

# La forma di governo presidenziale negli Stati Uniti: gli effetti della Presidenza Trump

di Guerino D'Ignazio

**Abstract:** *The Presidential Form of Government in the United States: the Effects of the Trump Presidency* - The presidential form of government of the United States has undergone profound transformations in over two hundred years. The presidential character of the form of government is the effect of the rigid application of the principle of separation of powers, which avoided a bond of dependence of the Executive on the Legislative. However, the central role of the President in the current system of government can be considered as the result of institutional conflicts between the supreme constitutional Organs and the consequence of the changes that have taken place in the international scenario. The 'presidentialization' of the form of government has not encountered irreconcilable obstacles in the constitutional model outlined by the 'Founding Fathers', but it has recently suffered strong tensions due to the presence on the political-institutional scene of an atypical President like Donald Trump, elected in 2016 and defeated by Joe Biden in the 2020 election.

**Keywords:** Presidential form of government, United States of America, Separation of powers, Checks and balances.

785

## 1. Introduzione

La forma di governo presidenziale degli Stati Uniti ha subito in oltre duecento anni di storia costituzionale delle profonde trasformazioni. Si è passati dall'era del *Congressional Government*, in cui era evidente l'assoluta centralità del Congresso nel sistema di governo separato, all'era del *Presidential Government*, in cui il baricentro istituzionale si è spostato nettamente in direzione del Presidente, dando luogo a una progressiva 'presidenzializzazione' della forma di governo. Nel 1885 Wilson, successivamente eletto Presidente, descriveva le relazioni tra il potere legislativo ed il potere esecutivo nel suo noto libro *Congressional Government*<sup>1</sup>, mettendo in evidenza come in quel periodo il potere era saldamente nelle mani della *leadership* del Congresso e il Presidente era dipendente dall'organo legislativo anche nelle funzioni proprie dell'organo esecutivo. I rapporti tra i due organi sono cambiati radicalmente in seguito. La crescita delle responsabilità degli Stati Uniti in campo internazionale, dopo la Prima guerra mondiale, la grave crisi economica degli anni '30 del '900 e le politiche del *New deal* del Presidente Franklin Delano Roosevelt hanno determinato l'avvio di un processo di notevole ampliamento dei poteri presidenziali,

---

<sup>1</sup> Cfr. W. Wilson, *Congressional Government*, Boston, 1885.

facendo diventare il Presidente il vero centro politico-istituzionale del Paese. I cambiamenti storici associati al forte sviluppo ed alla modernizzazione del Paese hanno avuto una stretta relazione con il rafforzamento del Presidente e la sua posizione di preminenza nello scenario istituzionale americano. Il Presidente è diventato l'attore istituzionale principale anche nella sfera legislativa, modificando nei fatti la previsione costituzionale dell'investitura del potere legislativo interamente affidato al Congresso. La creazione di organi di governo separati con degli ambiti di competenza stabilite nella Carta costituzionale richiedeva che ci fossero delle linee di collegamento istituzionale tra Presidente e Congresso, soprattutto nei periodi di emergenze, ma certamente non era nelle intenzioni dei 'Padri fondatori' un rafforzamento eccessivo a favore dell'esecutivo.

Attualmente, le mutate condizioni dello scenario internazionale, con una situazione di guerra 'quasi permanente' dall'inizio del secolo, di crisi economica e di emergenza pandemica, che ha colpito in modo molto significativo anche gli Stati Uniti, hanno rafforzato le spinte in direzione della stabilizzazione del baricentro politico ed istituzionale in capo al Presidente. Non sono state, però, le crisi e le emergenze ad aver creato eccessivi problemi all'equilibrio dei poteri, ma il sistema ha subito delle forti tensioni dalla comparsa sulla scena politico-istituzionale di un Presidente atipico e *sui generis* come Donald Trump<sup>2</sup>, al quale si farà riferimento nella parte finale di questo contributo.

## 2. La forma di governo presidenziale e la separazione dei poteri

Nella *Convention* costituzionale di Filadelfia del 1787 non ci fu uniformità di vedute su molte questioni importanti e, pertanto, alcune divergenze trovarono soluzioni di compromesso tra i vari delegati, ma non furono mai messi in dubbio due principi fondamentali da porre alla base della forma di governo del nuovo Stato federale: i poteri di governo dovevano essere separati tra organi autonomi e si doveva creare un sistema di *checks and balances* tra i supremi organi costituzionali<sup>3</sup>. Per evitare il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere, i 'Padri costituenti' avevano concepito un ordinamento costituzionale ispirato al principio della separazione dei poteri, ritenuto come la migliore protezione verso qualsiasi forma di tirannia<sup>4</sup>. Apparentemente, il principio della separazione dei poteri e quello dei *checks and balances* potevano sembrare contraddittori, ma non sfuggiva ai costituenti che non si sarebbe potuto creare un sistema di reciproci controlli tra gli organi costituzionali senza attribuire a essi un'ampia sfera di

---

<sup>2</sup> Sul punto cfr. G. F. Ferrari, *President Trump and the Congress*, in *DPCE online*, n. 1/2021 e A. Pierini, *Il presidenzialismo statunitense tra polarizzazione politica e conflitti istituzionali: verso un mutamento dei tradizionali paradigmi classificatori?*, in *Federalismi.it*, n. 27/2022.

<sup>3</sup> Il modello di separazione dei poteri è delineato nei primi tre articoli della Costituzione, dedicati al potere legislativo (art. 1), a quello esecutivo (art. 2) ed a quello giudiziario (art. 3). Sulla separazione dei poteri, cfr. R. Goldwin e A. Kaufman, *Separation of Powers, Does It Still Work?*, Washington D.C., 1986.

<sup>4</sup> Sull'ordinamento costituzionale degli Stati Uniti d'America, cfr. il recente volume di C. Bassu, M. Betzu, F. Clementi, G. Coinu, *Diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America. Una introduzione*, Torino, 2022.

autonomia e, nello stesso tempo, si rendevano conto che sarebbe stato difficile mantenere in capo agli organi costituzionali una sfera di autonomia senza disporre, a loro volta, di reciproci poteri di controllo<sup>5</sup>.

I delegati alla *Convention* di Filadelfia ritenevano che una rigida adesione al principio della separazione dei poteri potesse risultare “sovversiva”<sup>6</sup> nei confronti dell’efficienza del governo e pertanto si doveva trovare un punto di equilibrio per fare in modo che dai poteri separati potesse scaturire un rapporto di collaborazione tra gli organi costituzionali, in grado di superare gli eventuali conflitti e di scongiurare la paralisi del sistema di governo. Il nuovo sistema istituzionale da configurare doveva consistere, pertanto, in un modello capace di operare sulla base di poteri concorrenti, che avrebbero evitato un’eccessiva concentrazione di autorità e in cui sarebbe stato necessario ricercare continuamente l’accordo tra gli organi costituzionali<sup>7</sup>. Nel *Federalista* n. 47 Madison chiariva che la separazione dei poteri era lo strumento migliore per avere un governo realmente libero, in quanto gli organi di governo, con i collegamenti istituzionali previsti, erano in grado di controllarsi reciprocamente<sup>8</sup>.

I delegati raggiunsero un accordo, che prevedeva un Presidente, capo dello Stato e capo dell’esecutivo, eletto da un collegio elettorale apposito (il Collegio dei Grandi Elettori) e un organo legislativo, il Congresso, a sua volta diviso al suo interno in due camere, la Camera dei Rappresentanti e il Senato, con analoghe funzioni legislative, ma con diverse basi elettorali per diversificare il loro ruolo. Nella prima Camera, la *popular branch*, la rappresentanza doveva essere proporzionale alla popolazione, mentre nel Senato ogni Stato avrebbe avuto uguale rappresentanza a prescindere dalla popolazione<sup>9</sup>. L’organo esecutivo e l’organo legislativo risultavano autonomi l’uno dall’altro, in quanto eletti con distinti processi elettorali e dovevano restare in carica a tempo fisso.

Il carattere presidenziale della forma di governo derivava proprio dall’applicazione rigida della separazione dei poteri, che evitava un legame di dipendenza dell’esecutivo dal legislativo. Entrambi gli organi traevano la loro legittimazione direttamente dalla collettività nazionale e l’equilibrio

---

<sup>5</sup> Osserva S. Fabbrini, *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Bari, 1993, che non si deve “confondere il principio dei controlli e contrappesi con il principio della separazione dei poteri: si tratta di due principi costituzionali distinti, anche se complementari. Attraverso il principio dei controlli e contrappesi si è cercato di trasformare la natura conflittuale, insita nel principio di separazione dei poteri, in una natura cooperativa”, 11.

<sup>6</sup> Così definita da J. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, 1905, I, 396, citato in L. Fisher, *The Constitution between friends*, New York, 1978, 9.

<sup>7</sup> Alcuni autori mettono in evidenza come il modello istituzionale delineato dai padri fondatori rappresenti un “invito al conflitto” tra gli organi costituzionali. In questo senso, cfr. R. H. Davidson, *The Presidency and Congress*, in M. Nelson (ed.), *The Presidency and the political system*, Washington D. C., 1984 e N. A. Krasner e S. G. Chaberski, *Il sistema di governo degli Stati Uniti d’America*, Torino, 1994. Tale ultimi autori mettono in evidenza come “la forma di governo è caratterizzata dal conflitto e dalla competizione istituzionale. Il sistema è infatti designato per produrre tale conflitto, grazie alle regole del gioco costituzionale” (33).

<sup>8</sup> Cfr. A. Hamilton, J. Madison e J. Jay, *Il Federalista*, n. 47, 260. Per la traduzione de *Il Federalista* si fa riferimento al testo a cura di G. Sacerdoti Mariani, Torino, 1997.

<sup>9</sup> Dividere l’organo legislativo in due camere, scriveva J. Madison nel *Federalista* n. 62, (*op. cit.*) raddoppia la garanzia per il popolo (378).

istituzionale si basava su ‘un dualismo paritario’<sup>10</sup> fra Presidente e Congresso. Il Presidente non aveva il potere di sciogliere anticipatamente l’organo legislativo, mentre il Congresso non poteva rimuovere il Presidente, se non tramite un complesso processo di *impeachment*. Infine, era previsto un organo di equilibrio e di garanzia del sistema di governo – la Corte suprema – e spettava al Presidente la nomina dei membri e al Senato l’*advice and consent* su tali nomine. La Corte aveva il compito di risolvere le eventuali controversie sorte tra gli organi costituzionali e tra la Federazione e gli Stati membri.

Un limite alla concentrazione eccessiva del potere era garantito non solo dalla separazione a livello orizzontale tra esecutivo, legislativo e giudiziario, i cui confini si sono rivelati molto flessibili e con una elevata mobilità nel tempo, ma anche dalla separazione verticale e spaziale attuata dalla forma di Stato federale<sup>11</sup>. Il sistema federale contribuiva ulteriormente alla frammentazione del potere nel sistema istituzionale centrale, rendendo gli stati federati ampiamente autonomi dal governo federale e diffondendo il potere verso il basso. Nonostante l’ampia autonomia territoriale, l’evoluzione in senso presidenziale del *Federal Government* ha avuto un notevole effetto di ‘trascinamento’ anche sulle forme di governo degli Stati e delle amministrazioni locali.

### 3. I rapporti tra Presidente e Congresso

Il Presidente degli Stati Uniti esercita i poteri di capo dello Stato e capo dell’esecutivo. Egli rappresenta il simbolo dell’unità nazionale ma non esercita un potere al di sopra delle parti, anzi entra nel gioco politico svolgendo una funzione attiva nella determinazione e nell’attuazione dell’indirizzo politico<sup>12</sup>. L’art. 2, sez. II, della Costituzione enumera i principali poteri di cui è investito il Presidente<sup>13</sup> e nel corso della storia politico-costituzionale americana è dipeso dai vari Presidenti esaltare maggiormente alcune di questi poteri. I diversi modi di interpretare gli stessi poteri presidenziali hanno caratterizzato la presidenza come “la carica più ‘personalizzata’ nel sistema di governo federale”<sup>14</sup>.

Nella sua qualità di capo dell’esecutivo, le funzioni principali del

---

<sup>10</sup> Così G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1993, 389. G. B. Rizzo in *La Repubblica Presidenziale*, Milano, 1973, mette in evidenza come sia stata l’evoluzione dei rapporti tra il Presidente ed il Congresso ad aver ulteriormente qualificato la forma di governo delineata nella Costituzione come presidenziale, in quanto da tale evoluzione è scaturita l’assoluta centralità del Presidente nel sistema di governo, 119.

<sup>11</sup> Sulla separazione spaziale del potere nello Stato federale cfr. C. J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Boston, 1968.

<sup>12</sup> T. Roosevelt (citato in N.W. Polsby, *Congress and the Presidency*, Englewood Cliffs, 1986) descriveva la posizione del Presidente simile a quella di un monarca e di un primo ministro messi insieme, 15.

<sup>13</sup> In base all’art. 2, sez. II, il Presidente è il comandante delle forze armate, può concedere la grazia, conclude i trattati internazionali, nomina i rappresentanti diplomatici, nomina i giudici della Corte Suprema ed alcuni pubblici funzionari degli Stati Uniti.

<sup>14</sup> Così M.A. Krasner e S.G. Chaberski, *Il sistema di governo*, cit., 44.

Presidente si sostanziano nell'assumere le decisioni fondamentali riguardanti l'indirizzo politico e nell'effettiva attuazione di tali decisioni. Per svolgere tali poteri egli è messo a capo di un'enorme struttura organizzativa posta sotto la sua diretta dipendenza, i cui uffici non hanno autonomia giuridica. All'apice di questa struttura si trova il 'Gabinetto' del Presidente, composto dai segretari scelti dal Presidente tra le persone di sua fiducia e soggetti all'*advice and consent* del Senato<sup>15</sup>. La Costituzione non prevede un organo collegiale posto sotto la direzione del capo dell'esecutivo, ma si limita solo a stabilire che il Presidente potrà "richiedere il parere per iscritto del principale funzionario di ciascuno dei dicasteri esecutivi" (art. 2, sez. II, 1). La mancata previsione di un organo collegiale, però, pur riuscendo a determinare una direzione politica unitaria, crea significative difficoltà politiche connesse all'incapacità del Gabinetto di svolgere la funzione di collegamento e di coordinamento dell'attività dei vari dipartimenti<sup>16</sup>.

In un sistema costituzionale basato sul principio di separazione dei poteri, il Presidente detiene solo specifici poteri e responsabilità nel campo legislativo: presentare un rapporto al Congresso sullo Stato dell'Unione, convocare il Congresso in sessione speciale in occasioni straordinarie ed esercitare il potere di veto sui progetti di legge approvati dal Congresso. Tali poteri avevano l'obiettivo di stimolo e di controllo sul Congresso, ma sono stati utilizzati da alcuni Presidenti, soprattutto in tempi recenti, per assumere un ruolo centrale nella sfera legislativa.

La previsione costituzionale di tenere separati e autonomi gli organi costituzionali necessitava di linee di collegamento istituzionali, specialmente tra il Presidente e il Congresso, ma certamente tali collegamenti non erano stati predisposti per far aumentare l'influenza dell'esecutivo sul legislativo. Invece, i poteri del Presidente nella sfera legislativa sono stati utilizzati in un modo tale da accrescere l'influenza nei confronti del Congresso. Pertanto, il sistema di equilibrio tra i poteri voluto dai costituenti è stato in parte superato in virtù degli stessi meccanismi predisposti per tutelarli e garantirli. Ma questo fenomeno di 'asimmetria' istituzionale è relativamente recente. Per più di cento anni il Congresso ha mostrato molta fermezza nel difendere le proprie prerogative e la propria autonomia. Si può dire che, solo dopo le presidenze T. Roosevelt (1901-1909) e Wilson (1913-1921), il Presidente è diventato molto più attivo nell'influenzare la sfera legislativa. Una varietà di fattori hanno contribuito a questo ampliamento del ruolo del Presidente: T. Roosevelt e Wilson scelsero di avere uno stile presidenziale

---

<sup>15</sup> Sul Gabinetto del Presidente cfr. R.G. Hoxie, *The Cabinet in the American Presidency*, in *Presidential Studies Quarterly*, 1984, n. 2, M. Volpi, *Libertà e autorità*, Torino, 2016, il quale fa riferimento alla struttura esecutiva come "un insieme di cerchi concentrici", 161 s. e G. D'Ignazio, *Poteri presidenziali e amministrazione federale negli Stati Uniti d'America: la 'prevedibile' discontinuità del Presidente Trump*, in *DPCE online*, n. speciale, 2019, 260 ss.

<sup>16</sup> In questo senso C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, 1973, 314. D'altronde, la scelta di non prevedere un organo collegiale deriva dall'avversità dei costituenti verso un sistema, che avrebbe potuto determinare un rafforzamento dell'influenza dell'esecutivo sul legislativo. Secondo Y. Mény, *Istituzioni e politica*, Rimini, 1990, paradossalmente, il Presidente si viene a trovare nella situazione in cui "ha tutti i poteri sui suoi ministri, ma non ha a disposizione un organo collegiale la cui unità sia garantita allo stesso tempo dalla *leadership* del capo dell'esecutivo e dai vincoli del controllo della maggioranza parlamentare", 376.

più attivo; i partiti nel Congresso erano più inclini ad accettare una forte *leadership* da parte del Presidente; le condizioni economiche e sociali determinarono i presupposti per un modello di legislazione, in cui i Presidenti, in virtù della loro visione politica nazionale, ebbero la possibilità di svolgere meglio il ruolo di attore principale. Anche se in seguito ci sono state delle spinte a contenere il processo di ‘presidenzializzazione’ della forma di governo e a limitare i poteri del Presidente, tali poteri non sono più ritornati al modello dell’800. Anzi, dopo F. D. Roosevelt (1933-1945) c’è sempre stata una forte aspettativa per i programmi legislativi della Presidenza, tanto che, da allora, il ruolo del Presidente nell’ambito legislativo ha subito un processo di istituzionalizzazione politica. Il Presidente è diventato, in sostanza, la forza trainante all’interno dell’organo legislativo ed è questa la ragione per cui il Congresso continua a guardare all’organo esecutivo per nuove iniziative e tollera anche la sua interferenza<sup>17</sup>.

#### 4. Le tendenze verso un’ulteriore spinta alla ‘presidenzializzazione’ della forma di governo dopo l’11 settembre 2001

La previsione costituzionale di un equilibrio tra gli organi costituzionali, tramite un bilanciamento tra il principio della separazione dei poteri e quello dei *checks and balances*, ha assunto un’importanza notevole nella fase successiva agli attentati dell’11 settembre 2001, nella quale la sicurezza è diventata la questione politica-istituzionale principale, con dei risvolti importanti sulle garanzie democratiche per individui e gruppi. Negli Stati Uniti, infatti, dopo l’attentato alle ‘due torri’, la comparazione e l’armonizzazione tra le esigenze legate alla sicurezza da garantire su tutto il territorio nazionale e alcuni diritti, nonché alcune libertà degli individui sono diventati un argomento centrale nel dibattito politico e istituzionale. In effetti, la minaccia del terrorismo si è scoperta più reale di quella immaginabile solo qualche anno prima e, di conseguenza, si è posta prioritariamente l’esigenza di tutelare la sicurezza dei cittadini, ma la reazione a tale minaccia è consistita in una vera e propria ‘guerra’ al terrorismo non solo sul fronte internazionale, ma anche sul fronte interno.

La forma di governo ha subito un’ulteriore tensione, ‘sbilanciata’ dalle attribuzioni spettanti al Presidente come Comandante in capo, che in un momento di emergenza ha assunto poteri molto ampi<sup>18</sup>. Al Presidente sono stati affidati anche poteri straordinari dal *Patriot Act*, approvato

---

<sup>17</sup> Uno dei momenti più intensi in riferimento alla produzione legislativa può essere considerata la sessione del Congresso dal 9 marzo al 16 giugno 1933, detta dei “cento giorni”, in cui furono approvate importanti proposte legislative contenute nel programma del neo-eletto Presidente F. D. Roosevelt. *L’Emergency Banking Act* rappresentò solo l’inizio di una vasta legislazione riguardante soprattutto la ristrutturazione industriale, i lavori pubblici e la disoccupazione. Con tale legislazione si riuscì a fronteggiare la grave crisi economica e sociale seguita al crollo di Wall Street del 1929.

<sup>18</sup> Cfr. G. De Vergottini, *Presentazione* in R. Toniatti, *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d’America*, Milano, 1983. L’autore metteva in evidenza già nel 1983 come il “settore della tutela della sicurezza è stata una delle vie attraverso cui la dottrina costituzionalistica statunitense ha con maggiore insistenza analizzato l’evolversi dei rapporti fra le supreme istituzioni costituzionali” (XI).

immediatamente dopo l'attentato alle *Twin Towers*<sup>19</sup>. Tale rafforzamento di poteri ha portato a considerare più vincolanti i limiti politici rispetto a quelli costituzionali<sup>20</sup> e a utilizzare a propri fini politici la scarsa chiarezza delle leggi emanate in un contesto di grave emergenza per l'ordine pubblico e la sicurezza<sup>21</sup>.

L'attuazione di disposizioni normative così straordinarie, per affrontare una situazione nuova e non prevedibile, ha posto maggiormente in risalto la ponderazione dei valori costituzionali da parte degli organi incaricati della tutela della sicurezza. I nuovi poteri assegnati al Presidente, collegati ad un'ampia discrezionalità dell'amministrazione, hanno determinato anche un'applicazione diversificata delle norme a seconda del grado di pericolosità percepito in una particolare situazione, ma si deve tener presente che rimangono "dei limiti dove la disapplicazione di garanzie di natura sostanziale per un ordinamento liberal-democratico può divenire esplosiva"<sup>22</sup>. Anzi, la discrezionalità amministrativa è diventata determinante quando la comparazione dei valori da parte dei soggetti amministrativi ha potuto determinare anche il 'sacrificio' dei diritti e delle libertà di alcune categorie di persone o gruppi, quali i non cittadini<sup>23</sup>, le

---

<sup>19</sup> Sul punto, cfr. F. Lanchester, *Gli Stati Uniti e l'11 settembre 2001*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2003.

<sup>20</sup> In generale, sui poteri derogatori e sui limiti dei poteri costituzionali in situazioni di emergenza, cfr. M. Patrono, *Sistema dei 'regulatory powers' e Corte Suprema federale*, Milano, 1974, 76 ss.

<sup>21</sup> Così, cfr. G. R. Stone, *Civil Liberties in Wartime: The American Perspective*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2003. L'autore analizza la storia di altre situazioni di emergenza, in cui vi sono state restrizioni nei diritti e nelle libertà civili. Durante la Prima guerra mondiale, più di 2.000 oppositori alla guerra furono arrestati, sopprimendo all'origine ogni dibattito in merito all'opportunità dell'entrata in guerra. Anche l'armistizio non ridusse il periodo di tensione sulle libertà e sui diritti, in quanto la rivoluzione bolscevica fece iniziare il periodo cosiddetto del "Red Scare", nel 1919-1920, in cui particolari misure di controllo e repressione furono adottate nei confronti di persone, cittadini nord-americani e non, sospettate di avere idee favorevoli al comunismo. In realtà, se la Corte Suprema stabilì, all'epoca, che in periodo di guerra la contestazione e la critica si ponevano al di là delle protezioni costituzionali, successivamente il Presidente F.D. Roosevelt concesse l'amnistia agli individui perseguitati in quel periodo, 'restituendo' loro pienamente i diritti civili e politici. Nella Seconda guerra mondiale, dopo l'attacco giapponese a Pearl Harbour del 1941, furono internati più di 120.000 individui di origine giapponese, che risiedevano sulla costa occidentale. La Corte Suprema, in *Hirabayashi v. United States* (320 U.S. 81 - 1943) e in *Korematsu v. United States* (323 U.S. 214 - 1944), approvò la decisione del Presidente, in quanto, in situazioni particolari di sicurezza militare, solo l'Esecutivo è a conoscenza di particolari rischi, per cui può decidere in modo drastico la compressione di determinate garanzie. Nel 1988, però, fu approvato il *Liberties Restoration Act*, in cui oltre alle scuse ufficiali, si prevedeva un risarcimento per i nippo-americani internati, ai quali erano state negate le garanzie costituzionali. Sul punto cfr. anche G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano, II*, Torino, 2000, p. 111. Come si vede, in generale, se vi sono state delle restrizioni ai diritti ed alle libertà in ogni situazione particolarmente rischiosa per la sicurezza, è da rilevare che successivamente (forse tardivamente) vi sono sempre stati dei ripensamenti per aver abusato nella compressione delle garanzie costituzionali.

<sup>22</sup> Cfr. F. Lanchester, *Gli Stati Uniti e l'11 settembre 2001*, cit.

<sup>23</sup> Il *President Issues Military Order*, del 13 Novembre 2001, relativo alla "Detenzione, trattamento e processo di determinati non cittadini nella guerra contro il terrorismo", distingue fra cittadini a cui viene riconosciuto il diritto al giusto processo e non

minoranze religiose e i dissidenti<sup>24</sup>, finendo per snaturare alcuni valori legati alla tradizione costituzionale nord-americana.

## 5. I partiti politici e i rapporti tra Presidente e Congresso

Diversi fattori politico-istituzionali hanno influenzato la forma di governo e l'equilibrio tra i poteri 'separati' e, fra questi, in particolare, hanno rivestito una certa importanza le dinamiche dei partiti politici e i diversi scenari di *party-control* che si sono verificati nel tempo.

Negli Stati Uniti si è consolidato un sistema bipartitico, in conformità ai sistemi elettorali maggioritari adottati dai vari livelli di governo, federale, statali e locali. Il partito Repubblicano – di tendenze conservatrici – e il partito Democratico – di tendenze progressiste – non avevano provocato, in passato, il rischio di interrompere le linee di collegamento istituzionali tra l'organo legislativo e l'organo esecutivo, a causa della caratteristica di fluidità degli stessi schieramenti politici, evitando anche una conflittualità esasperata tra gli stessi partiti. Se si considerano i rapporti tra il Presidente ed il Congresso, sotto l'aspetto dei collegamenti stabiliti attraverso i partiti politici, emerge che nel tempo si sono verificate le tre diverse alternative possibili: l'appartenenza del Presidente e della maggioranza del Congresso allo stesso partito (*party government*), oppure il partito del Presidente dispone della maggioranza in una ma non in entrambe le Camere del Congresso e, infine, si è verificata la situazione in cui il Congresso e la Casa bianca sono stati 'divisi' tra i due partiti (*divided government*). L'omogeneità tra Presidente e maggioranza del Congresso (*party government*) ha rappresentato la normalità per tutto l'800; questa situazione si è configurata, invece, come un'anomalia dal 1947 fino ai nostri giorni, in cui i conflitti istituzionali tra legislativo ed esecutivo si sono maggiormente accentuati.

Mentre i risultati delle elezioni del 2020 hanno determinato la maggioranza del partito Democratico alla Camera dei Rappresentanti (221 Democratici e 212 Repubblicani) e una perfetta parità dei due partiti al Senato (50 senatori del partito Democratico e 50 senatori del partito Repubblicano) con il voto decisivo in diverse occasioni della Vice-presidente, Kamala Harris che presiede il Senato, le recenti elezioni di *midterm* dell'8 novembre 2022 hanno avuto come risultato una maggioranza disomogenea tra le due Camere. Il partito Repubblicano ha ottenuto, anche se di stretta misura, la maggioranza alla Camera dei Rappresentanti, mentre in Senato il partito Democratico ha ottenuto 51 seggi – un seggio in più rispetto alle

---

cittadini (*alien*), a cui non viene riconosciuto tale diritto. In base ai poteri straordinari attribuiti al Presidente come Comandante in capo, i non cittadini possono essere internati in basi militari e processati da Tribunali Militari. Sul punto cfr. F. Lanchester, *Gli Stati Uniti e l'11 settembre 2001*, cit., il quale aggiunge come tale distinzione sia in contrasto con la dottrina giuspubblicistica contemporanea, che, invece, sostiene che la Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino sia da applicarsi più alla persona umana che al cittadino.

<sup>24</sup> Così, cfr. G. R. Stone, *Civil Liberties in Wartime*, cit.

elezioni del 2020 – e ha consolidato la maggioranza<sup>25</sup>. La dottrina<sup>26</sup> ha identificato una delle principali ‘debolezze’ istituzionali della forma di governo presidenziale degli Stati Uniti nella mancanza, nel testo costituzionale, di meccanismi istituzionali in grado di trovare soluzioni adeguate a risolvere le situazioni di conflitti tra gli organi costituzionali<sup>27</sup>. In una situazione istituzionale potenzialmente ‘debole’, la soluzione di contrasti, rischiosi per la funzionalità del sistema di governo, è stata affidata all’opera di collegamento svolta proprio dagli stessi partiti<sup>28</sup>, che, per molto tempo, sono riusciti a mantenere i raccordi istituzionali tra organi separati istituzionalmente e divisi politicamente. Tale situazione è cambiata profondamente a causa di un fenomeno recente, l’irrigidimento dei partiti<sup>29</sup>, soprattutto del partito Repubblicano e, in modo particolare, dopo l’elezione del Presidente Trump. In coerenza con il suo stile ‘populista’, Trump ha approfondito le distanze tra il partito Repubblicano e il partito Democratico, esasperando la conflittualità e la contrapposizione ideologica tra gli stessi partiti e determinando anche situazioni di stallo e di paralisi decisionale dell’intero sistema di governo<sup>30</sup>.

## 6. La Presidenza Trump e le tensioni sulla forma di governo

La vittoria di Donald Trump alle elezioni presidenziali del 2016 non è stata soltanto una sorpresa, ma un vero e proprio spartiacque nella politica degli Stati Uniti, un evento di dimensioni globali ottenuto grazie al senso di insicurezza degli elettori americani, che hanno trovato un riferimento utile nel populismo del Presidente. Infatti, Trump è riuscito a colmare un vuoto significativo della rappresentanza politica, dando voce e canalizzando il voto dei ‘perdenti’ a causa della globalizzazione, dei delusi per la mancanza di visibilità politica ed economica, di coloro i quali avevano visto svanire il ‘sogno americano’, proprio a causa di una proiezione internazionale delle politiche statunitensi.

---

<sup>25</sup> Nel ballottaggio per il seggio senatoriale della Georgia, svoltosi il 6 dicembre 2022, la vittoria del candidato Democratico ha avuto un valore simbolico, perché è stato sconfitto il candidato “trumpiano”, ma anche sostanziale, perché la maggioranza del partito Democratico non dipenderà più dal Senatore centrista Joe Manchin, che era considerato l’ago della bilancia, favorendo alcune volte il partito Repubblicano.

<sup>26</sup> Sui difetti della forma di governo presidenziale cfr. M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., 157 s.

<sup>27</sup> Nel sistema costituzionale non sono previsti istituti specifici che permettono di far ricorso all’elettorato per risolvere i conflitti che possono sorgere tra tali organi. Nessuno dei due organi può “sfiduciare” l’altro e le elezioni del Congresso e del Presidente si tengono a termine fisso e non possono essere anticipate. Il ricorso all’*impeachment* contro il Presidente non può avvenire per contrasti politici, ma solo se “risultino colpevoli di tradimento, di concussione o di altri gravi reati” (art. 2, sez. IV, Cost.).

<sup>28</sup> Sulla flessibilità del sistema dei partiti negli Stati Uniti cfr. W. Chambers, *The American Party Systems: Stages of Political Development*, New York, 1975.

<sup>29</sup> Sul punto cfr. J. Sides, C. Tausanovitch e L. Vavreck, *The Bitter End: The 2020 Presidential Campaign and the Challenge to American Democracy*, Princeton, 2022.

<sup>30</sup> Ne è un esempio lo *shutdown* del 2019, il più lungo della storia nord-americana, che ha creato una profonda sfiducia nel sistema amministrativo federale. Sul punto, cfr. J. Scholtes, *Government Shutdown*, in *Politico*, January 2019.

Trump ha dimostrato negli anni della sua Presidenza un'insofferenza per i limiti derivanti sia dal diritto costituzionale che dal diritto internazionale. Nello stesso tempo, il Presidente ha dato prova di una grande capacità nel saper sfruttare a proprio vantaggio la sfiducia crescente nei confronti del sistema politico e istituzionale e la polarizzazione 'ideologica' manifestatasi nella società americana a seguito della grave crisi economica iniziata nel 2007. Con la sua elezione si è accentuata una divisione netta tra le 'due Americhe', i giovani e gli anziani, i laureati e i non laureati, i bianchi e le minoranze, gli uomini e le donne, la popolazione urbana e quella rurale che avevano posizioni opposte su alcuni grandi temi come i migranti, la difesa dell'ambiente, il controllo sulle armi e la tutela dei diritti civili.

Sono presenti alcune parole chiave nella grammatica "trumpiana": "l'appello al popolo", "l'individuazione di un nemico del popolo" e la stessa contrapposizione fra la maggioranza "virtuosa" e le *élites* "corrotte" che sono state molto ricorrenti negli Stati Uniti durante la sua Presidenza e anche i populismi europei hanno acquisito una certa familiarità con tali parole chiave. Il disagio sociale ha provocato un senso di "rivolta" contro le *élites* e contro *l'establishment*, detentori di privilegi. Questa sfiducia verso le *élites* ha investito, in primo luogo, i rappresentanti politici, ma si è estesa rapidamente anche contro le *élites* culturali.

La previsione costituzionale di un equilibrio tra gli organi costituzionali, bilanciando il principio della separazione dei poteri con quello dei *checks and balances*, ha assunto un'importanza notevole nella fase in cui Trump ha aperto una nuova stagione nella politica e nel sistema istituzionale degli Stati Uniti, facendo emergere aspetti fino a quel momento inediti.

È venuta a mancare quella particolare flessibilità dei partiti politici all'interno delle Camere legislative, che si era sempre dimostrata funzionale al mantenimento di rapporti stabili tra gli organi costituzionali, in quanto era stato sempre possibile riuscire a evitare situazioni di irrigidimento politico che avrebbero potuto portare all'immobilismo del sistema di governo. Pertanto, la caratterizzazione dei partiti politici, secondo un modello flessibile, era riuscita nel passato a garantire la piena funzionalità di un sistema costituzionale, ma è stata messa a rischio dalla mancanza di meccanismi istituzionali in grado di poter risolvere i potenziali conflitti tra esecutivo e legislativo.

Trump è riuscito, durante la sua Presidenza, a cambiare radicalmente il partito Repubblicano, rimuovendo l'anima più liberale degli Stati del Nord-Est e rendendolo più conservatore, più sovranista e 'omogeneizzandolo' attorno alla sua *leadership* carismatica. La trasformazione del partito Repubblicano, nel senso di dotarlo di una carica ideologica simile ad alcuni partiti europei del secondo dopoguerra, ha creato dei problemi sul piano istituzionale, dal momento che ha indebolito o, addirittura, ha fatto venir meno quell'opera di mediazione istituzionale, essenziale in un sistema di poteri separati.

Nel populismo 'trumpiano', così come in altri populismi, è stato ricorrente l'uso distorto di alcune categorie proprie del costituzionalismo, quali popolo, sovranità, democrazia. L'insidia della sfida populista è stata particolarmente problematica negli Stati Uniti, perché si è trattato di un populismo di governo, che tendeva a presentarsi compatibile con la struttura delle democrazie costituzionali, salvo poi tentare di alterarne i principi

fondamentali. Inoltre, la tendenza populista e sovranista del Presidente Trump ha alimentato le paure irrazionali dei cittadini americani, determinando, in alcuni casi, pesanti regressioni dal punto di vista della civiltà giuridica.

Conseguentemente, si può affermare che è cambiato significativamente l'assetto dell'equilibrio istituzionale garantito dal rispetto dei principi della separazione dei poteri e dei *checks and balances*. Durante il suo mandato presidenziale, il Presidente Trump si è trovato nelle condizioni di nominare addirittura tre giudici alla Corte Suprema federale (Neil Gorsuch, Brett Kavanaugh e Amy Coney Barrett), che, collegati agli altri tre giudici conservatori già presenti nella stessa Corte Suprema, hanno spostato radicalmente l'asse 'politico' del massimo organo giudiziario e hanno fatto in modo che ci fosse in alcune decisioni un allineamento delle interpretazioni dei giudici della Corte Suprema all'indirizzo politico del Presidente.

In effetti, il potere di nomina dei giudici federali<sup>31</sup> è uno dei temi cruciali del dibattito politico-costituzionale statunitense. In particolare, da quando l'ordinamento ha sperimentato un sempre più accentuato processo di 'presidenzializzazione' della forma di governo – e con Trump si è avuta un'accelerazione del processo – tale potere ha avuto degli effetti concreti sulla *judicial review* e, conseguentemente, sulla garanzia effettiva dei diritti fondamentali.

## 7. La Presidenza Biden: un 'ritorno al passato'?

L'elezione di Joe (Joseph) R. Biden alla Presidenza degli Stati Uniti non ha rappresentato soltanto l'alternanza tra un Presidente democratico e un Presidente repubblicano, ma l'esito di un conflitto lacerante tra democrazia e populismo negli Stati Uniti. Trump aveva plasmato la forma di governo presidenziale lasciando la sua impronta populista e il 'trumpismo' aveva continuato a far presa su una parte considerevole della popolazione americana, che ancora oggi continua a riconoscersi nel Presidente uscente.

L'immedesimazione con i suoi seguaci è stata così forte che alcuni 'patrioti' non hanno esitato ad 'assaltare' *Capitol Hill* il 6 gennaio 2021, quando il Congresso era riunito in seduta comune per certificare la vittoria di Biden. L'insurrezione dei seguaci di Trump ha rappresentato una delle pagine più buie della democrazia americana e un monito per tutte le democrazie occidentali quanto ai rischi, non remoti, determinati dalla presenza di movimenti populistici e dalla diffusione in molti Stati della retorica antistituzionale. Un gruppo di manifestanti, seguaci del Presidente Trump, ha sfondato, infatti, le porte del Congresso per impedire a Senatori e Rappresentanti di dar luogo alla seduta comune di certificazione dei risultati elettorali, ultimo atto prima del giuramento del Presidente eletto.

La fase immediatamente successiva alle elezioni presidenziali del 2020 non aveva fatto presagire un passaggio 'calmo' da Trump a Biden, ma sarebbe stato davvero difficile prevedere addirittura un assalto al Congresso,

---

<sup>31</sup> Sul punto, cfr. P. Passaglia, *President Trump's Appointments in Four Keywords*, in G. F. Ferrari (ed.), *The American Presidency Under Trump. The First Two Years*, The Hague, 2019, 57 ss.

un'irruzione dei 'patrioti' con le armi e lo sfregio, ostentato con orgoglio, di alcuni luoghi simbolo della democrazia. Mai nessun Presidente in carica si era mai spinto fino al punto di istigare la folla e incitarla verso l'insurrezione per ribaltare i risultati di un'elezione considerata 'rubata' e delegittimando il Presidente eletto. La seduta del Congresso, tuttavia, è continuata il giorno successivo con la certificazione dei voti e ha permesso che il 20 gennaio 2021 si tenesse, come previsto dalla Costituzione, il giuramento e si avviasse regolarmente la quarantaseiesima presidenza.

Paradossalmente, Biden, uno dei più giovani senatori della storia americana (fu eletto per la prima volta nel 1973, poco più che trentenne), ha fatto il suo ingresso alla Casa Bianca come il più anziano Presidente di sempre. Il nuovo Presidente ha dovuto affrontare nei primi due anni di mandato presidenziale delle sfide enormi, equiparabili soltanto alle difficili condizioni in cui si erano venuti a trovare A. Lincoln nel 1861 e F.D. Roosevelt nel 1933. Infatti, l'emergenza pandemica – sono morte più di un milione di persone per Covid-19 negli USA –, la grave crisi economica – che ha creato una disoccupazione impressionante soprattutto nelle fasce sociali più deboli – l'inflazione molto alta, il cambiamento climatico e, da ultimo, la guerra in Ucraina hanno caratterizzato il periodo post-elettorale come uno dei più gravi e pieno di incognite della storia politico-istituzionale statunitense. La 'tempesta perfetta' era stata definita dallo stesso Presidente Biden nel suo discorso alla *National Convention* del partito Democratico del 2020.

Per far fronte, contemporaneamente, a tali sfide e superare la grave crisi economica, sociale e istituzionale, il nuovo Presidente ha utilizzato la sua lunga esperienza di Senatore e di Vice-presidente, nei due mandati presidenziali di Obama, anche se è riuscito solo in parte a unire il partito Democratico per far approvare completamente il suo programma legislativo, ispirato al riformismo sociale del *New Deal*. Tale programma avrebbe consentito non solo di affrontare in modo meno traumatico la risalita dei contagi dal virus Covid-19, ma anche di cambiare radicalmente le politiche sociali ridimensionate notevolmente dal precedente Presidente<sup>32</sup>.

In un contesto interno e internazionale molto complesso, il Presidente ha affrontato le recenti elezioni di *midterm*, che normalmente sono sfavorevoli al partito del Presidente in carica. Inoltre, tali elezioni sono state condizionate dal cd. *redistricting* territoriale, che ha tenuto conto delle dinamiche demografiche della popolazione e, in base al quale, nelle elezioni della Camera dei rappresentanti, alcuni Stati hanno avuto un maggior numero di seggi, a discapito di altri Stati<sup>33</sup>. Inoltre, nel 2021 sono state

---

<sup>32</sup> Confidando sulla maggioranza del partito Democratico sia alla Camera dei Rappresentanti, sia al Senato, il Presidente Biden contava anche su una rapida approvazione del *Build Back Better Bill*. Invece, solo alcuni aspetti di questo progetto di legge sono stati inclusi nell'*Inflation Reduction Act*, approvato nell'agosto 2022. In ogni caso, le due leggi cruciali, l'*American Rescue Plan* e l'*Infrastructure Investment and Jobs Act*, hanno determinato un forte stanziamento di risorse pubbliche a favore delle classi sociali più disagiate.

<sup>33</sup> Hanno guadagnato seggi Texas, Colorado, Florida, Montana, North Carolina e Oregon, mentre gli Stati svantaggiati sono stati California, Illinois, Michigan, New York, Ohio, Pennsylvania e West Virginia. Cfr. F. Clementi, *Il valore sistemico delle elezioni statunitensi di midterm 2022*, in *Federalismi.it*, n. 30/2022, IX.

approvate numerose leggi negli Stati<sup>34</sup> a maggioranza Repubblicana per limitare l'accesso al voto, sia per corrispondenza, sia di persona, delle minoranze razziali, degli elettori anziani e di quelli con redditi bassi<sup>35</sup>.

Nonostante questi fattori favorevoli al partito Repubblicano, i risultati hanno sancito il contenimento della cd. 'Onda rossa' e il GOP è riuscito a ottenere la maggioranza soltanto per pochi seggi alla Camera dei rappresentanti, ma il partito Democratico ha mantenuto la maggioranza al Senato. Da mettere in evidenza anche una notevole affluenza al voto rispetto alle precedenti elezioni di *midterm* ed è possibile che il fattore determinante sia stato il continuo richiamo del Presidente Biden ad andare a votare per 'salvare la democrazia', messa a rischio dai numerosi candidati 'trumpiani' presenti nelle fila del partito Repubblicano.

Al di là del risultato elettorale, le recenti elezioni di *midterm*, dopo due anni di Presidenza Biden, hanno offerto l'immagine di un'America ancora divisa, ma lungo linee di carattere politico, tra democratici e repubblicani, e non più lungo "l'asse strutturale sistema/anti-sistema"<sup>36</sup>. Se tale nuova divisione dovesse avere il significato del superamento del punto più alto della polarizzazione e dell'inizio della sua fase decrescente, sarebbe il segnale della prevalenza nel sistema costituzionale e istituzionale degli "anticorpi", in grado di far superare anche le spinte populiste e antisistema di una parte cospicua della popolazione. L'indicazione sarebbe importante non solo per le prossime elezioni presidenziali del 2024, ma, soprattutto, perché potrebbe essere scongiurato nei prossimi due anni il blocco del Congresso, che è il rischio maggiore in un sistema di "istituzioni separate che si dividono il potere"<sup>37</sup>. Certamente, molto dipenderà dall'influenza che avrà Trump, che ha già annunciato la sua candidatura alle elezioni primarie del partito Repubblicano, nonostante sia coinvolto in diverse indagini per incitazione alla violenza per l'assalto al Congresso, per reati fiscali e per sottrazione di documenti classificati nella sua residenza privata.

È difficile trarre delle conclusioni sull'attuale 'stato di salute' della forma di governo presidenziale negli Stati Uniti, così particolare anche nel confronto con le forme di governo presidenziali di altri ordinamenti. Le luci e le ombre che ha mostrato la forma di governo non escludono che stia avvenendo un cambiamento profondo del costituzionalismo statunitense<sup>38</sup>.

Sono confermate le preoccupazioni dei Padri fondatori, quando avevano previsto che "non sempre statisti illuminati saranno al timone"<sup>39</sup> del governo. Pertanto, diventa ancora oggi assolutamente necessario mantenere la divisione tra i poteri fra le istituzioni, secondo il modello della forma di governo presidenziale, per fare in modo che "all'ambizione (di un organo) si

---

<sup>34</sup> La materia elettorale, anche per le elezioni presidenziali, appartiene prevalentemente alla competenza degli Stati, soprattutto in base al X emendamento alla Costituzione. Sulle questioni riguardante la materia elettorale cfr. G. D'Ignazio, *Il sistema elettorale degli Stati e del governo locale negli Stati Uniti d'America*, in S. Gambino (ed), *Sistemi elettorali e governo locale: modelli a confronto*, Roma, 1991.

<sup>35</sup> Cfr. A. Pierini, *op. cit.*, 123.

<sup>36</sup> V. F. Clementi, *op. cit.*, V.

<sup>37</sup> V. R. Neustadt, *Presidential Power*, New York, 1960, 33, s.

<sup>38</sup> Sul punto, cfr. R. Toniatti, *L'elezione presidenziale negli Stati Uniti d'America (2020): la quiete dopo la tempesta*, Editoriale, in *DPCE online*, 2020, 4, XVII.

<sup>39</sup> V. *Il Federalista*, *op. cit.*, n. 10, 84.

possa opporre l'ambizione" di un altro organo<sup>40</sup> e si possano contenere le spinte populiste e neutralizzare le degenerazioni sempre possibili a causa dell'eccessiva concentrazione dei poteri.

Guerino D'Ignazio  
Dipartimento di Scienze Aziendali e Giuridiche  
Università degli Studi della Calabria  
[g.dignazio@unical.it](mailto:g.dignazio@unical.it)

---

<sup>40</sup> V. *Il Federalista*, *op. cit.*, n. 51, 274. In generale, sulle preoccupazioni dei Padri fondatori e sui rimedi previsti per superare gli eventuali problemi legati alla forma di governo presidenziale e ai rischi che essa comporta, cfr. B. Ackerman, *Tutti i poteri del Presidente*, Bologna, 2012, 99.