali attuate, tuttavia ha comunque un costo politico. È da notare che Bush Jr. è uno dei presidenti meno stimati dagli americani.

Abbiamo visto che la presidenza moderna si fa iniziatrice di leggi. Assume un ruolo importante nella propria azione unilaterale anche per quanto riguarda l'agenda legislativa. Bush Senior è stato incolpato di non aver presentato un'agenda legislativa al Congresso, all'inizio del proprio mandato, e la sua mancanza di "vision" per il paese era riferita *in primis* a questa mancata propositività. Clinton e Bush Jr., al contrario, si sono presentati alla presidenza con proposte di questo genere molto sviluppate, anche se sono riusciti a

realizzarle limitatamente.

Un ruolo ormai fundamentalmente legato alla presidenza è quello di gestire l'economia. Abbiamo visto che non si tratta di un ruolo da sempre legato al mandato presidenziale, tuttavia ormai risulta quasi inseparabile dal mandato. Molti analisti osservano che probabilmente Bush Senior non sia stato riletto perché ritenuto non all'altezza della gestione economica del paese. Dovendosi confrontare con un ingente debito lasciato da Reagan non aveva portato avanti grosse riforme con relativi investimenti.

Uno dei principali meriti riconosciuti invece a Clinton durante il proprio mandato è stato quello del pareggio di bilancio e della conclusione di trattati commerciali come il NAFTA. Anche Bush Jr. verso la fine del proprio mandato si è dovuto confrontare con problemi di natura economica ed il Congresso, dopo alcune resistenze, ha accettato di delegare alla presidenza la gestione della risposta alla crisi economica. Il Tesoro, in collaborazione con la Federal Reserve, si è fatto promotore di alcune manovre di salvataggio di assicurazioni e banche.

Un ulteriore elemento di trasformazione è quello della retorica presidenziale: dall'essere uno strumento di comunicazione quasi esclusivamente diretta al Congresso, essa è divenuta un elemento centrale all'interno del mandato presidenziale. Al giorno d'oggi non si riesce ad immaginare una presidenza slegata dal proprio ruolo comunicativo.

Improntata sempre più sulle leggi del marketing, sulla velocità ed immediatezza del messaggio, la retorica presidenziale punta sempre più alla ipersemplificazione, alla decontestualizzazione ed al suscitare un riscontro emotivo da parte del pubblico.

Quella che è stata definita spettacolarizzazione della presidenza è una tendenza che tuttora viene portata avanti. La stessa copertura da parte della stampa della presidenza fin nel più banale dettaglio ha fatto sì che la politica americana fosse sempre più rappresentata come l'insieme delle mosse della presidenza. Ci si è concentrati sempre più sulla copertura delle azioni presidenziali, rispetto a quelle di Congresso e Corte Suprema, promuovendo l'immagine personale del presidente. Si sono analizzati carattere, stile di leadership, rendendo il presidente quasi il protagonista dello spettacolo politico americano.

Una conseguenza di questo tipo di rappresentazione è data dal rapporto tra presidente e partito di provenienza. Reagan aveva intuito questo trend e lo aveva assecondato, utilizzando un linguaggio leggero, modellato sulla base dell'umore degli ascoltatori. Bush Senior, dopo di lui, ponendosi come un continuatore di politiche instaurate da Reagan non aveva fornito il tipo di leader adatto alla spettacolarizzazione della presidenza. Fu criticato da molti per questo motivo. Bill Clinton si proponeva come una figura al di fuori delle abituali dinamiche di partito, un triangolatore che proponeva alcune misure in armonia con un partito, alcune con l'altro. Questa caratteristica personale e spettacolare della presidenza è legata, da una parte, allo sviluppo di tecnologie che richiedono una comunicazione sempre più veloce, dall'altra ha un nesso anche con la recente trasformazione dei partiti. Lo scienziato politico Alan Wolfe riassume bene questi cambiamenti, da un'era incentrata sul partito ad un'era incentrata sul candidato:

In place of party-centered politics, the story continues, there emerged a "candidate-centered" era in American politics. "The change in focus from parties to candidates is an important historical trend, which has gradually been taking place over the last several decades," the political scientist Martin Wattenberg wrote in 1991. Wattenberg's remarks were prompted by the success of Ronald Reagan, a Republican who had been something of an insurgent against his party and whose popularity was due to such personal qualities as reliability and charisma, not to his (often polarizing) ideology. In a candidate-centered political universe, office seekers make their own decision to run, put together a personal fund-raising team or rely on their personal fortunes, depend heavily on television and other media, [...] run

rhetorically against Washington, and spend relatively little of their political capital building up party organizations, especially if doing so would compete with their own political ambitions.³⁵³

Sempre di più la presidenza si può concepire come qualcosa di indipendente dalla affiliazione al partito di provenienza. Inoltre, i partiti sono sempre più strumenti di attivazione invece che di mobilitazione. Lo scienziato politico Steven Schier sottolinea che la differenza sta nel fatto che l'attivazione funziona dall'alto in basso (dal candidato politico alla gente) non al contrario:

in the era of mobilization, parties were strong in local communities and relatively weak in Washington; today, their Washington offices are growing even as on the local level they are supplanted by the importance of media-saturated campaigns. Activation is expensive, and parties are required to raise the funds to support it, but those funds are spent not on activities that make parties stronger but on media advertising³⁵⁴

Questi fatti, all'interno delle tre presidenze hanno implicato una grande importanza della retorica presidenziale.

Delle presidenze analizzate, Bush Senior era stato incolpato di un uso troppo limitato della retorica. I commentatori lo accusavano di non voler comunicare abbastanza con il paese. Lo stesso Bush Senior aveva ammesso che la retorica non fosse una panacea, ma che rappresentasse un problema.

Al contrario, Bill Clinton ed in seguito Bush Jr. ne fecero un uso esponenziale. Quella di Clinton era una strategia di comunicazione perennemente controllata, in maniera che il messaggio giusto fosse detto al momento giusto e le informazioni fossero fornite dandone già una certa interpretazione. Portando il proprio team della campagna elettorale nella Casa Bianca, Clinton iniziò la tendenza di una comunicazione indistinta tra campagna elettorale e mandato. La comunicazione era sempre più organizzata per una vendita del messaggio, non si trattava di interpretare la voce del pubblico americano, ma di promuovere al meglio il proprio messaggio.

Clinton analizzava gli esiti dei sondaggi per dare forma alle proprie proposte:

Certainly few presidents have been as sensitive to the realities of polling, and the need to fashion policies to accord with what polling reveals about public opinion, than Bill Clinton.³⁵⁵

Della retorica Bush Jr. fece un uso così estensivo, che in più di un'occasione gli si ritorse contro. La stessa scelta di definire lo scontro con i terroristi una guerra globale al terrorismo era uno stratagemma perché l'amministrazione si potesse avvalere dei poteri da *Commander in Chief* del presidente. L'utilizzo di una serie di concetti non ben definiti ma vaghi ed ampi, quali la guerra globale al terrorismo, i poteri inerenti alla presidenza, il concetto di tortura, furono una costante della presidenza di George W. Bush:

instead of speaking as a realist in the aftermath of September 11, President Bush presented global conflict as a struggle between good and evil. And as befits a foreign policy stepped in moral language, he relied extensively on the emotion of fear to justify programs, such as unauthorized wiretapping or extensive executive power, that might otherwise be viewed as violations of civil liberty or attacks on the principle

³⁵³ Alan Wolfe, *Does American Democracy still work?*, Yale University Press, Harrisonburg, 2006, p. 79.

³⁵⁴ *Ivi*, p. 83.

³⁵⁵ *Ivi*, p. 7.

of separation of powers³⁵⁶

Bush Jr. nel promuovere l'azione in Iraq enfatizzò il pericolo delle armi di distruzione di massa, la tendenza retorica all'esagerazione dei messaggi si rivelò fatale per la sua popolarità. Inoltre, Bush Jr. utilizzò la teoria dei poteri inerenti per una serie di azioni incostituzionali: sempre all'ombra di questi presunti poteri discendenti dalla Costituzione, avrebbe costruito un sistema di tribunali per giudicare i terroristi, avrebbe violato il diritto *all'habeas corpus* dei sospetti, avrebbe interpretato il significato della parola tortura ed i limiti ai propri poteri in maniera estensiva. Quello di Bush Jr. fu l'esempio pratico che un certo uso della retorica presidenziale può rivelarsi molto problematico.

Come ci ricorda lo scienziato politico Alan Wolfe questa trasformazione del linguaggio pubblico politico ha delle ripercussioni ben precise sul sistema democratico.

Il linguaggio pubblico moderno e la spettacolarizzazione puntano a coinvolgere il pubblico in maniera istintiva, emotiva. Non si tenta di appellarsi alla ragione dell'ascoltatore ma piuttosto a fare breccia nella sua attenzione e per far questo si va sempre più verso una deriva populistica:

the new politics of democracy resembles a daytime television melodrama more than an academic seminar: attention is capture when conscience is tempted, courage displayed, determination rewarded, wills broken, egos checked, pride humbled, and virtue rewarded. In terms of giving the public what it wants, few things can be more satisfying than shifting the discussion to a matter of character. Factual information about politics plays little or no role under conditions of emotional populism³⁵⁷

Alan Wolfe sottolinea che, il problema generato da questa trasformazione della retorica e quindi della politica, è l'aumentare della distanza che i cittadini avvertono rispetto al sistema democratico: "emotional populism may satisfy the public's need for drama, but it can only deepen their alienation from a political system that in theory works on their behalf."³⁵⁸

Questo non fa che allontanarli ulteriormente e accrescere la disillusione nei confronti della democrazia americana, generando un circolo vizioso che ne alimenta l'ignoranza:

the paradox of needing information more while valuing it less is resolved when viewed as part of self-fulfilling cycle. Not particularly interested in politics in the first place, Americans feel no incentive to learn more about what is happening in Washington. [...] And so, Americans typically conclude that they were right to pay so little attention to politics because politicians are so self-interested and manipulative. A cycle in which ignorance breeds blame is therefore fueled by distrust³⁵⁹

Il linguaggio pubblico presidenziale improntato su velocità e decontestualizzazione dei messaggi diventa ancora più pericoloso se accompagnato da una generale indifferenza del popolo americano. Come già evidenziato precedentemente, per come è costruito il sistema americano, la presidenza ha una generale tendenza ad agire unilateralmente, e agendo in precedenza rispetto agli altri due rami, il potere di iniziativa che ha è estremamente ampio. Nel limitarlo, quindi, è importante che anche l'opinione pubblica assuma un proprio ruolo. Se il cittadino medio americano si accontenta di osservare le mosse politiche del proprio leader superficialmente per poi disinteressarsene non è positivo, poiché il sistema democratico viene in questo modo privato di un attore importante.

³⁵⁶ Alan Wolfe, *Does American Democracy still work?*, Yale University Press, Harrisonburg, 2006, pp. 6, 7.

³⁵⁷ *Ivi*, p. 38.

³⁵⁸ *Ivi*, p. 40.

³⁵⁹ *Ivi*, p. 43.

Occorrerebbe puntare ad un recupero del ruolo del cittadino all'interno del sistema, un recupero dello spirito critico del cittadino, della coscienza sociale dei singoli. Se infatti il cittadino si disinteressa totalmente del proprio sistema di rappresentanza questo implica un fallimento della democrazia. Il sistema democratico rappresentativo, nella fattispecie quello americano, presuppone un atteggiamento attivo da parte del popolo rappresentato, per lo meno durante le elezioni e nel corso del mandato nell'osservare le mosse politiche attuate dal governo eletto. Se si perde totalmente la cognizione di questo e ci si accontenta di assistere ad uno spettacolo che susciti qualche reazione emotiva non ci si può rinchiudere in una spirale di autocommiserazione e deprecazione dei politici.

Servirebbe inoltre un'inversione di tendenza rispetto al linguaggio pubblico politico, che punti ad una valorizzazione del cittadino e delle sue facoltà di interpretare quanto gli viene detto, recuperando degli elementi di razionalità che sono stati adombrati a favore dell'emotività. Per tornare alla domanda di Fukuyama citata nell'introduzione, non abbiamo ancora raggiunto la fine della storia. Il sistema democratico pluralistico rappresentativo ha bisogno di recuperare la centralità del cittadino. Promuovere la rappresentanza della diversità senza un effettivo interesse di partecipazione da parte dei singoli non basta. Come afferma il giornalista Mark Thompson, il trend di disinteresse nei confronti del sistema democratico non è solamente americano:

Sia in America sia in Europa, la disillusione a breve termine nei confronti della politica tradizionale (causata dalla disparità dei redditi, dal vedere che non è stato punito nessuno dopo la grande crisi finanziaria, dalle ansie per la globalizzazione e per l'immigrazione e anche dagli sgradevoli postumi della guerra in Iraq) ha esacerbato e accelerato nei nostri sistemi politici alcune tendenze ostili che stavano già causando una certa preoccupazione. Negli Stati Uniti e negli altri paesi occidentali la politica è diventata una raffica di ingiurie, la spaccatura tra destra e sinistra è andata allargando non solo tra i vari esponenti politici ma anche nell'opinione pubblica, e il numero di aree in cui i partiti tradizionali sono disposti o capaci di arrivare a un accordo con i rivali si è ridotto, e negli Stati Uniti è praticamente a zero³⁶⁰

La disillusione nei confronti della politica è il maggiore motore del populismo:

La scarsa fiducia nei politici affermati ha spinto tanti cittadini a volgere loro le spalle in cerca di alternative, che comprendono gli estremisti di sinistra vecchio stile [...] nuove formazioni radical-populiste [...] partiti incentrati su singole questioni [...] e la pura antipolitica³⁶¹. [...] ma ci sono problemi non meno seri nell'ascesa dei populistici: l'apatia della gente e la fine dell'impegno in politica. In molte democrazie l'affluenza ai seggi è in calo [...] stanno diminuendo sì l'offerta sia il consumo di notizie serie, e la fiducia del pubblico nei media classici³⁶²

Questi atteggiamenti popolari si amplificano negli Stati Uniti rispetto alla concezione della presidenza, che come abbiamo visto è stata ritenuta nel corso del tempo l'organo centrale della democrazia americana. Questo tipo di atteggiamento che si vede anche in altri paesi, non è solo della democrazia americana:

Il medesimo ciclo, promesse ardite a cui segue una cupa delusione, ricorre in tutte le democrazie occidentali [...]. Ma il carattere della politica moderna, il puntare sempre su temi politici a forte carica emotiva, la pesante pressione a ipersemplificare per

³⁶⁰ Mark Thompson, *La fine del dibattito pubblico*, trad. di Giancarlo Carlotti, cit., p. 20.

³⁶¹ *Ibidem*.

³⁶² *Ivi*, pp. 20, 21.

guadagnarsi le prime pagine, la pura e semplice complessità del governare, l'accanito scrutinio dei media che esultano per ogni passo falso, tutto questo sembra crescere l'ampiezza della disillusione, e con questo intendo la distanza tra il picco di aspettative e il fondo³⁶³

Thompson riassume il tipo di ripercussione che la retorica politica moderna ha sulla democrazia rappresentativa:

La democrazia rappresentativa contemporanea non dipende dal fatto che ogni cittadino sia attivamente coinvolto nel dibattito politico o nelle decisioni di routine, non più di quanto ne dipendesse la democrazia diretta ateniese. Dipende da un pubblico disponibile e capace di metabolizzare i fatti, ascoltare le argomentazioni e, su queste basi, decidere ogni tot anni chi deve governare in vece sua.

Forse suona troppo limitato, troppo inerte. Ma in una democrazia è tutto. In realtà è questa la democrazia, più dei partiti politici, più dei leader. [...] Il modo in cui i leader e i media di oggi parlano alla gente rende più difficile adempiere a questo essenziale dovere democratico. Come abbiamo visto, il risultato è che alcuni cittadini, consciamente o inconsciamente, rinunciano definitivamente al proprio ruolo costituzionale³⁶⁴

Quello che occorre, quindi, è un recupero del cittadino come soggetto critico e partecipe e di un linguaggio politico a favore del funzionamento del sistema politico, non improntato alla sua distruzione.

Occorre, innanzitutto prendere coscienza di quello che è diventato il linguaggio pubblico, per poterlo cambiare:

Nel 1993 lo scrittore David Foster Wallace diagnosticò che la nostra cultura era diventata imbevuta di "sarcasmo, cinismo, *ennui* maniacale, diffidenza verso qualsiasi autorità, diffidenza verso ogni limitazione alla condotta e una tremenda inclinazione alla diagnosi ironica delle cose spiacevoli invece dell'ambizione a redimere e non soltanto a diagnosticare e ridicolizzare... è diventato il nostro linguaggio, ci siamo talmente immersi che non capiamo nemmeno che è un modo di vedere le cose tra i tanti possibili."³⁶⁵

Si può notare la tendenza sempre più comune del linguaggio pubblico a negare la complessità, l'incertezza, ad esagerare per fare colpo sul pubblico, a fare affermazioni senza doverle giustificare o spiegare, a ridurre tutto ad una questione di opinioni, sempre più slegate dai fatti. Si rifiuta un confronto razionale tra le parti. Occorre recuperare un linguaggio pubblico sano:

Un linguaggio pubblico sano aggrega i leader pubblici e politici, e proprio perché riesce a coinvolgere i cittadini comuni nel dibattito, porta alla fine a decisioni migliori e con un appoggio più ampio. Ma quando il linguaggio pubblico perde il suo potere di spiegare e coinvolgere, compromette il più ampio legame tra la gente e i politici.³⁶⁶

La retorica presidenziale (nel caso degli Stati Uniti), ma in generale la lingua pubblica delle democrazie ha un ruolo principe, non si tratta di mere preoccupazioni linguistiche, proprio

³⁶³ Mark Thompson, *La fine del dibattito pubblico*, trad. di Giancarlo Carlotti, cit., p. 149.

³⁶⁴ *Ivi*, p. 366.

³⁶⁵ *Ivi*, p. 124.

³⁶⁶ *Ivi*, p. 31.

perché, come abbiamo visto in particolare nel mandato di Bush Jr. le parole in ambito pubblico e le loro interpretazioni corrispondono ad azioni politiche:

È per questo che la crisi del linguaggio pubblico è tanto importante. Per certuni il cinismo, il calo di concretezza, l'inasprirsi dei toni sono essenzialmente fallimenti culturali, le prove di un istupidimento più ampio di una carenza di serietà. Invece per me il vero rischio non sta in un ambito culturale ma nell'arena della politica e in particolare della democrazia, nella sua legittimazione, nel vantaggio competitivo che essa ha avuto storicamente sugli altri sistemi di governo, e in ultima istanza nella sua sostenibilità³⁶⁷

³⁶⁷ Mark Thompson, *La fine del dibattito pubblico*, trad. di Giancarlo Carlotti, cit., p. 32.

5 BIBLIOGRAFIA:

- Mark Thompson, *La fine del dibattito pubblico*, trad. di Giancarlo Carlotti, Feltrinelli Editore, Milano, 2017.
- Alan Wolfe, *Does American Democracy still work?*, Yale University Press, Harrisonburg, 2006.
- Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2016.
- Mark Major, *The Unilateral Presidency and the News Media*, Mark Major, 2014.
- Joseph M. Besette, Jeffrey Tulis, *The Constitutional Presidency*, The Johns Hopkins, University Press, Baltimore, 2009.
- Stephen Skowronek, *Presidential leadership in political time*, University Press of Kansas, Lawrence, Kansas, 2008.
- Eric A. Posner, Adrian Vermule, *The Executive Unbound*, Oxford University Press, New York, 2010.
- Mirroff, Seidelman, Swanstrom, *The Democratic Debate*, Houghton Mifflin Company, Boston, 2002.
- Robert A. Dahl, *Quanto è democratica la Costituzione Americana?*, trad. di Cristiana Paternò, Editori Laterza, Roma, 2003.
- Richard M. Valelly, *Encyclopedia of U.S. Political History*, Vol. 7, CQ Press, Sage Washington D.C., Washigton, 2010.
- Tony Smith, *America's Mission*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1994.
- Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, CQ Press, Congressional Quarterly Inc., Washington DC, 2000.
- Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States*, Palgrave, New York, 1998.
- William Ebenstein, Herman Pritchett, Henry A. Turner, Dean Mann, *American Democracy in world perspective*, Harper & Row Publishers, New York, 1970.
- Arnaldo Testi, *Il secolo degli Stati Uniti*, il Mulino, Bologna, 2008.
- Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*, The New American Library of World Literature, New York, 1961.
- Gerald Stourzh, *Alexander Hamilton & the Idea of Republican Government*, Stanford University Press, Stanford, 1970.
- Arnaldo Testi, *La formazione degli Stati Uniti*, il Mulino, Bologna, 2003.
- Colin Crouch, *Post democracy*, Polity Press, Malden MA, USA, 2004.
- Chantal Mouffe, *The democratic paradox*, Verso Books, New York, 2000.
- Alexis De Tocqueville, *La democrazia in America*, trad. it. Giorgio Candeloro, Rizzolli spa, Milano, 2015.
- John Stuart Mill, *Sulla "Democrazia in America" di Tocqueville*, trad. it. di Aurelio Valessi, Guida Editori, Napoli, 1971.
- Jan-Werner Mueller, *L'enigma democrazia*, Giulio Einaudi Editore spa, Torino, 2012.
- Abraham S. Eisenstadt, *Reconsidering Tocqueville's Democracy in America*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1988.
- Michael J. Sandel, *Democracy's Discontent America in search of a public philosophy*, The Belknap Press of Harvard University Press, USA, 1996.
- Robert A. Dahl, *Sulla Democrazia*, trad. it. di Cristina Paterno, Editori Laterza, Bari, 2006.
- Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make*, The Belknap Press of Harvard

- University Press, Cambridge, MA, 1997.
- Jim Twombly, *The Progression of the American Presidency*, Palgrave Macmillan, New York, 2013.
 - Alain Deneault, *La mediocrazia*, Neri Pozza Editore, trad. it. di Roberto Boi, Vicenza, 2017.
 - Biagio De Giovanni, *Alle Origini Della Democrazia Di Massa: i filosofi e i giuristi*, Editoriale Scientifica srl, Napoli, Collana Longon Didonai, 2013.
 - Marcel Gauchet, *La Democrazia Contro Se Stessa*, trad. it. di Mario Baccianini, Città Aperta Edizioni, Troina, 2005.
 - Marcel Gauchet, *Tocqueville l'America e noi: sulla genesi delle società democratiche*, Donzelli, Il Fondaco di MicroMega, 1995.

ARTICOLI:

- Fred I. Greenstein, *The Contemporary Presidency*, *Presidential Studies Quarterly* 32, no. 2 (June), Center for the Study of the Presidency, 2002.
- Richard M. Pious, *Inherent War and Executive Powers and Prerogative Politics*, *Presidential Studies Quarterly*, 2007.
- Louis Fisher, *Invoking Inherent Powers: A Primer*, *Presidential Studies Quarterly*, Volume 37, 2007.
- Louis Fisher, *The Unitary Executive and Inherent Executive Power*, 12 U. Pa. Journal of Const. Law, 2010.
- Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, CQ Press, Congressional Quarterly Inc., Washington DC, 2000.
- Thomas M. Franck, *After the Fall: The New Procedural Framework for Congressional Control Over the War Power*, *The American Journal of International Law*, Vol. 71, No. 4 (Oct., 1977), American Society of International Law, Cambridge University Press.
- Fred I. Greenstein, *The Qualities of Effective Presidents*, *Presidential Studies Quarterly* 30, no. 1 (March), Center for the Study of the Presidency, Princeton, 2000.
- Robert A. Dahl, *The Myth of the Presidential Mandate*, *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 3 (Autumn, 1990).
- Leonard D. White, *The Jacksonians: A Study in Administrative History, 1829-1861* (New York: Free Press, 1954).
- Francis Fukuyama, *The End of History?*, *The National Interest*, Summer 1989.
- Stephen Skowronek, *The Conservative Insurgency and Presidential Power*, *Harvard Law Review*, Harvard Law Review Association, June, 2009.
- Morris S. Ogul, *The Politics of the War Powers*, *Reviews in American History*, Vol. 24, No. 3 (Sep., 1996), The Johns Hopkins University Press.
- William G. Howell, Jon C. Rogowski, *War, the Presidency, and Legislative Voting Behavior*, *American Journal of Political Science*, Midwest Political Science Association, Vol. 57, No. 1 (January 2013).
- Douglas H. Ginsburg; Steven Menashi, *Nondelegation and the Unitary Executive*, 12 U. Pa. J. Const. L. (2010).
- Gregory L. Hager, Terry Sullivan, *President-centered and Presidency-centered Explanations of Presidential Public Activity*, *American Journal of Political Science*, Midwest Political Science Association, Vol. 38, No. 4 (Nov., 1994).
- Fang-Yi Chiou, Lawrence S. Rothenberg, *The Elusive Search for Presidential Power*, *American Journal of Political Science*, Midwest Political Association, Vol. 58, No. 3 (July 2014).

- Fred I. Greenstein, *The Qualities of Effective Presidents: an Overview from FDR to Bill Clinton*, *Presidential Studies Quarterly* 30, Center for the Study of the Presidency, no. 1 (March), 2000.

SITI:

- <http://www.ushistory.org/documents/constitution.htm>.
- https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf.
- https://wwi.lib.byu.edu/index.php/Wilson's_War_Message_to_Congress.
- <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29465>.
- <http://www.americanrhetoric.com/speeches/alexandersolzhenitsynharvard.htm>