

Lo *shutdown* federale negli Stati Uniti: eccezione o regola di una democrazia polarizzata?

di Maria Frisina

Abstract: *The federal shutdown in the United States: exception or rule of a polarized democracy?* - In the United States, government shutdowns have been occurring with increasing frequency, leading to the halt of the federal administration. This happens when Congress can't reach an agreement and doesn't approve the budget by the start of the fiscal year. The consequences are paralysis, a total stop to all forms of discretionary spending, forced leave for hundreds of thousands of federal employees, and the closure of public offices. The essay links the frequency of these crises in President-Congress cooperation to political instability and the crisis of American constitutionalism. The budget process demonstrates the fallibility even of strong forms of government.

2317

Keywords: United States of America; Budget process; Government shutdown; American constitutionalism; Form of government

1. Le origini della legge di bilancio statunitense

È nel compromesso raggiunto in seno alla Convenzione di Filadelfia, che ha portato alla stesura della Costituzione del 1787, che troviamo l'*ubi consistam*¹ di un testo che fa del rapporto tra politica e funzione di bilancio uno degli architravi della forma di Stato prima che di quella di bilancio².

¹ Si v. C. Bassu, M. Betzu, F. Clementi, G. Coinu, *Diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America. Una introduzione*, Torino, 2022, 11 ss.

² Si fa riferimento alla dottrina classica (Laband, Jellinek, Gneist) circa la peculiare natura giuridica della legge di bilancio (si v. G. Vitagliano, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma, 1910, 244 ss.; E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, vol. I, *Reform und Restauration 1789-1830*, 1957, e vol. II, *Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850*, Stuttgart, 1960. Sull'an del rifiuto parlamentare si v. P. Laband, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassung-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Berlino-New York (1971) rist. dell'ed. 1871; trad. it. di C. Forte, *Il diritto del Bilancio*, Milano, 2007; G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtvergleichender Grundlage*, Aalen, 1964, rist. anast. dell'ed. 1887, trad. it. di C. Forte, *Legge e decreto*, Milano, 1997; R. Geist, *Gesetz und Budget. Constitutionelle Streitfragen aus der preussischen Ministerkrise von Maerz 1878*, Berlino, 1879, trad. it. di C. Forte, *Legge e bilancio*, Milano, 1997, per la quale è impensabile che la mancata approvazione della legge di bilancio porti al cd. "suicidio dello Stato" (P. Laband, *cit.*, 131), al blocco dell'attività amministrativa. Si escludeva anche l'ipotesi di un dovere giuridico di approvare (*Ibidem*, 139) o di un'attrazione della competenza in capo al Sovrano (*Ibidem*, 136), ritenendo perciò il rifiuto parlamentare del bilancio *actus inanis* (R. Geist, *cit.*,

Il principio “no taxation without representation”, determinante per il costituzionalismo anglo-sassone dalla Magna Charta del 1215 fino alla Dichiarazione del 1776³, ha spinto infatti i Costituenti ad attribuire specifico mandato costituzionale al Congresso, assicurando pieni poteri in materia di imposizione fiscale⁴, configurando lo *spending power*⁵ e delineando anche i *prohibitory powers* e l'inderogabilità della prerogativa congressuale in materia di spesa pubblica.

I cosiddetti “cordoni” della borsa sono affidati al potere legislativo nel solco della tradizionale sfiducia nei confronti dell'Esecutivo, che nell'esperienza coloniale era espressione del potere regio, distante dalle istanze dei coloni⁶. È stata, dunque, decisiva ed anche lungimirante a parere di alcuni, la scelta di mettere nella piena disponibilità dell'organo rappresentativo lo *spending power*, dato che quest'ultimo permea ed è coesistente all'intera attività legislativa⁷.

La Carta di Filadelfia delinea i confini della gestione congressuale della finanza pubblica⁸. Non sono rinvenibili ulteriori disposizioni in materia di

104) e che il Governo dovesse comunque continuare (P. Laband, *cit.*, 189 ss.). Anche la dottrina statunitense si è espressa su questi punti *ex multis* si v. B. Ackerman, *Tutti i poteri del Presidente: declino e caduta della Repubblica americana*, Bologna, 2012; Id., *Il libero scambio*, in S.C. Sagnotti, *Il Mercato: diritto, etica ed economia*, Torino, 1999, 89 ss.; Id., *The new separation of powers*, 113 (3) *Harv. L. Rev.* 633 (2000). Si v. inoltre G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano: breve profilo del diritto costituzionale degli Stati Uniti*, vol. I-II, Torino, 1998-2000, Id., *Costituzione e bilancio dello Stato. il problema delle spese in deficit (note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Nomos* 2008, 3, 17-74.

³ Rinviano l'approfondimento sul Congresso statunitense, si ricorda che il Congresso continentale e quello della Confederazione sono stati il primo tentativo di rappresentanza parlamentare degli Stati americani. Il Congresso continentale (“assise temporanea” v. G. D'Ignazio, *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Milano, 2020, 101 ss.), affermò “no taxation without representation”, rivendicando rappresentanza nel parlamento inglese e maggiore autogoverno. È proprio quel principio che connota la rivoluzione americana, per questo alcuni definiscono i moti rivoluzionari d'oltreoceano “un atto di fedeltà verso l'*ancient constitution* britannica” (v. C. Bassu, M. Betzu, F. Clementi, G. Coinu, *Diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America*, *cit.*, 2).

⁴ Si v. l'art. I, sez. 8, cl. 1 Cost. “*The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises.*”, in cui risiedono i cd. *express powers* del Congresso e la cd. *necessary and proper clause*, di chiusura e garanzia della flessibilizzazione/apertura dell'elenco delle competenze.

⁵ Del pari, poco dopo «... to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States» (sez. 8, cl. 1), nonché di contrarre prestiti per conto degli Stati Uniti” (sez. 8, cl. 2), “battere moneta e fissarne il valore” (sez. 8, cl. 5), “reclutare e mantenere eserciti” (sez. 8, cl. 12), “creare e mantenere una marina militare” (sez. 8 cl. 13).

⁶ Sullo spirito dei Padri Costituenti si v. A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *The Federalist Papers*, New York-Scarborough, 1961, 359.

⁷ Già negli anni Cinquanta il 90% dell'attività legislativa ha avuto implicazioni finanziarie (si v. G.B. Galloway, *The Legislative Process in Congress*, New York, 1955).

⁸ Lo stesso B. White, *cit.*, evidenzia che i *leaders* hanno sostenuto lo sviluppo di una “*informal constitution*” per il *management* della spesa federale, quasi lasciato totalmente nelle mani della tradizione. Pertanto, l'eventuale debito contratto durante i periodi di crisi (guerra o recessioni) sarebbe stato poi subito risolto, in ossequio al principio secondo il quale nei periodi di normale gestione finanziaria, il *federal budget should be balanced*. Si v. sulle disposizioni costituzionali K.W. Dam, *The American Fiscal Constitution*, 44 (2) *U. Chi. L. Rev.* 271 (1977).

gestione delle entrate e delle spese federali, se non quelle che prescrivono un generico obbligo alla rendicontazione periodica delle entrate e delle uscite di danaro pubblico⁹ ed in via interpretativa dell'art. II, sez. 3, ultima parte, relativo al compito presidenziale di assicurare che le leggi siano fedelmente eseguite, un più ampio potere di gestione finanziaria dell'*executive power*¹⁰.

Sicché, dietro l'assenza di una puntuale disciplina costituzionale non si cela lo scarso interesse ovvero la sottovalutazione del *budgeting*; tutt'altro, si è delineata una Costituzione fiscale che potesse raggiungere quei limitati obiettivi fiscali e che potesse, nella sua essenzialità, durare nel tempo¹¹. Quest'ultima si è evoluta con lo svolgersi dei rapporti tra poteri dello Stato¹², con l'evolversi della concreta forma di governo e dei rapporti tra i diversi livelli di governo coinvolti.

A tal proposito, i profondi cambiamenti economici e sociali avvenuti negli Stati Uniti in seguito alla grave crisi degli anni '30 ed alla politica di *New Deal* hanno determinato significative trasformazioni nella forma di governo e nell'amministrazione federale¹³. Si è andati nel senso di un rafforzamento della *leadership* dell'esecutivo (statale ma soprattutto federale)¹⁴. È questo il momento in cui, in occasione – come spesso accade – di una grave e profonda crisi si avvia un dinamico processo di radicale trasformazione del tessuto istituzionale, della forma di governo¹⁵.

La transizione dallo stato liberale al *welfare state* ha inciso sul sistema federale statunitense donando ad esso nuova linfa e una mutata conformazione¹⁶ ed il passaggio dal *dual*¹⁷ al *cooperative federalism*¹⁸ ha comportato rilevanti cambiamenti sul piano dell'organizzazione costituzionale.

⁹ Per l'obbligo di rendicontazione si v. art. I, sez. 9, cl. 7, ultima parte «...and a regular Statement and Account of the Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time».

¹⁰ Si v. sulla portata dell'*executive power* A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist*, trad. it. M. D'addio, G. Negri (Eds), Bologna, 1997.

¹¹ Si v. in questi termini Kenneth W. Dam, *cit.*, 274 ss.

¹² Si v. a L.H. Kimmel, *Federal Budget and Fiscal Policy, 1789-1958*, Washington, D.C., 1958, 2.

¹³ Sul *New Deal* e sulle mutazioni del sistema si v. J. Landis, *The Administrative process*, New Haven-Londra, 1938; R. Hofstadter, *The Age of Reform*, New York, 1955; J. Patterson, *Congressional conservatism and the New Deal*, New York, 1967; P. Conkin, *The New Deal*, Boston, 1975; B. Karl, *The uneasy State*, Cambridge, 1983; C.R. Sustein, "Constitutionalism After the New Deal", in 101 *Harv. L. Rev.* 421 (1987); B.A. Ackerman, "Constitutional politics/Constitutional Law", in 99 *Yale L.J.* 99 (1989). Sul superamento della democrazia liberale si v. G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano, La Costituzione liberale*, Vol. I, Torino, 1999 e *Idem, Lo spirito del costituzionalismo americano, La Costituzione democratica*, Vol. II, Torino, 2000, B. Ackerman, *We The People – Foundations*, Cambridge, 1991.

¹⁴ Sulla *leadership* locale degli USA si v. G. D'Ignazio, *Amministrazioni locali e modelli di governo negli Stati Uniti d'America*, in AA. VV. (Ed S. Gambino), *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto*, Rimini, 1992.

¹⁵ Sul rapporto risanamento economico-riforme sociali si v. P.G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema statunitense*, vol. 3, Milano, 1993.

¹⁶ Si v. *ex multis* A. Pierini, *Federalismo e Welfare State nell'esperienza giuridica degli Stati Uniti*, Torino, 2000.

¹⁷ Sul *dual federalism* si v. A. Hamilton, *Federalist* n. 45, in A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist*, trad.it., Bologna, 1997.

¹⁸ Sul *dual federalism* si v. A. Hamilton, *Federalist* n. 45, *cit.*

L'affermarsi del *Welfare State*, democratico pluralista e sociale ha significato una trasformazione, *rectius* evoluzione, tanto profonda da incidere anche sulle relazioni tra i livelli di governo degli stessi ordinamenti decentrati¹⁹. Tuttavia, il suo consolidamento è stato foriero anche di aporie di sistema sul piano costituzionale, che ne hanno connotato il modo d'essere rispetto all'esperienza europea continentale. Si osserva innanzitutto la conseguente tensione dialettica tra lo Stato, ormai interventista (quindi Governo federale con poteri più estesi) e l'assetto istituzionale-ordinamentale di tipo federale che invece tutela la divisione verticale e l'autonomia, quindi anche la divaricazione – soprattutto economica – tra i diversi Stati²⁰. A ciò consegue lo strenuo moto di rincorsa del testo costituzionale per individuare di volta in volta il fondamento di legittimità costituzionale degli eventuali nuovi interventi legislativi di impulso federale che riconoscano maggiore centralità al Governo nazionale²¹.

Il mancato recepimento in Costituzione della clausola dello Stato sociale ha reso più complesso regolare e garantire i diritti sociali connessi alle prestazioni di *Welfare*. Proprio il modo d'essere della costituzione, a “diritti negativi”, ha silenziosamente delegato il legislatore a provvedere all'individuazione delle basi delle politiche sociali, non con poche difficoltà²².

¹⁹ Si ricorda il passaggio dal modello della separazione/tensione (cd. *doctrine of enumerated powers*) a quello degli estesi poteri al Governo federale che incoraggia collaborazione-integrazione (verticale ed orizzontale) fra i diversi livelli istituzionali e soggetti coinvolti nelle politiche di *welfare*, ha segnato l'esperienza statunitense. È la svolta della storia costituzionale statunitense. Alcuni individuano una relazione tra la crisi dello Stato liberale (V. Mayer, *The Myth of Laissez-Faire Constitutionalism: Liberty of Contract during the Lochner Era*, in 36 *Hastings Const. L.Q.* 217 (2009)) culminata con la Grande Depressione degli anni Trenta e il processo federativo di crescita delle funzioni del Governo federale supportato dal New Deal e dall'Amministrazione Roosevelt. Si v. B. Ackermann, che parla di rivoluzione istituzionale, in assenza di una formale revisione della Costituzione, grazie al forte legame e supporto del Congresso alla presidenza Roosevelt (B. Ackerman, *We the People, Transformations*, Cambridge, 1998, 256-257 e 315). Lo *strict scrutiny* del *due process of law* della Corte Suprema avendo a riguardo la triade lockiana *life, liberty and property* sui primi tentativi (deboli) del legislatore di regolazione del mercato nel senso del *welfare*, di darwinismo legale, ha rappresentato un ostacolo all'affermarsi dello Stato sociale.

²⁰ Sulla cd. *Doctrine of States' Rights* si v. William H. Riker, *Federalism: origins, Operation, Significance*, Little, Brown and Company, Boston, 1964 e *Idem, The development of American federalism*, Springer, 2016. Sui rapporti federale-federato si v. A. Hamilton, *Federalist* n. 39, in A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist*, cit.

²¹ Ad es. politiche redistributive, di tutela delle fasce più deboli e fragili della popolazione, di sostegno di aree e settori depressi della Nazione.

²² La Costituzione statunitense è breve, liberale, incentrata sulla separazione dei poteri, lascia al *Bill of Rights* il riconoscimento dei diritti fondamentali. Di qui il paradigma *Charter of negative rights*, rafforzato dalla mancata costituzionalizzazione del *Second Bill of Rights* proposto da Roosevelt. Lo Stato Sociale statunitense è frutto di tappe e evoluzioni andate di pari passo con il *federalizing process*, si v. J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968; *Id.*, *Constitutional government and democracy*, Boston, 1950, trad. it. Grego, *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, 1963.

In definitiva, la spinta di *Welfare* negli Stati Uniti ha seguito paradigmi lontani da quelli conosciuti in Europa²³. L'interventismo statale è stato sensibilmente inferiore, non si è proceduto ad una revisione formale del testo fondamentale; le trasformazioni, cui si è accennato, seppur profonde, sono avvenute a costituzione invariata, sospinte dalla volontà politica e poi anche dalla giurisprudenza della Corte Suprema, che ha fornito più consona "rilettura [...] autoritativa"²⁴ della Costituzione. Anche per questo si parla di *Welfare* "neo-liberale", il cui livello di protezione è selettivo²⁵ poiché comunque gestito in via permanente dagli Stati Membri. È in questo segmento che si coglie la reciproca influenza tra federalismo e *Welfare State*; è nella dialettica Stati-Governo federale che si gestiscono le politiche sociali e nel loro diverso modo di svolgersi che è consistito l'approdo al *cooperative federalism*²⁶ (legislativo ed amministrativo). Ossia, l'incremento degli interventi legislativi ed amministrativi di redistribuzione sociale del Governo federale e la collaborazione tra i livelli di governo. Nonostante a fine XX secolo siano emerse tendenze di pensiero e politiche neo-conservatrici, neo-liberali, per una riduzione del ruolo interventista dello Stato, della spesa sociale (ed anche dei benefici), di cd. *New Federalism*²⁷, non si è fatta attendere la contraria e prevalente spinta per l'espansione del *Welfare State* e del Governo federale²⁸.

²³ In questi ordinamenti, fin dalla Costituzione di *Weimar* del 1919, si è affermata la tendenza alla costituzionalizzazione del principio dello Stato Sociale e dei diritti connessi. Ancor di più se si osservano le costituzioni del secondo dopoguerra.

²⁴ Si è qui ripresa l'espressione di G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, II *La Costituzione democratica*, Torino, 2000, cit. 34.

²⁵ Si v. E. Andersen: stato sociale-residuale (*need-based*), modello il livello minimo, sulla soglia di sopravvivenza, presuppone il *mean-test* della situazione); Id., *The three Worlds of Welfare Capitalism*, London, 1990.

²⁶ La trasformazione è resa possibile dal combinato disposto: legislatore ordinario, per il *corpus* di norme-base del *Welfare State*, e Corte Suprema, per l'interpretazione creativo-estensiva delle clausole costituzionali sui *concurrent powers*. L'interpretazione estensiva della Welfare Clause è stata di fondamentale; solo un potere nazionale avrebbe potuto soddisfare gli interessi della collettività, giustificando così anche l'imposizione fiscale, atta a finanziare i programmi d'intervento sociale.

²⁷ Le radici possono farsi risalire tendenzialmente agli anni Settanta, al dibattito sulla sostenibilità finanziaria del *Welfare State* e delle politiche di riduzione della spesa sociale cd. *retrenchment politics* per via della recessione indotta dalla cd. *stagflation* (si v. V. Pierson, Smith, *Retrenchment and Generational Conflict: The Shifting Political Fortunes of Programs for the Elderly*, in A.A.V.V., *Economic Security, Intergenerational Justice, and the North American Elderly*, Washington, 1994. Il New Federalism, inizialmente varato dalla Presidenza Reagan e è stato poi ripreso dal partito repubblicano nelle elezioni di midterm del 1994 (si puntava alla *devolution*, al recupero del ruolo degli Stati membri, al cd. *private welfare state* ed alle *partnership* pubblico-privato). Si v. T.J. Conlan, *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*, Washington, 1988; Sugarman, *Welfare Reform and the Cooperative Federalism of America's Public Income Transfer Programs*, 14(2) *Yale L. & Pol'y Rev.* 123 (1996); Peterson, *Devolution's Price*, in 14 (2) *Yale L. & Pol'y Rev.* 111 (1996).

²⁸ I tentativi dei democratici di incrementare la rete di copertura sanitaria culminarono con l'approvazione del *Patient Protection and Affordable Care Act* del 2010, cd. *Obamacare*. Si v. *Dall'approvazione della riforma sanitaria alla decisione della Corte Suprema: la parabola (inconclusa) della Obamacare*, 15 ottobre 2012, 7-8, in www.forumcostituzionale.it; Pierini, *Profili evolutivi ed aspetti problematici della sanità statunitense tra deficit di copertura e dinamiche di crescita della spesa: dal New Deal alla c.d. Obamacare*, in R. Nania (cur.)

Tutto ciò premesso, è indubbio che l'approdo al *welfare state*, come in quasi tutte le democrazie costituzionali, abbia comportato un'espansione della spesa pubblica soprattutto in misura percentuale rispetto al PIL²⁹. I destini del *Welfare State* e della spesa pubblica sono indubbiamente intrecciati, per questo sono state naturali propaggini l'aumento della pressione fiscale e della spesa pubblica (con la difficoltà di arrivare ad una vera e propria compensazione attraverso le entrate tributarie), quindi il ricorso all'indebitamento quale pratica ordinaria. Non sono mancate le manifestazioni patologiche di tali tendenze, ossia a) *deficit spending*³⁰ quale strumento di intervento anticiclico, confidando che le positive ripercussioni degli investimenti statali portino ad un riassorbimento del debito pubblico; b) l'utilizzo della spesa pubblica per l'incremento del consenso elettorale e la diffusione in sede parlamentare del voto di scambio (*vote trading*) tra gruppi di interesse incentivando dinamiche clientelari e di disgregazione (*log-rolling*)³¹.

2322

Negli anni Ottanta la maggior intensità di questi fenomeni: grandi disavanzi di bilancio e del debito pubblico, tanto da imporre interventi politici e costituzionali utili a invertire le tendenze che avrebbero portato a *default* dello Stato. Gran parte della dottrina, quella della scuola della *Public Choice*, ha considerato tutto ciò la dimostrazione della naturale tendenza dei sistemi rappresentativi ad assecondare politiche di spesa dissipatorie, proponendo come terapia l'introduzione del cd. costituzionalismo fiscale, ovvero di vincoli formali nella legge fondamentale cui il Parlamento deve attenersi in tema di spesa, indebitamento, tassazione, equilibrio finanziario. È indubbio che a livello comunitario il Trattato di Maastricht sul divieto di disavanzi eccessivi e sui limiti quantitativi di deficit di bilancio e debito si ponga in questo solco, coniugando costituzionalismo fiscale e costituzionalismo monetario, per la stabilità della valuta.

Negli Usa il fenomeno ha assunto forme diverse. Fino all'epoca Kennedy il pareggio di bilancio era un principio costituzionale implicito, che imponeva al Congresso ed al Presidente di commisurare le spese federali alle entrate tributarie annue, ammettendo *deficit* solo a fronte di emergenze belliche o recessioni economiche³². Tuttavia, il

Attuazione e sostenibilità del diritto alla salute, Roma, 2013, 281-318. Continua la tensione dialettica con le proposte di smantellamento della riforma, ad es. l'*American Health Care Act* dell'Amministrazione Trump.

²⁹ Si v. S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2021, 356 e ss., spec. 358. Nel XX secolo il rapporto spesa pubblica/PIL nei paesi sviluppati è passato dal 10% di inizio secolo al 45,3% di fine secolo.

³⁰ Sul rapporto *deficit spending*-pareggio di bilancio si v. G. Bognetti, *Lo Stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, Milano, 1998, 53; A. Predieri, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998.

³¹ Sul punto si v. ad es. J.B. Kau, P.H. Rubin, *Self-Interest, Ideology and Logrolling in Congressional Voting*, in 22 *J.L. & Econ.* 380 (1979).

³² J. Buchanan (J.M. Buchanan e R.E. Wagner, *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, New York, 1977, 9 ss., 21 ss.), scriveva che nella tradizione del sistema statunitense il principio del pareggio godeva del rango di principio costituzionale sostanziale, principio della costituzione materiale. Si v. G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano. Breve profilo del diritto costituzionale degli Stati Uniti. I, La Costituzione liberale*, cit.

*New Deal*³³, come già ricordato, ha segnato il passaggio alla Costituzione democratica³⁴ e riconosciuto l'interventismo del governo quale scelta dell'indirizzo politico di maggioranza, liberando le politiche di *welfare* dal presupposto di sovvertimento dei valori costituzionali o dal riconoscimento di nuovi diritti costituzionali. Con la diffusione del keynesiano principio di *deficit spending*, i disavanzi sono divenuti cronici ed il principio dell'equilibrio di bilancio è passato in secondo piano, lasciando spazio ad un'idea di governo centrale forte ed autorevole³⁵, realizzando così una correzione sostanziale della Costituzione ma non formale. I mutamenti generati furono infatti conseguenza del nuovo modo di interpretare degli stessi organi federali i propri ruoli e le proprie funzioni, anche grazie al supporto offerto dalla giurisprudenza della Corte Suprema³⁶. La rivoluzione fiscale del sistema statunitense si è quindi sviluppata nell'arco di cinque lustri, dal 1929 all'effettiva applicazione del 1964 dei tagli fiscali della presidenza Kennedy.

La legislazione in materia, sviluppata negli anni³⁷ e integrante la costituzione fiscale in senso materiale, ha riportato sul piano pratico tutto

Sul pareggio in chiave critica si v. il filo-keynesiano J.K. Galbraith, *The Great Crash*, Boston, 1954, trad. it. (*Il grande crollo*) di A. Guadagnin, Torino, 1991, 200-201.

³³ La Grande Depressione negli Stati Uniti ha posto le basi per lo sviluppo dello Stato Sociale. L'amministrazione Roosevelt promosse: estensione del *welfare*, investimenti nelle infrastrutture pubbliche nazionali e regolamentazione finanziaria, con l'auspicio che si generassero entrate tali da poter realizzare i primi due punti del programma. I tre elementi della implicita riforma costituzionale erano: a) riconoscimento dei nuovi diritti sociali e redistribuzione della ricchezza. Roosevelt propose un secondo *Bill of Rights* che includesse i fondamentali diritti sociali (lavoro, istruzione, sanità e assistenza); b) riforma della forma di governo e della separazione dei poteri; c) riforma dei rapporti tra governo federale e Stati. Tali proposte sono il cd. *New Deal*, "nuovo patto" per incoraggiare la ripresa economica del Paese.

³⁴ Si v. G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano – Breve profilo del diritto costituzionale degli stati Uniti – I*, cit., 262-265. Ossia, dalla Middle alla Modern Republic si v. B. Ackerman, *We the People – Foundations*, Cambridge, (1991) che suddivide la storia americana in: *Early Republic* (1787-1865), *Middle Republic* (1865-1937), *Modern Republic* (1937 in poi), 105 e ss.

³⁵ Si v. J.D. Savage, *Balanced Budget & American Politics*, New York, 165; R.E. Wagner, R.D. Tollison, in R.E. Wagner, R.D. Tollison, A. Rabushka, J.T. Noonan (Eds), *Balanced Budgets, Fiscal Responsibility and the Constitution*, Washington, 1982, 10 ss.

³⁶ La Corte Suprema ne assecondò la realizzazione, adottando posizioni meno rigide sui poteri legislativi del Congresso e ammettendo deleghe di poteri da parte del Congresso nei confronti delle agenzie amministrative federali.

³⁷ Dal *Budget and Accounting Act* del 1921 al *Congressional Budget and Impoundment Control Act* del 1974. Passando per il *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act* del 1985 (pareggio di bilancio). Corretto nel 1987 con il *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act*, nel 1990 dal *Budget Enforcement*. La Corte Suprema con la *Clinton v. City of New York* del 1998 (si v. G. D'Ignazio, *Il Sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, cit., 73 ss.) ne dichiara l'illegittimità costituzionale. Le presidenze Bush e Obama ridimensionano il ricorso al veto. Di contro, i Presidenti ricorrono ai cd. *signing statements*, dichiarazioni formulate al momento della firma di una legge registrate insieme all'atto legislativo. Si v. C.S. Kelley, B.W. Marshall, *The Last Word: Presidential Power and the Role of Signing Statements*, in 32(2) *Pres. Stud. Q.* 248 (2008); C.N. May, *Presidential Defiance of "Unconstitutional" Laws: reviving the Royal Prerogative*, Westport and London, 1998, 73; Evans, *Looking before Watergate: Foundations in the Constitutional Challenges within Signing Statements*, in 2 *Pres. St. Quart.* 390 (2012). A. Buratti, *Seeking the Balance. President Obama's Use of the Veto Power*, in G.F. Ferrari (Ed), *The American Presidency After Barack Obama*, The Hague, 2018, 35-46.

ciò che si è ricordato circa i principi del costituzionalismo fiscale statunitense, le relazioni tra poteri dello Stato, il sistema dei *checks and balances*³⁸.

Non a caso, la funzione di approvazione del bilancio rappresenta un vero e proprio agone politico per i partiti nonché per la relazione tra Congresso e Presidenza. Come infatti già specificato il Congresso condiziona in modo determinante l'indirizzo politico dell'Esecutivo in materia, stabilendo destinazione ed ammontare dei fondi. Il dettato costituzionale è stato poi tradotto nei regolamenti parlamentari delle due Camere secondo una cd. scansione bifasica, ossia a due passaggi.

Il primo è quello dell'*authorization bill*, cioè una disposizione legislativa (formulata dagli *Standing Committees*) con cui il Congresso istituisce (o proroga) un programma, una politica di spesa o un apparato legislativo. Il secondo è quello dell'*appropriation bill*, ovvero una disposizione legislativa (istruita da ciascuna camera dalla rispettiva *Appropriation Committee*) che autorizza lo stanziamento di determinate risorse per finanziare quei programmi, politiche o apparati autorizzati. La dialettica *authorization/appropriation* aiuta a tenere ben distinta la legislazione sostanziale da quella di spesa, per consentire un controllo più puntuale su quella di spesa delle risorse pubbliche.

2324

2. La disciplina vigente in materia di budget federale:

Nel corso degli anni il modello di bilancio statunitense è mutato, oscillando a vario titolo ed in momenti diversi tra quello continentale e quello anglosassone³⁹. La disciplina in materia è quella risultante dal *Budget Accounting Act* del 1921 e dal *Congressional Budget and Impoundment Control Act* del 1974, nonché dai regolamenti parlamentari dei due rami del Congresso⁴⁰. Il sistema di *Budget Process* così delineato si è sbilanciato verso

³⁸ Quando ad es. gli *statements* presidenziali interdicono l'indirizzo legislativo congressuale, realizzano un serio contrasto con lo schema del potere legislativo e di veto. Il limite del *review* presidenziale sulla costituzionalità di una legge è circoscritto al veto ed al relativo *override* congressuale. Così il *presidential review of the legislation* è bilanciato dal potere del Congresso di essere titolare del potere legislativo. Si v. Easterbrook, *Presidential Review*, in 40 *Case West Res. Law Rev.* 905 (1989-1990).

³⁹ Sul modello statunitense si v. A. Schick, *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*, Washington, 2007; H.M. Robert, *Robert's Rules of Order Newly Revised, Reading*, Philadelphia, 2011; A. Police, *Le procedure di bilancio negli Stati Uniti d'America*, in *Le procedure di bilanci statali in una prospettiva comparata*, M.L. Bassi (Ed), Napoli, 2006, 203 ss.; A. Zanardi, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, in F. Bassanini, S. Merlini (cur.), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, 1995, 59 ss. Sul Regno Unito v. E. May, *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament (Parliamentary Practice)*, London, 2011, 711 ss.; L. Testa, *Il bilancio in Parlamento. Elementi per una comparazione*, Milano, 2019.

⁴⁰ Si v. A. Vernata, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Napoli, 2020 (comparazione Italia, Stati Uniti e Francia 161 ss.); C. Fasone, E. Griglio, *Can Fiscal Council enhance the role of National Parliaments in the European Union? A comparative analysis*, in De Witte, A. Héritier, A.H. Trechsel (Eds), *The Euro Crisis and the state of European Democracy*, EUI, 2013, 301 ss. Sul *Congressional Budget Office* (CBO) - Ufficio Bilancio Congresso si v. L. Landi, cit., 15 ss.

quello continentale poiché pur non attribuendo al Presidente iniziativa legislativa formale, lo riconosce titolare di un'iniziativa, conferendogli un ruolo-chiave nella decisione della finanza pubblica, seppur con maggiori responsabilità⁴¹. Rimane fermo che al *Presidential Budget* fa da contrappeso la *concurrent resolution* con cui il Congresso esprime indirizzo unitario sulle proposte governative, una volta che siano state presentate alle Camere⁴² e che riavvicina il modello alla tradizione anglosassone, delineando un doppio binario tra ciclo fiscale e ciclo di spesa pubblica⁴³. Allocando la definizione dell'indirizzo della finanza pubblica in capo al Presidente, la regola dell'iniziativa governativa diventa uno strumento di controllo legislativo sull'amministrazione⁴⁴. Per questo, dunque, lo strumento dell'*Executive Budget* (o *Presidential Budget*⁴⁵) entra nell'ordinamento statunitense, con rango sostanzialmente, *rectius* materialmente, costituzionale.

Il processo di decisione della finanza pubblica, quindi, consta di tre macro-relazioni, di non poco conto: Congresso-Presidente; Camera dei Rappresentanti-Senato; maggioranza politica del Congresso-*Appropriation Committee* (solo in una parte del procedimento). La complessità di un sistema siffatto viene ancor di più incrementata nel caso in cui vi sia asimmetria politica tra Esecutivo e Congresso ed eventualmente anche tra Camera dei Rappresentanti e Senato⁴⁶.

Il *Budget and Accounting Act*⁴⁷, prevede che il Presidente presenti il proprio Bilancio alle Camere non più tardi del primo lunedì di febbraio⁴⁸. Il *Presidential Budget*, l'atto di impulso, è tuttavia esso stesso prodotto di una complessa dialettica tra le strutture a supporto del Presidente e le Agenzie dell'Amministrazione⁴⁹. Con tale atto presidenziale d'avvio del procedimento di bilancio è necessario fornire informazioni, relative alle politiche finanziarie ed alle previsioni di entrata e di uscita per l'anno finanziario successivo a quello in corso e per i quattro seguenti. La struttura

⁴¹ Il *Budget Accounting Act* (1921) interrompe la tradizione dell'*executive budgeting* ad alto tasso di decentramento. La Costituzione consegna un modello congresso-centrico, di qui il dibattito sulla responsabilità/irresponsabilità del Presidente, si v. M.D. Christensen, *The President's Budget: Overview of Structure and Timing of Submission to Congress*, Report del Congressional Research Service, 2013; R. Stourm, *The Budget, New York, Institute for government research Studies in administration*, 1917; W. F. Willoughby, *The problem of a National Budget*, New York, London, 1918.

⁴² Introdotta dal *Congressional Budget Act* (1974).

⁴³ Sul *reconciliation process* si v. A. Schick, *Reconciliation and the Congressional Budget Process*, Washington-London, 1981; R. Keith, B. Heniff Jr., *The Budget Reconciliation Process: House and Senate Procedures*, Report del Congressional Research Service, 2005. Sull'*appropriation* si v. S. Streeter, *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, Report del Congressional Research Service, 2008.

⁴⁴ W. F. Willoughby, cit., 29. *Il Report of the President's Commission on Economy and Efficiency* (Document No. 845, June 27, 1912, United States House of Representatives).

⁴⁵ Budget of the United States Government.

⁴⁶ Si v. *ex multis* J.A. Thurber, *The Consequences of Budget Reform for Congressional-Presidential Relations*, in 499 ANNALS AAPSS 101 (1988).

⁴⁷ Modificato dal *Budget Enforcement Act* (1990).

⁴⁸ L'esercizio finanziario inizia il 1° ottobre di ogni anno, per concludersi il 30 settembre. La scadenza consente al Presidente appena insediatosi di redigere autonome proposte contabili per il primo esercizio finanziario del suo mandato.

⁴⁹ Sulle Agenzie dell'Amministrazione si v. *ex multis* G. D'Ignazio, *Politica e amministrazione negli Stati Uniti d'America*, cit., 143 ss.

di tale atto, invece, è solo parzialmente tipizzata, avendo il legislatore lasciato al Presidente mano libera⁵⁰, rappresentando quest'atto un elemento integrante ed identitario della presidenza stessa. Non a caso il *Presidential Budget* rappresenta solo uno dei documenti che il Presidente presenta all'Assemblea, unitamente al messaggio dello stesso al Congresso, alla scheda informativa circa le priorità della politica presidenziale ed alle schede relative a ciascuna *Agency* dell'Amministrazione. Documenti quest'ultimi dal contenuto ad elevato tasso politico, più che contabile, tanto da spingere taluni a parlare di "*Presidential pulpit*"⁵¹. Il *Presidential Budget* quindi anticipa per contenuti, toni e modalità di presentazione il ruolo che egli assumerà nei confronti dell'istituzione parlamentare. A conferma di ciò, ad esempio, il rispetto dei termini previsti dalla legge per la presentazione del documento alle Camere può essere sintomatico della sostanza dei rapporti che corrono tra la Casa Bianca e il Campidoglio. Un deposito ritardato, senza una valida motivazione, con la conseguente erosione dello spazio del dibattito parlamentare potrebbe essere facilmente interpretato quale scarso interesse per il ruolo del Congresso e del dibattito che si potrebbe ivi svolgere. Il *Budget Speech* formalizza l'iniziativa governativa e segna l'inizio del procedimento di bilancio che poi si "frantuma" in sede parlamentare, esaurendo il proprio ruolo nella fase antecedente la discussione in Assemblea. Il contenuto dell'atto presidenziale viene infatti rielaborato e fatto proprio dal Parlamento, attraverso la *common resolution*⁵², che – seppur priva di vera e propria forza normativa – rappresenta una netta soluzione di continuità con la fase d'impulso dell'*iter*, riappropriazione (dal Parlamento) delle decisioni di finanza pubblica, strumento di razionalizzazione e segna l'inizio del procedimento legislativo⁵³. L'approvazione congiunta dalle Commissioni Bilancio delle due Camere della risoluzione (*Budget Committes*) segna l'inizio – questa volta sì – del procedimento parlamentare *strictu sensu*. La disciplina della risoluzione prevede che sia dato specifico conto di ogni disposizione di nuova *budget authority*, ossia degli impegni assunti, di *surplus* ovvero *deficit* di bilancio e del limite d'indebitamento pubblico consentito per l'anno finanziario⁵⁴. Ulteriore elemento di fondamentale importanza delle *concurrent resolutions* è l'indicazione del tetto massimo di risorse allocato per le Commissioni parlamentari con potere di giurisdizione sulla spesa.

La risoluzione congiunta delle Commissioni Bilancio dei due rami del Congresso è l'unico atto omogeneo della procedura parlamentare di bilancio. Di qui, l'*iter* si sdoppia e si differenzia per la legislazione di spesa e di entrata. Nel rispetto dei limiti stabiliti in favore delle Commissioni con potere di spesa e delle direttive per la *reconciliation* saranno adottate iniziative legislative (quindi vere e proprie *bills*) sia in materia di spesa che di imposte, dando seguito all'indirizzo presentato dal Presidente al Congresso. Per il

⁵⁰ A. Schick, *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*, cit., 101.

⁵¹ Si v. A. Schick, *The Federal Budget*, cit., 110; A. Zanardi, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti*, cit., 62.

⁵² Nella *common resolution* la decisione finanziaria è ancora scevra di ogni tipo di specificazione circa singoli programmi e stanziamenti.

⁵³ La *common resolution* razionalizza il sistema e ordina il lavoro dell'assemblea parlamentare. Si v. A. Schick, cit., 119; G.F. Ferrari, *L'esperienza statunitense*, in M. Luciani, M. Volpi (Eds), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 504.

⁵⁴ Per la mancata o ritardata adozione si v. *infra*.

lato delle spese, la legislazione finanziaria si compone di provvedimenti legislativi di stanziamento (*Regular Appropriation Acts*) nella pari misura delle sottocommissioni destinarie della seconda allocazione (ex. sec. 302 (b) del *Budget Act* - 1974). La complessità del sistema statunitense è aggravata dalla dissociazione tra *Authorization Acts* aventi contenuto di merito e *Appropriation Acts* di stanziamento⁵⁵. In aggiunta, si ricorda che l'altro procedimento generato dalla stessa risoluzione congiunta è il procedimento di riconciliazione (di qui i cd. *Reconciliation Acts*) che consente l'adeguamento della legislazione finanziaria all'indirizzo del presidenziale, fatto proprio dal Congresso. Quello statunitense è quindi un modello che manca di un atto finanziario unitario. Inoltre, la procedura relativa alla deliberazione congiunta che riconosce la possibilità di introdurre direttive in materia è divenuta col tempo strumento ordinario di intervento sulla legislazione di entrata⁵⁶. Tuttavia, l'eventuale mancata adozione di questa risoluzione non impedisce il prosieguo del procedimento di spesa, ma pregiudica gli stanziamenti legislativi per la spesa pubblica⁵⁷. Ciascuna Camera può ovviare a tale problema adottando una propria deliberazione (cd. *deeming resolution*)⁵⁸. Questa però non può sostituire quella congiunta nella determinazione delle direttive per la *reconciliation*, con cui si armonizza la legislazione sulla base dell'input presidenziale. Le direttive sono strumento di efficientamento del procedimento di finanza pubblica e per questo a nulla servirebbero nel caso dell'approvazione di una deliberazione che vincola la sola Camera che l'ha adottata⁵⁹.

2327

Fermo restando il ruolo fondamentale che la procedura ricopre, fulcro del procedimento di approvazione del budget è la procedura di *appropriation*, ossia lo stanziamento della spesa legislativa non discrezionale, che copre la maggior parte dell'esborso pubblico. Questo stanziamento ed il suo perfezionamento secondo il procedimento ordinario è un momento necessario del processo di approvazione del bilancio, dalla cui mancata

⁵⁵ Sulla distinzione *authorization/appropriation* si v. S. Streeter, *The Congressional Appropriation Process: An Introduction, Report del Congressional Research Service*. Non può esserci *Appropriation Act* se prima non c'è stata autorizzazione legislativa.

⁵⁶ Il primo "esperimento" fu quello del 1981 e dei sei anni di potere diviso tra Camera e Senato (1981-87). Lo strumento è andato in crisi nella più recente esperienza. Nella sessione del 2001-2003, le Camere, per la seconda volta nella storia non trovano l'accordo per la *concurrent resolution*, così anche per l'anno 2004 e 2006. Sotto la presidenza Obama, il Congresso riesce a adottarla solo per l'anno 2009-10 e 2015-16. Quella di Obama è la stagione record in cui la *concurrent resolution* non viene approvata per più di due volte di seguito. E se approvata, è da record il numero di emendamenti adottati dal Senato al testo della Camera.

⁵⁷ La deliberazione congiunta non solo prevede le misure relative al singolo esercizio finanziario di riferimento ma fissa anche i livelli di entrata e spesa per i dieci anni successivi (10 per prassi) dalla sua adozione. Così se per un esercizio finanziario le Camere non approvano la risoluzione continueranno ad essere vigenti i tetti e i limiti previsti dall'ultima *concurrent resolution*, anche il limite all'indebitamento pubblico. Il Presidente vede così congelato il suo potere di indirizzo di politica economica.

⁵⁸ La *deeming resolution* diventa quasi lo strumento ordinario, salvo per gli anni fiscali 2010 e 2016 in cui il Congresso ha approvato la risoluzione comune.

⁵⁹ La Camera dei Rappresentanti ha introdotto le direttive nella *deeming resolution* per l'esercizio finanziario decorrente dal 1/10/2013. Il Senato ha considerato non vincolanti le direttive della risoluzione della Camera, poiché non contenute in una *resolution* congiunta.

approvazione – diversamente dalla *reconciliation* – consegue l'impossibilità dell'amministrazione dello Stato di disporre di alcuna spesa. Il procedimento ordinario inizia con la distribuzione di risorse tra le competenti commissioni di Camera e Senato che diventano di fatto arena politica, soprattutto al Senato, dove i risultati elettorali sono con più frequenza messi in discussione. Non è un caso che quello di membro di queste *Appropriation Committees* sia uno dei seggi più ambiti nel Congresso, soprattutto se si tratta del seggio di Presidente delle Sottocommissioni – “i cardinali”, come vengono chiamati – per cui vi è un sistema di candidature e di campagna elettorale interno al Congresso piuttosto partecipato). Infatti, ciò che arriva in aula proveniente dal sistema delle Commissioni⁶⁰, destinato a seguire l'iter dell'ordinario processo legislativo, concludendosi prima dell'inizio dell'esercizio finanziario (entro il 1° ottobre dell'anno in corso), non ha natura “automatica” a differenza del procedimento di riconciliazione e ciò lo espone al rischio di strategie di ostruzionismo (*filibustering*), dovendosi in questo frangente distribuire le risorse su aree più determinate ed individuabili. La pratica cui la maggioranza ricorre più frequentemente consiste nel compattare più *Regular Appropriation Bills*⁶¹ entro un unico *Omnibus Appropriation Bill*⁶², impedendo così lo svolgersi del dibattito e votazione per parti separate e l'esercizio del veto presidenziale. Rimane fermo il limite temporale del 1° ottobre. Non è tollerabile che resti un solo segmento temporale senza la copertura delle spese da parte di uno stanziamento legislativo, pena l'interruzione della spesa pubblica e dell'attività amministrativa. Per questo esiste l'istituto della *Continuing Resolution*, ossia un esercizio provvisorio di bilancio⁶³. Lo scopo di queste soluzioni temporanee è quello di preservare le prerogative congressuali, permettendo di decidere per l'anno in corso e prevenire il verificarsi del *funding gap* quindi dello *shutdown*. Nonostante ci si trovi, pertanto, in un modello informato al principio della prevalenza dell'esecutivo, nei momenti di stallo il Parlamento ri-esponde i propri poteri attraverso provvisori poteri decisionali.

2328

3. Oltre il bilancio, riflessioni sullo stato di salute della forma di governo

Infatti, come già evidenziato, le vicende della procedura di bilancio statunitense delineano un sistema istituzionale in cui coesistono potere Presidenziale di elaborare la proposta e il potere di spesa del Congresso e che nell'ipotesi di governo diviso può complicarsi notevolmente. Se infatti,

⁶⁰ Si ricorda a tal proposito che ciò che arriva in aula è l'insieme dei dodici (tanti quante le sottocommissioni) *Regular Appropriation Bills* unitamente al *report* esplicativo.

⁶¹ La deliberazione che segue alla fase presidenziale segna l'ultimo momento del ciclo di bilancio comune alla filiera della spesa pubblica dell'amministrazione e della legislazione finanziaria e tributaria vigente. Il ciclo della spesa pubblica si conclude con l'*Appropriation Act*, quello della legislazione finanziaria e tributaria con i *Reconciliation Acts*.

⁶² In chiave comparata si v. G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 269 ss.

⁶³ È una deliberazione congiunta che ha forza legislativa e passibile di veto presidenziale. Si v. J. Tollestrup, *Continuing Resolutions: Overview of Components and Recent Practices*, Report del Congressional Research Service, 2016.

le camere non riescono ad approvare gli stanziamenti entro l'inizio del nuovo esercizio finanziario si incorre nella paralisi, nel blocco totale di ogni forma di spesa discrezionale, in altre parole, nel blocco amministrativo, cd. *Government shutdown*. Quest'ultimo si realizza in presenza di un deficit del finanziamento (*funding gap*), ossia quando all'inizio di un nuovo esercizio finanziario (1° ottobre) il Congresso non abbia approvato i *Regular Appropriation Bills*, o neanche la *Continuing Resolution*⁶⁴.

La mancata approvazione degli atti di *appropriation* comporta un taglio delle spese pubbliche non discrezionali, un'interruzione dei servizi federali e la messa in congedo dei dipendenti pubblici non necessari⁶⁵. La dinamica dell'emergenza da *government shutdown* viene comunque razionalizzata dalla Circolare N. A-11 trasmessa dall'Ufficio di Bilancio all'inizio della fase di preparazione presidenziale del *Budget* nella quale si richiede alle amministrazioni di predisporre uno *shutdown plan* e di sottoporlo all'attenzione dell'Ufficio stesso per saggiarne sostenibilità e coerenza nel caso di un'eventuale sua attuazione⁶⁶. Formalmente è con l'*Antideficiency Act* che al governo viene vietato di eccedere le spese all'infuori dall'ammontare stabilito per legge⁶⁷.

Lo *shutdown* è letteralmente traducibile come “arresto del governo federale”, è un'eventualità drastica, un momento di forte attrito istituzionale e di grande impatto sulla vita economica nazionale.

⁶⁴ Lo scopo di queste soluzioni temporanee è quello di preservare le prerogative congressuali, permettendo di decidere per l'anno in corso, e prevenire il verificarsi del *funding gap* quindi dello *shutdown*.

⁶⁵ Il caso più recente ed importante risale al 2019, richiamato in introduzione, cui si rinvia. Si v. G. Conti, *Il Government Shutdown negli Stati Uniti d'America*, in *Federalismi. it*, 2013, 24, 1-24.

Restano esclusi dal congedo soltanto: i membri del Congresso; il Presidente degli Stati Uniti e i suoi fiduciari; taluni dipendenti federali che svolgano attività d'emergenza che riguardino la tutela della vita umana o della proprietà, o per i quali siano previste specifiche eccezioni; i dipendenti del Congresso retribuiti dal *Secretary of the Senate* o dal *Chief Administrative Officer* della Camera dei Rappresentanti nei casi in cui le competenti autorità delle Camere ritengano di far valere l'esenzione. Per un'analisi dei dati si v. C.T. Brass, *Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects, Report* del *Congressional Research Service*.

⁶⁶ Il piano deve individuare il personale da mantenere in attività e quello da mettere in congedo, oltre alle eventuali attività a tutela della vita umana o della proprietà da riservare. Fino agli anni '80, la maggior parte delle amministrazioni dello Stato federale offrivano una lettura flessibile della normativa sullo *shutdown*, continuando di fatto ad erogare i propri servizi e a svolgere la propria attività. Tra il 1980 e il 1981, l'*Attorney General* Benjamin R. Civiletti, in due relazioni in materia, sostenne che dell'*Antideficiency Act* doveva essere data stretta interpretazione così da pretendere l'effettiva interruzione di ogni servizio federale, salvo il caso della ragionevole relazione tra il servizio da svolgere e la tutela della vita umana o la protezione della proprietà (U.S. GAO, *Funding Gaps Jeopardize Federal Government Operations*, PAD-81-31, March 3, 1981). La posizione è entrata *per tabulas* nell'ordinamento. Nel 1990 il Congresso ha chiarito che “the term “emergencies involving the safety of human life or the protection of property” does not include ongoing, regular functions of government the suspension of which would not imminently threaten the safety of human life or the protection of property” (31 U.S.C. § 1342). D'altra parte, anche la Circolare N. A-11, nella parte in cui chiede alle agenzie un piano di *shutdown*, fa sua l'interpretazione restrittiva di Civiletti.

⁶⁷ Sull'*Antideficiency Act* (1984) si v. G. Conti, *Il Government Shutdown negli Stati Uniti d'America*, cit. e sulla potenziale sua incostituzionalità si v. L. Testa, *op. cit.*, 216.

Il verificarsi del rifiuto parlamentare è riconosciuto come totalmente lecito, la soluzione offerta dall'ordinamento statunitense delinea un modello a prevalenza dell'esecutivo, dato che nelle mani di quest'ultimo è rimessa la scelta di poter addivenire ad un accordo per l'esercizio provvisorio.

In passato, il sistema statunitense ha conosciuto diversi casi di paralisi del sistema. Tra il 1977 ed il 1980 si sono verificati sei episodi di deficit finanziario relativamente lunghi, dagli otto ai diciassette giorni, verificatisi quindi prima che il Dipartimento di Giustizia si esprimesse, tra il 1980 e 1981, stabilendo che le attività delle Agenzie potessero continuare anche in costanza di deficit. Dopo il 1980, ovviamente, si sono verificate ulteriori esperienze di “blocco”, tuttavia, questa volta di durata minore. Tra il 1981 e il 1995 se ne contano nove della durata variabile di tre giorni.

Particolare è stato il caso dell'anno finanziario 1996, primo mandato Clinton, in cui il governo è andato in *shutdown* per due volte: cinque giorni nel novembre 1995 (dal 13 al 19/11/1995) e ventuno giorni tra dicembre 1995 e gennaio 1996 (dal 15/12/1995 al 6/1/1996), per un totale di ventisette giorni. Il più lungo ed il primo ad aver interessato l'intero governo – i precedenti quindici casi, infatti, sono stati sempre “parziali” avendo coinvolto solo determinate agenzie o servizi. È un caso paradigmatico quello dell'amministrazione Clinton in cui chiaramente si è potuto osservare lo svolgersi del forte contrasto tra Presidente e Congresso, dato che lo scontro fu proprio tra Ufficio del Bilancio del Governo e quello del Congresso⁶⁸.

Non ci sono stati ulteriori casi per i successivi diciassette anni, fino all'ottobre del 2013, nel corso del secondo mandato Obama, quando si è verificato un altro *major shutdown* dopo quello del 1995⁶⁹. Ancora una volta, il terreno di scontro è stato il finanziamento di una parte di sistema sanitario nazionale. Infatti, fu feroce lo scontro tra repubblicani e democratici sulla riforma sanitaria di iniziativa presidenziale. Il primo ottobre del 2013 il Congresso americano non approvava il FY 2014 poiché il Senato – a maggioranza democratica – respingeva la *Continuing Appropriations Resolutions 2014*, con cui tra le altre cose si stanziavano fondi annuali per la realizzazione del *Patient Protection and Affordable Care Act* altrimenti noto come Obamacare, programma sanitario dell'amministrazione Obama adottato il 23 marzo 2010⁷⁰. Si determinò così l'arresto del governo federale

⁶⁸ Il contrasto interessò le stime dell'impatto del *Medicare* per il periodo 1996-2002. Si verificò lo *shutdown* per ben due volte. Il secondo *deficit* si concluse quando si trovò l'accordo Presidente-Congresso. La crisi si risolse infatti con l'adozione di *permanent appropriations*. Il massimo grado di attrito e cortocircuito politico raggiunto è ben rappresentato dallo scontro Clinton – Newt Gingrich (*Speaker* della Camera).

⁶⁹ Si v. C. Tiefer, *Shutdown: how the Trump shutdown threatened the fiscal constitution*, in 46(1) *U. Dayton L. Rev.* 1 (2020); D.S. Louk, D. Gamage, *Preventing Government Shutdowns: Designing Default Rules for Budgets*, in 86 *U. Colo. L. Rev.* 181, 220 (2015); Sandra Beth Zellmer, *Sacrificing Legislative Integrity at the Altar of Appropriations Riders: A Constitutional Crisis*, in 21 *Harv. Env't. L. Rev.* 457, 508-09 (1997).

⁷⁰ L'*Affordable Care Act* (ACA) prevedeva la riduzione dei costi per l'accesso al servizio sanitario nazionale e disciplinava il mercato delle assicurazioni sanitarie, stabilendo l'universalità della copertura sanitaria; il pagamento pari all'1% del proprio reddito (salito al 2,5% nel 2016) nel caso della mancanza dell'assicurazione. Quanto nell'ACA è stato anche positivamente valutato dalla Corte Suprema che stabiliva che l'obbligo di stipulare la polizza assicurativa rientri nel cd. *tax power* del governo. Sul tema *ex multis* si v. C. Bologna, *Dall'approvazione della riforma sanitaria alla decisione della Corte*

per ben sedici giorni; 850.000 dipendenti pubblici federali (il 40% della *civilian Federal work-force*) messi in congedo forzato; riduzione del PIL dello 0,3%⁷¹.

Lo *shutdown* in questo caso è terminato il 17 ottobre con un accordo tra leader di maggioranza e minoranza al Senato, prevedendo l'adozione di *stop gap legislation* con scadenza fissata al 15 gennaio e la sospensione del limite all'indebitamento fino al 7 gennaio. L'esercizio provvisorio termina con l'adozione del *Continuing Appropriation Acts 2014*, in occasione del quale viene sostanzialmente accorpata la *stop gap legislation* insieme al *No Subsidies Without Verification Act*⁷². Rispetto all'ultima esperienza di blocco dell'amministrazione, dunque, i tempi si sono notevolmente accorciati; tuttavia, non mancano i danni che la paralisi dell'attività amministrativa comporta in questa sede brevemente riportati. In questo caso – tra l'altro – lo *shutdown* è stato in un certo qual senso addirittura "incoraggiato" dal Presidente stesso che, deciso a difendere la riforma sanitaria del 2010 "a tutti i costi", sceglie la via dell'intransigenza e della fermezza, non solo per la delicatezza della materia, ma anche – forse soprattutto – per l'ampia scommessa di credibilità che allora era in gioco. Nel 2013, in altre parole, il "fantasma" della crisi del sistema federale si inverte e si realizza non per particolari e contingenti circostanze bensì per il mancato raggiungimento tra le forze politiche coinvolte di un compromesso, che in altri casi si è raggiunto.

Il "duello" tra Presidente e Camera dei Rappresentanti appare quanto mai utile – per il Presidente – per far emergere la volontà repubblicana⁷³ e permettere una piena assunzione di responsabilità dei repubblicani dinanzi all'elettorato dello *shutdown* governativo verificatosi, esponendoli al giudizio

Suprema: la parabola (inconclusa) dell'Obamacare, Forum di Quaderni Costituzionali, 15 Ottobre 2012, 24. I repubblicani con un emendamento alla *Continuing Appropriations Resolution* del 2014 (cd. *Scalise Amendment*) cercavano di defanziare l'ACA e l'*Health Care and Education Reconciliation Act* del 2010. Il Senato depurava il testo dall'emendamento repubblicano, trasmettendo il testo alla Camera, che inseriva un altro emendamento per rinviare di un anno l'esecuzione dell'ACA; il 29 settembre il Senato rimuoveva questo emendamento. I repubblicani alla Camera emendavano per la terza volta il testo tentando di eliminare l'obbligo di assicurazione sanitaria, ma non raggiungendosi l'accordo con i democratici del Senato, si arrivava al fallimento del *reconciliation process*.

⁷¹ Si v. Executive Office of the President of the United States, *Impacts and Costs of the October 2013 Federal Government Shutdown*, 2013, 4; M. Labonte, B. Momoh, *Economic Effects of the FY2014 Shutdown*, Report del Congressional Research Service, 2015. Sul *budget process* sotto l'amministrazione Obama si v. L. Testa, *Prime note sul Budget Process dell'era Obama: un regular disorder "ultima spiaggia" dello scontro politico*, in *Nomos*, 2016, 2. Sul ruolo del Presidente nella crisi del *budget process*, si v. L. Testa, *The President and the «regular disorder» of the Budget process*, in G.F. Ferrari (cur.), *The American Presidency after Barack Obama (2009-2016)*, 2017, 109 ss.

⁷² Legge approvata nel luglio 2013 che stabilisce alcuni parametri relativi all'esecuzione dell'*Obamacare*.

⁷³ Giova ricordare il discorso di Obama del 20 settembre 2013 nel quale venivano espone chiaramente le conseguenze che lo *shutdown* avrebbe comportato. Il discorso è disponibile in www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/30/statement-president.

politico⁷⁴. Non a caso, al termine della paralisi forzata il Presidente è riuscito a convincere l'opinione pubblica che la crisi fosse stata causata dai repubblicani, contravvenendo a quanto pronosticato – forse anche auspicato – da alcuni tra le fila repubblicane⁷⁵. Non a caso e anche grazie al giudizio di valore negativo ancora forte nei confronti della paralisi del governo – ritenuta economicamente dannosa ed inopportuna – la Camera dei Rappresentanti ha presentato nel 2011 e 2013 il *Government Shutdown Prevention Act*⁷⁶.

Gli anni che seguono la Presidenza Obama proseguono tra le difficoltà già emerse, in materia, per le esperienze precedenti. Inoltre, il verificarsi dello *shutdown* è ancora fin qui considerata esperienza da evitare – ove possibile – e quale evento a carattere eccezionale. Ancora, il suo verificarsi caricava di valore negativo la conduzione della presidenza di chi in quel momento era responsabile del fallimento del procedimento di bilancio. Un potente ed ulteriore impulso sul tema è stato conferito dallo stallo finanziario del 2018, il secondo nel medesimo decennio.

Appare ormai chiaro, da queste esperienze e da una lettura di quanto avvenuto negli ultimi decenni che lo *shutdown* si verifica sempre più di frequente e con dinamiche sempre più “di rottura”. La crisi, la paralisi dell'amministrazione, il blocco dell'attività dello Stato federale iniziano a non rappresentare più una novità per il sistema statunitense, bensì fenomeni propri.

Non si tratta più di un evento eccezionale, quanto di una naturale conseguenza dell'endogena instabilità sempre più marcata della politica statunitense. Le vicende, infatti, relative all'anno finanziario 2014 hanno in realtà “bucato” il velo fino ad allora calato, permettendo di osservare consapevolmente un sistema in affanno, che soffre di una patologia cronica e strutturale, non facilmente rimediabile.

La democrazia statunitense è sempre più polarizzata e se prima la polarizzazione politica veniva risolta, seppur temporaneamente, per decidere su passaggi delicati e fondamentali per l'interesse comune, adesso si riflette

⁷⁴ Il Presidente Obama, infatti, rimarca questa responsabilità dell'opposizione repubblicana. Si v. il discorso di Rose Garden del 1 ottobre 2013 disponibile in obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/10/01/remarks-president-affordable-care-act-and-government-shutdown.

⁷⁵ Si v. *ex multis* il deputato Steve King (repubblicano) che nel pieno dello stallo a preludio dello *shutdown* dichiarava che quest'ultimo avrebbe permesso ai repubblicani di raggiungere lo scopo di “definanziare” l'*Obamacare* poiché ciò avrebbe messo pressione al Governo anche in ragione del fatto che il 17 ottobre si sarebbero esaurite le misure straordinarie prese dal Tesoro per evitare lo sfioramento del tetto del debito e che entro il 22 ottobre o comunque entro l'inizio di novembre senza un accordo sul tetto al debito sarebbero entrati in default. Si v. J. Weisman, A. Parker, *Republicans Back Down, Ending Crisis Over Shutdown and Debt Limit*, New York Times, 16 Ottobre 2013 e *US shutdown: Barack Obama warns of default danger*, BBC News, 3 Ottobre 2013. In una frase “[...] Of all of these things that they demanded, they got none of them!”, si v. *Shutdown in one incredible graphic*, The Huffington Post, 17 Ottobre 2013.

⁷⁶ L'intento era quello di stabilire che pur nei periodi di *deficit* i programmi di Medicare, Medicaid e *Social Security* dovessero essere comunque attivati. Nel caso in cui lo *shutdown* avesse colpito il Dipartimento della Difesa questo avrebbe comunque potuto utilizzare il 90% dei fondi stabiliti per l'anno fiscale precedente.

– violentemente – anche sul procedimento di approvazione del bilancio che frequentemente si paralizza⁷⁷.

Il presidente repubblicano, non a caso, si è trovato a dover gestire nel suo primo mandato due casi di *shutdown* governativo.

La prima crisi è quella dell'esercizio finanziario del 2018. Con un Congresso sostanzialmente allineato quanto a maggioranze, nell'autunno del 2017 facilmente si giunge alla deliberazione congressuale congiunta; tuttavia, è proprio qui che sta il *vulnus*⁷⁸. Nonostante il Presidente Trump sia riuscito in un mese e mezzo a far concludere i lavori per la riforma fiscale – fuori dal *reconciliation process* – in Senato (ove non godeva invero di maggioranza, solo 52 voti), il dibattito si è acceso. I democratici, infatti, lamentano uno scarso approfondimento del dibattito, che al contrario la misura avrebbe richiesto⁷⁹. Le tensioni registrate non si placano ed invero dopo l'esercizio provvisorio (fino al 19 gennaio) l'opposizione – questa volta democratica – provoca il blocco dell'attività amministrativa – il primo dopo quello del 2013. Il blocco perdura fino al 22 e 23 gennaio, trovandosi l'accordo per la *Continuing Resolution* e quindi copertura fino all'8 febbraio quando il Congresso approva – finalmente – gli *Appropriation Acts*.

Con l'esercizio finanziario del 2019 i problemi si acuiscono e le difficoltà aumentano, anche – *rectius* soprattutto – per via dei risultati delle elezioni di metà mandato che delineano un Congresso (il 116°) con una Camera dei Rappresentanti a maggioranza democratica ed un Senato a maggioranza repubblicana ma priva dei numeri necessari per approvare la mozione con cui superare l'ostruzionismo dell'opposizione⁸⁰. Non a caso i problemi iniziano ad emergere già alla vigilia dell'insediamento del nuovo Congresso. Già nel mese di settembre si approvano i primi due *Regular*

⁷⁷ Per una plastica rappresentazione della maggiore frequenza e della lunga durata degli *shutdown* negli ultimi decenni si v. tabella “*Gli shutdown statunitensi*”.

⁷⁸ Il Titolo II, sez. 2001 e 2002, della deliberazione congiunta infatti, contiene delle indicazioni per la Commissione finanziaria e per quella sull'energia e le risorse naturali: per la prima, modifiche fiscali che non portino però ad un deficit superiore a \$1,500,000,000,000, da qui al 2027; per la seconda, a parziale compensazione, un taglio non inferiore a \$1,000,000,000.

⁷⁹ Si v. dichiarazioni dei membri del Congresso come ad es. “There were no public hearings on the specifics of this legislation, and people wonder why the American people oppose it. Republicans have chosen to ignore them. They have chosen to ignore them. What is happening is un-Democratic” (Sen. R. Wyden); “No hearings, no amendments, no real debate” (M. Cantwell); “A sham debate” (R. Wyden). È chiaro che la procedura di *Reconciliation* ha sempre rappresentato un momento nel quale far approvare misure che altrimenti non sarebbero passate. Tuttavia, dall'80' è la quarta volta che tale *escamotage* funziona per soli 51 voti; le altre volte, infatti, i consensi in favore della misura erano comunque superiori alla semplice maggioranza. In questo caso, i democratici sono riusciti a impedire che il *Reconciliation Bill* passasse come *Tax Cuts and Jobs Act* optando per *An Act to provide for reconciliation pursuant to titles II and V of the rule*.

⁸⁰ Sulle implicazioni delle elezioni di metà mandato si v. G. D'Ignazio, *Le elezioni di midterm e il governo “diviso” del Presidente Trump*, in *DPCE*, 2018, 4, 5-12.

*Appropriation Acts*⁸¹ nonché un primo *Continuing Appropriation Act*, preludio della forte tensione che ci sarà dopo poco⁸².

Il terreno di scontro questa volta non è più il finanziamento del servizio sanitario (la compagine socio-politica è cambiata e con essa le esigenze dell'esecutivo stesso) bensì la richiesta di autorizzazione alla spesa di 5,7 bilioni di dollari per la costruzione dell'infrastruttura (il *South Borders Wall*) atta a rinforzare il confine tra Stati Uniti e Messico, in ordine alla strategia di sicurezza e immigrazione come interpretata e promossa dall'amministrazione Trump.

Seppur su questioni di merito differenti, il punto cruciale è sempre rappresentato da un passaggio essenziale del programma politico del Presidente, su cui si è giocata gran parte della campagna elettorale. Si conferma, dunque, quanto affermato circa la multifunzionalità del procedimento di bilancio, in questo senso si conferma la sua naturale propensione ad essere arena di scontro e confronto, in cui si scaricano le tensioni politiche. Quanto più sono intense queste ultime, tanto più sarà compromesso il regolare svolgimento del processo di bilancio.

Per sommi capi, ricordando che la prima proroga all'esercizio provvisorio è stata concessa fino al 21 dicembre (con la *Continuing Resolution*⁸³), il confronto tra Presidenza e Congresso si fa sempre più aspro con l'avvicinarsi del termine dell'esercizio provvisorio autorizzato, stante anche la mutata situazione nelle due camere che vede i democratici più presenti non solo in Senato ma anche nella Camera dei Rappresentanti. Non a caso, il 19 dicembre in Senato riprende il dibattito su un provvedimento rimasto "silente" dall'8 febbraio, il *Child Protection Improvement Bill*, chiaramente recuperato per diventare presto – come spesso accade – veicolo di misure altre rispetto a quelle proprie del disegno di legge originariamente inteso. L'idea era infatti quella di approvare il *Child Protection Improvement Bill* inserendovi l'autorizzazione ad un esercizio provvisorio prorogato. La rigidità delle posizioni di entrambe le parti in gioco è quasi assoluta. Il 21 dicembre il Governo dichiara la paralisi parziale dell'amministrazione per quei settori non coperti dagli *Appropriation Acts* di settembre. Un nuovo tentativo, che avrebbe prorogato fino al 1° febbraio, fallisce con la *Continuing Resolution* discussa e naufragata tra il 14 e il 15 gennaio⁸⁴. La crisi si risolve con la *Continuing Resolution* presentata il 14 gennaio e firmata dal Presidente

⁸¹ Il *Department of Defense Appropriations Act* (28 settembre 2018), e l'*Energy and Water Development and Related Agencies Appropriations Act* (21 settembre 2018), recanti *appropriations* anche per il *Legislative Branch* e per il *Military Construction, Veterans Affairs and Related Agencies*.

⁸² Quest'ultima (28 settembre 2018) autorizza l'esercizio provvisorio fino al 7 dicembre e contiene il *Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act*. La tensione anche in occasione dell'approvazione dei primi *Regular Appropriations Acts* viene esplicitamente resa dalle dichiarazioni del Presidente di accompagnamento alla firma degli stessi, nelle quali si manifesta l'insofferenza per la parte di testo in cui si condiziona all'approvazione da parte delle Commissioni parlamentari di eventuali spese o riallocazioni di fondi. Si v. *Statement by President Donald J. Trump on H.R. 5895, September 21, 2018*.

⁸³ Quest'ultima si ricorda essere stata presentata il 3 dicembre ed approvata dalla Camera il 6 ed il 7 dal Senato.

⁸⁴ Tra il 27 dicembre ed il 14 in Congresso non viene in discussione nessuna misura volta a garantire la proroga dell'esercizio finanziario.

il 25. L’iniziativa legislativa – anche in questa circostanza – è esercitata in modo tale da responsabilizzare i repubblicani del blocco finanziario ed i democratici della salvezza del sistema nazionale, traghettato fuori dalla paralisi e dallo stallo istituzionale⁸⁵. Oltre che con argomenti sostanzialmente politici, è stato interessante osservare che i democratici si sono fatti altresì portatori del principio costituzionale dei pesi e contrappesi, ossia rivendicando il ruolo dialettico del Congresso rispetto al Presidente ed il necessario equilibrio tra i poteri⁸⁶.

Dopo un lungo braccio di ferro, i repubblicani cedono alla Camera – dove non c’è più la maggioranza – ed al Senato – dove quest’ultima era debole ed insufficiente a contrastare l’ostruzionismo democratico – anticipando il termine dell’esercizio provvisorio al 28 gennaio. Il 15 febbraio il Presidente firma un *Omnibus Appropriation Act*⁸⁷. Si conferma così, anche nel momento di sua massima tensione e crisi, la prevalenza dell’Assemblea nel *budget process*. Non passi in secondo piano, infatti, che quello appena esposto è stato il braccio di ferro Congresso-Presidente più lungo in assoluto, durato ben trentacinque giorni⁸⁸ e che – non a caso – la firma del bilancio da parte del Presidente è stata accompagnata dalla “minaccia” di quest’ultimo di ricorrere a misure straordinarie in caso di mancato accordo con il Congresso per la costruzione del muro. Il 15 febbraio il Presidente dichiara lo stato di emergenza giustificando la scelta in ragione della grave minaccia agli interessi di sicurezza nazionale dovuta alla crisi dell’immigrazione illegale di “*large scale*” e “*long standing*”⁸⁹.

Lasciando ad altra sede le riflessioni circa le conseguenze generate da un così forte stress del dettato costituzionale statunitense, è comunque evidente la critica situazione in cui versa il sistema costituzionale americano.

⁸⁵ L’intento di rendere anche questa occasione utile ai fini del consenso politico emerge anche dalla “consistenza” del dibattito in aula (soprattutto alla Camera, meno al Senato in cui il passaggio sarà più rapido). Da una parte i Repubblicani insistono nel rappresentare le esigenze di difesa e sicurezza a fronte del fenomeno migratorio al confine con il Messico; dall’altra i Democratici insistono nell’opportunità di spostare ad altra e più adeguata sede – che non fosse quella del bilancio dello stato oramai in stallo assoluto – il dibattito sulle misure e politiche migratorie.

⁸⁶ Pare opportuno riportare le parole del *leader* democratico alla Camera S. Hoyer che rivendica il ruolo dei Rappresentanti quale “*coequal branch of government*”, responsabili delle scelte di autorizzazione legislativa alla spesa. Ancora, lo stesso afferma “I can’t think that the American people will get it, that their Congress sits supine and says we will only pass something if the President says it is okay” (Seduta alla Camera dei Rappresentanti, 17 gennaio 2019).

⁸⁷ Sull’incidenza sui poteri del Presidente dell’adozione di simile tipo di *Appropriation Act* v. *supra* nota n. 42.

⁸⁸ Giova infatti ricordare che quello in parola, quello del 2019, è lo *shutdown* più lungo che l’amministrazione statunitense abbia mai vissuto.

⁸⁹ Per un approfondimento sui cd Emergency Powers del Presidente degli Stati Uniti si v. *Presidential Proclamation on Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States*, 15 feb. 2019, www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-declaring-national-emergency-concerning-southern-border-united-states/; *National Emergency Powers*, Congressional Research Service, 27 feb. 2019, disponibile in fas.org/sgp/crs/natsec/98-505.pdf; G. Aravantinou Leonidi, *La dichiarazione di emergenza del Presidente Trump. Una nuova minaccia alla democrazia americana? Prime riflessioni sugli aspetti problematici e i profili costituzionali di una vicenda complessa*, in *Dir. Comp.*, 14 Marzo 2019.

La dichiarazione Trump disvela infatti i limiti non solo della disciplina dei poteri d'emergenza (cd. *Emergency Powers*)⁹⁰ bensì anche quelli del tessuto politico-costituzionale, dovuti al disallineamento della divisione dei poteri e dalla polarizzazione politica sempre maggiore – cartina da tornasole di una lacerazione profonda del tessuto sociale, in perdurante conflitto⁹¹.

La polarizzazione politica e sociale ha quindi inciso sullo spirito del costituzionalismo statunitense, generando sfiducia nelle istituzioni e nel tessuto politico. Le regole costituzionali del sistema statunitense soffrono il peso del tempo, anche perché minacciate da sempre più frequenti “stress test”⁹².

Nel corso della presidenza Biden, le impressioni fino ad ora rappresentate non sono state smentite.

Il suo primo *budget* presidenziale arriva in Congresso nel giugno 2022, con la *funding request of 1,522 trillion dollars*, l'8,6% in più rispetto al 2021, a seguito di un *iter* non poco travagliato. Per l'anno finanziario 2023 l'incremento delle *non-defence appropriations* è del 13% rispetto al 2022 ed anche in questo caso il contrasto tra democratici e repubblicani è sul bilanciamento tra *defence* e *non-defence appropriations* ed ovviamente il problema è l'ostruzionismo in Senato, avendo i repubblicani tutto l'interesse a procrastinare la *final appropriation* fino alle elezioni di *midterm*⁹³.

L'anno finanziario 2024 non ha fatto eccezione. Al primo ottobre 2023 il Congresso non aveva approvato nessuna delle *appropriations bills* né la *stopgap legislation*; prende forma il serio pericolo del quarto *shutdown* in un decennio. Solo a fine febbraio 2024, la maggioranza democratica ha approvato in Senato un disegno di legge sulla spesa per evitare a breve termine lo stallo finanziario, dopo che alla Camera i repubblicani lo hanno sostenuto a sole trentasei ore dalla scadenza⁹⁴.

⁹⁰ Lacuna ancor più sentita tenendo conto che si è oramai nell'epoca della presidenza stampo cd. “imperiale” si v. A. Schlesinger, *The imperial Presidency*, Boston, 1973.

⁹¹ Proprio su questo punto G. D'Ignazio, *Le elezioni di midterm e il governo “diviso” del Presidente Trump*, cit., VII ss., il quale afferma “[...] si presenta nuovamente 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 hanno posizioni opposte su alcuni grandi temi come i migranti, la difesa dell'ambiente, il controllo sulle armi e la tutela dei diritti civili. Tale divisione si riflette non solo all'interno dei partiti ma, adesso, anche nelle istituzioni, con un Senato repubblicano e una Camera dei rappresentanti a forte maggioranza democratica”.

⁹² Quello statunitense, infatti, è sempre stato descritto come un sistema il cui sviluppo del costituzionalismo era storicamente orientato, ossia, teso alla dimensione concreta del diritto, favorendo la stratificazione delle tradizioni e pratiche giuridico-istituzionali.

⁹³ Le *midterm* si sarebbero tenute l'8 novembre 2022. Per un'approfondita disamina su FY 2022 e FY 2023 si v. L. Testa, *Budget, debt ceiling and “assembly dominance”: Biden's (and his predecessors') curbs*, in *DPCE Online*, 2023, 405-418.

giova ricordare tra le altre cose che il congelamento della Camera dei Rappresentanti per settimane dovute all'avvicendamento alla *speakership* tra McCarty e Mike Johnson non ha di certo alleggerito il percorso del *budget process* in aula.

⁹⁴ Circa due mesi prima c'era stato l'accordo tra Presidente della camera Mike Johnson e il *leader* della maggioranza Chuck Schumer per il livello di spesa discrezionale di circa 1,59 trilioni di dollari. Tuttavia, dopo l'approvazione alla Camera del disegno di legge per il finanziamento il Congresso sarà chiamato a decidere sui livelli di finanziamento di strategici programmi. La proroga è all'8 marzo per le agenzie governative e al 22 marzo per il resto dei dipartimenti.

Appare dunque evidente che lo svolgersi – anche nelle sue criticità – della procedura di bilancio costituisce una lente attraverso la quale individuare i tratti caratteristici di una nazione, oltre il mero dato formale. La decisione di bilancio è combinazione di diversi “formanti” (tecnico-procedurale, politico e non solo). Non a caso un’indagine comparata del procedimento di bilancio non fa altro che manifestare le profonde differenze riscontrabili non tanto sul piano tecnico-procedurale quanto su quello della forma di governo, del concreto svolgersi dei rapporti tra poteri dello Stato. In quest’ottica è risultato interessante osservare come la mancanza di una completa disciplina di *deficit* finanziario – nel caso eccezionale in cui l’assemblea non fosse in grado di approvare il bilancio – sia funzionale a comprendere chi tra Congresso e Presidente sia il vero “sovrano” e decida sullo stato di eccezione. Il sistema statunitense, infatti, sembra delineare una latente tensione tra i due organi nel senso di quasi incentivare l’uno ad esasperare l’altro. È infatti spingendo al *deficit* il Presidente che il Congresso – a maggior ragione nel caso del governo diviso⁹⁵ – ha l’opportunità di riequilibrare a suo favore il rapporto di forza con la presidenza⁹⁶.

In definitiva, un processo di approvazione del bilancio adeguato e coerente nella dinamica procedimentale ed efficiente, o che quantomeno non stressi traumaticamente l’assetto istituzionale procedendo “per emergenza”, è sintomo di un sistema che funziona. Del pari, un processo di approvazione della spesa federale che sovente rischia di concludersi con la paralisi dell’amministrazione, manifesta una patologia profonda del sistema in questione. *Rectius*, un suo scarso adattamento ai cambiamenti politico-istituzionali intervenuti nel corso del tempo. La principale debolezza, invero, della forma di governo presidenziale degli Stati Uniti – che con forza si riflette nella procedura di approvazione del bilancio – è la mancanza di meccanismi istituzionali in grado di trovare soluzioni per risolvere conflitti

Anche in questo *Fiscal Year*, pare quantomai evidente l’incidenza che sui destini del *budget process* esercitano vicende politiche ad esso estranee e più ampie, come ad es. la corsa alle presidenziali, il problema dell’immigrazione illegale e del muro al confine con il Messico, le vicende giudiziarie che pesano sul Presidente in carica, lo spettro della procedura di *impeachment*, il nodo degli aiuti all’Ucraina e all’Israele.

⁹⁵ Ovvero, del Presidente “anatra zoppa”, che già versa in una condizione sfavorevole. In questo caso è più facile che si verifichino crisi decisionali più gravi poiché determinate dallo scontro di interessi politici generali, contrari a quelli della maggioranza di Governo.

⁹⁶ S’intende qui fare riferimento al naturale moto di riequilibrio che il Congresso è spinto ad opporre alla tendenza oramai consolidatasi dall’inizio del XXI secolo alla “presidenzializzazione” della forma di governo. La previsione costituzionale, infatti, di un equilibrio tra gli organi costituzionali, di un bilanciamento tra separazione dei poteri e *checks and balances* è forse entrata in crisi nella fase successiva all’11.9.2001. si è assistito ad una progressiva presidenzializzazione della forma di governo, uno sbilanciamento delle attribuzioni presidenziali a scapito di quelle congressuali. Caratteri fondamentali di questa nuova fase sono la maggiore discrezionalità dell’amministrazione, l’applicazione diversificata delle norme in base alla specifica situazione. Su questo punto si v. *ex multis* F. Lanchester, *Gli Stati Uniti e l’11 settembre 2001*, 2003, in www.associazionedeicostituzionalisti.it e (in chiave comparata) G. R. Stone, *Civil Liberties in Wartime: The American Perspective*, 2003, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Sui poteri costituzionali nei periodi d’emergenza M. Patrono, *Sistema dei ‘regulatory powers’ e Corte Suprema federale*, Milano, 1974.

tra gli organi costituzionali⁹⁷. Non intervenendo alcun tipo di “argine” allo scontro, la tensione dialettica si esprime in tutta la sua potenza in quei segmenti decisionali particolarmente strategici, come la decisione di bilancio.

Negli Stati Uniti è cambiato l’assetto dell’equilibrio istituzionale tradizionalmente garantito dalla separazione dei poteri e dal sistema dei pesi e contrappesi, di qui le disfunzioni fin qui evidenziate, che incidono non poco sulla sostanziale forma di governo.

Una metamorfosi nel costituzionalismo statunitense è indubbio che sia in atto⁹⁸. Per questo è necessario ancor di più garantire la divisione tra poteri, tra istituzioni, secondo il modello della forma di governo delineata dai Padri Costituenti, l’equilibrio tra le spinte ambiziose degli organi dello Stato⁹⁹.

Anche, infatti, una forma di governo tradizionalmente reputata “forte” quale quella presidenziale –statunitense – ha sviluppato, oramai non più come eccezione alla regola, forme di impedimento della cooperazione fra potere legislativo e potere esecutivo. Nonostante rappresenti formalmente un ottimo esempio di “Governo in Parlamento” grazie agli istituti costituzionalmente garantiti dei *checks and balances* (tra cui appunto l’iniziativa presidenziale sul bilancio preventivo), il sempre più frequente fenomeno del Governo Diviso ostacola la collaborazione tra i due poteri, l’espressione di un unico indirizzo politico, l’attuazione coerente del programma di governo. Il configurarsi della non auspicabile esperienza del “potere che arresta il potere” realizza una dialettica tra Congresso e Presidente di solo segno negativo, anche laddove le due istituzioni siano riconducibili al medesimo partito.

In questo senso, la crisi del processo di formazione e approvazione del bilancio, l’arresto delle attività dell’amministrazione, in altre parole, la crisi fiscale, evidenzia le trasformazioni della costituzione materiale statunitense, i limiti della forma di governo presidenziale.

Se così può affermarsi, allora appare evidente – per lo meno attraverso la lente del bilancio qui utilizzata – che quella statunitense non si discosti molto dalle altre forme di governo, segnatamente quelle parlamentari, che sul bilancio dimostrano tutta la loro debolezza, nonostante esse siano dotate degli strumenti idonei, in potenza, a collegare l’indirizzo politico espresso

⁹⁷ Nel sistema costituzionale non sono previsti istituti che permettano di risolvere tali conflitti ad es. con il ricorso all’elettorato. Non c’è la possibilità che l’uno (il Congresso) sfiduci l’altro (il Presidente). Sul punto si v. M. Volpi, *Libertà e autorità*, Torino, 2022. Né può pensarsi di scaricare il compito ai partiti che – a livello globale – stanno vivendo una profonda crisi della rappresentanza, acuita dalla rigidità ideologica raggiunta su spinta dei populismi e sono essi stessi causa dello stallo decisionale. Sulla flessibilità del sistema dei partiti negli Stati Uniti cfr. W. Chambers, *The American Party Systems: Stages of Political Development*, New York, 1975; J. Sides, C. Tausanovitch e L. Vavreck, *The Bitter End: The 2020 Presidential Campaign and the Challenge to American Democracy*, Princeton, 2022.

⁹⁸ Si v. R. Toniatti, *L’elezione presidenziale negli Stati Uniti d’America (2020): la quiete dopo la tempesta*, in *DPCE online*, 2020, 4, xi-xxvi, spec. xvii. Inoltre, sull’evoluzione della situazione nel corso del mandato di Biden, alla luce delle *midterm elections* si v. F. Clementi, *Il valore sistemico delle elezioni statunitensi di midterm 2022*, in *Federalismi.it*, 2022, 30, iv-xiii, spec. ix.

⁹⁹ 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 si v. B. Ackerman, *Tutti i poteri del Presidente*, Bologna, 2012, 99 ss.

dal bilancio alla realizzazione del programma di governo (rapporto fiduciario; rapporto maggioranza-opposizione trasparente)¹⁰⁰.

L'approvazione del bilancio statale è dunque il comune fondo su cui anche il più avanzato e fulgido esempio di forma di governo stabile perde quei caratteri di infallibilità e rovinosamente si impantana; o se si preferisce è il prisma attraverso cui scompare la forma di governo presidenziale ed osservare che invero le disfunzioni in materia la accomunano a quella parlamentare.

È chiaro, dunque, che la forza ovvero la debolezza di una determinata forma di governo non dipenda dalla diretta, ovvero indiretta, investitura popolare del Governo.

Per questo le soluzioni di tipo presidenzialistico non paiono offrire risposte idonee ai sistemi istituzionali sul piano della finanza pubblica, soprattutto non preferibili a riforme orientate a riprodurre, con i dovuti adattamenti, soluzioni proprie dei modelli parlamentari nord-europei (britannico o tedesco) per quel che riguarda una più efficace ripartizione dei poteri e regolamentazione dei rapporti tra Governo-Parlamento-Amministrazione.

Maria Frisina
Dipartimento di Scienze Politiche
Università di Roma "La Sapienza"
maria.frisina@uniroma1.it

Gli *shutdown* statunitensi

Giorno di inizio	Presidente	Durata (giorni)
1° ottobre 1976	Ford	10
1° ottobre 1977	Carter	12
1° novembre 1977	Carter	8
1° dicembre 1977	Carter	8
1° ottobre 1978	Carter	17

¹⁰⁰ Per un approfondito studio della crisi fiscale nelle diverse esperienze parlamentari europee si v. F. Bassanini, S. Merlini (Eds), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, 1995.

Giorno di inizio	Presidente	Durata (giorni)
1° ottobre 1979	Carter	11
21 novembre 1981	Reagan	2
1° ottobre 1982	Reagan	1
18 dicembre 1982	Reagan	3
11 novembre 1983	Reagan	3
1° ottobre 1984	Reagan	2
4 ottobre 1984	Reagan	1
17 ottobre 1986	Reagan	1
19 dicembre 1987	Reagan	1
6 ottobre 1990	Bush	3
14 novembre 1995	Clinton	5
16 dicembre 1995	Clinton	21
1° ottobre 2013	Obama	16
20 gennaio 2018	Trump	3
9 febbraio 2018	Trump	1
22 dicembre 2018	Trump	26