

# Il controllo presidenziale sull'amministrazione federale attraverso il potere di nomina e di revoca: i primi 100 giorni del secondo mandato di Donald Trump

di Chiara Padrin

**Abstract:** *Presidential Control over the Federal Administration through Appointment and Removal Powers: The First 100 Days of Donald Trump's Second Term* – The article examines the use of presidential appointment and removal powers during Donald Trump's second term, focusing on their impact on the constitutional balance between the Presidency and the federal administration. Special attention is devoted to removals within independent agencies and the ensuing litigation, which has reopened debate on the limits of executive authority. The essay also considers the early wave of Senate-confirmed appointments and key institutional developments, such as the creation of the DOGE and the proposed reinstatement of Schedule F, within the broader framework of the Unitary Executive Theory and the evolving strain on separation of powers.

**Keywords:** Appointments; Presidential election; Removal power; Unitary executive theory

1097

## 1. Introduzione

L'esito delle elezioni presidenziali americane, che ha visto la seconda (non consecutiva) vittoria di Donald Trump<sup>1</sup>, apre a molteplici riflessioni sulle prerogative presidenziali e sui suoi limiti, in un intreccio tra una dimensione più strettamente politica, resa ancor più pregnante dalla stagione di iperpolarizzazione che stanno vivendo gli Stati Uniti, ed una giuridico-costituzionale che interessa la figura del Presidente e della *executive branch* nel rapporto con gli altri poteri<sup>2</sup>. Un esempio emblematico di quest'accavallamento è rappresentato dal potere di nomina e di revoca che, insieme agli *executive orders*<sup>3</sup>, definisce una delle fasi post-elettorali più

---

<sup>1</sup> Sulle ultime elezioni presidenziali americane vedasi F. Clementi, *Tra dilemmi ed opportunità: la vittoria di Donald Trump e le sfide per la democrazia negli Stati Uniti*, in *Federalismi.it*, 2024, 28, IV ss.

<sup>2</sup> Per una retrospettiva storico-giuridica, che muove dall'indipendenza degli Stati Uniti e giunge sino alla stagione di frattura e forte polarizzazione della contemporaneità, si veda E. Mostacci, A. Somma, *Gli Stati Uniti e il loro diritto*, Torino, 2023. Sul tema, altresì, A. Buratti, *La frontiera americana. Una interpretazione costituzionale*, Verona, 2016.

<sup>3</sup> Per un affondo sugli *executive order* adottati a partire dall'insediamento di Trump, si rinvia ad A. Baraggia, D. Camoni, *Gli Executive Orders nella seconda Presidenza Trump: verso un nuovo equilibrio nella separazione dei poteri?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2025, 2, 241.

cruciali per delineare il programma politico del Presidente, dando una precisa impronta alla direzione dell'indirizzo politico federale.

Restringendo l'angolo visuale ai poteri di nomina e revoca, questi si pongono come due facce della stessa medaglia, funzionali entrambi a garantire il controllo presidenziale sull'amministrazione federale. Mentre il primo affonda le sue radici nella Costituzione americana grazie alla c.d. *Appointment Clause* di cui all'Article II, Section 2, Clause 2<sup>4</sup>, il secondo manca di un esplicito ancoraggio costituzionale, benché nel tempo sia prevalsa l'interpretazione per cui tale facoltà sia da considerarsi ricompresa nell'autorità esecutiva del Presidente<sup>5</sup>, ricavandola dalla *Vesting Clause*<sup>6</sup>, insieme o in alternativa, alla *Take Care Clause*<sup>7</sup>.

Proprio nel perimetro di queste prerogative presidenziali si sviluppa il presente contributo, che mira a tracciare un primo, provvisorio, bilancio dell'impatto giuridico sul sistema americano delle decisioni prese nei primi cento giorni della attuale presidenza. Al di là delle dinamiche prettamente politiche, infatti, l'altisonante figura di Donald Trump costituisce (e potrebbe costituire ancor più in futuro) uno *stress test* per gli equilibri costituzionali americani, sollecitando riflessioni sulla tenuta del sistema, come del resto è già avvenuto nel corso del suo primo mandato<sup>8</sup>.

Molteplici sono infatti gli accadimenti che hanno sollecitato il dibattito giuridico sin dal momento dell'insediamento, a partire dal paventato utilizzo delle *Recess Appointments*<sup>9</sup> e della loro compatibilità con il sistema costituzionale, fino alla contestata istituzione del *Department of Government Efficiency* (DOGE), struttura di dubbio inquadramento giuridico che ha sollevato più di una controversia tanto rispetto alla scelta dei suoi membri, quanto al rapporto tra essa e le *agencies* federali. Nondimeno, il potere di licenziamento e di revoca di cui si è servito Trump in questi primi mesi ha

<sup>4</sup> La *Appointment Clause* statuisce che «[the President] shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments».

<sup>5</sup> Il momento di *turning point* si è avuto con la *Decision of 1789*, esito di un dibattito durato oltre un mese durante la prima sessione del Primo Congresso, ove si discuteva se il Presidente aveva la *constitutional authority* di rimuovere funzionari dell'esecutivo in assenza di una legge che lo autorizzasse, concludendo in senso positivo. La *Decision of 1789* è stata peraltro richiamata dalla Corte suprema in diverse occasioni, U.S. Supreme Court, *Parsons v. United States*, 167 U.S. 324, 338–43 (1897); U.S. Supreme Court, *Myers v. United States*, 272 U.S. 52, 146 (1926); U.S. Supreme Court, *Bowsher v. Synar*, 478 U.S. 714, 723 (1986).

<sup>6</sup> U.S. Constitution, Article II, Section 1, Clause 1, «the executive power shall be vested in a President of the United States of America».

<sup>7</sup> U.S. Constitution, Article II, Section 3, Clause 1, il Presidente deve «take care that the laws be faithfully executed».

<sup>8</sup> Sul punto vedasi, tra gli altri, M. Patrono, A. Vidaschi, *Donald Trump e il futuro della democrazia americana*, Milano, 2022; P. Passaglia, *President Trump's Appointments: A Policy of Activism*, in *DPCE Online*, 2021, 1, 927 ss.

<sup>9</sup> Secondo l'Article II, Section 2, Clause 3 «[t]he President shall have Power to fill up all Vacancies that may happen during the Recess of the Senate, by granting Commissions which shall expire at the End of their next Session».

anch'esso contribuito in modo significativo a rilanciare il dibattito sull'estensione delle prerogative presidenziali. In particolare, tali atti hanno posto nuovamente la Corte Suprema nella condizione di dover chiarire i confini costituzionali del potere esecutivo in materia di rimozione degli *officers*, richiamando, al contempo, l'attenzione del Congresso, soprattutto a seguito della reintroduzione – mediante *executive order* – della categoria dello *Schedule F*<sup>10</sup>.

Sullo sfondo, si coglie la forte tensione tra poteri che storicamente caratterizza il sistema americano, con al centro il rapporto tra Presidente e amministrazione federale, ma attorno a cui orbitano il potere legislativo e quello giudiziario. Proprio in tale dinamica di progressiva espansione dell'esecutivo si iscrive il *leit motiv* della moderna Presidenza<sup>11</sup>, la quale ha una forte dimensione personale e aspira a «conquistare una nuova e primaria autorità nella realizzazione dell'*executive branch*»<sup>12</sup>, servendosi (anche) dei poteri di nomina e di revoca per esercitare un più intenso controllo sull'amministrazione federale e sulle agenzie indipendenti<sup>13</sup>. In questa prospettiva, il secondo mandato di Donald Trump riporta in auge il dibattito attorno alla *Unitary Executive Theory*<sup>14</sup>, dottrina che riconosce al Presidente un controllo pieno e diretto sull'intero ramo esecutivo, comprendendo il potere di dirigere e rimuovere a propria discrezione tutti i funzionari che esercitano funzioni esecutive, senza interferenze da parte del Congresso.

Sembra ispirarsi a tale impostazione l'agenda politica del Presidente Trump, che, dopo un primo mandato (2017-2021) già caratterizzato da forti conflitti con parti dell'amministrazione (spesso identificate retoricamente

---

<sup>10</sup> Lo strumento dello *Schedule F* si propone di riclassificare una precisa categoria di funzionari federali al fine di poter procedere alla loro rimozione “*at will*”, per approfondire vedasi § 5.

<sup>11</sup> Sui diversi modelli di Presidenza, S. Fabbrini, *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Bari, 1993.

<sup>12</sup> S. Mirate, *Politics v. Administration: la progressiva estensione dei poteri di controllo del Presidente*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, 1, 200, 203. Sulla stessa scia, E. Kagan, *Presidential Administration*, in 114 *Harv. L. Rev.* 2245, 2246 (2001). Kagan osserva che lo Stato amministrativo americano altro non è che «the history of competition among different entities for control of its policies. All three branches of government - the President, Congress, and Judiciary - have participated in this competition; [...], no single entity has emerged finally triumphant, or is ever likely to do so. But at different times, one or another has come to the fore and asserted at least a comparative primacy in setting the direction and influencing the outcome of administrative process. In this time, that institution is the Presidency. We live today in an era of presidential administration».

<sup>13</sup> Per un confronto con il primo mandato in relazione al rapporto tra Trump e le *independent agencies* si rinvia a C. Sartoretti, *The Trump administration and its strategy to seize control over independent agencies*, in *DPCE Online*, 2021, 1, 1047 ss.

<sup>14</sup> Cfr. S. Prakash, *New Light on the Decision of 1789*, in 91 *Cornell L. Rev.* 1021 (2006). Contrariamente, alcuni studiosi sostengono la teoria *antiunitarian* intravedendo nelle intenzioni dei *Framers* la scelta di considerare il potere di rimozione come un potere condiviso tra legislativo ed esecutivo, cfr. J.H. Shugerman, *Presidential Removal: The Marbury Problem and the Madison Solutions*, in 89 *Fordham L. Rev.* 2085, 2090 (2021); oppure, ancora, negano che sia garantito dalla Costituzione, D.D. Birk, *Interrogating the Historical Basis for a Unitary Executive*, in 73 *Stan. L. Rev.* 175, 182 (2021).

dallo stesso come componenti del c.d. *deep state*<sup>15</sup>), appare oggi collocarsi sulla medesima scia, intensificando – ed a tratti radicalizzando – il controllo presidenziale sull'amministrazione federale<sup>16</sup>.

Un simile assetto solleva inevitabilmente questioni sul piano della separazione dei poteri, in un quadro in cui – all'espansione dei poteri del Presidente – si accompagna una progressiva erosione dei meccanismi di *checks and balances*<sup>17</sup>. Il terreno delle nomine e delle revoche diviene così un punto di osservazione privilegiato per guardare alle torsioni a cui il sistema costituzionale americano è sottoposto, specie se si considera che esse producono effetti non solo nel rapporto tra esecutivo e legislativo, ma interpellano altresì il potere giudiziario, che si configura, sinora, come il principale interlocutore istituzionale al moto "espansionista" del Presidente. In particolare, le decisioni delle corti inferiori si sono poste come il principale fattore di contenimento rispetto ad alcune iniziative promosse dall'Esecutivo, eccependone in più occasioni, come si vedrà, l'incompatibilità con i principi costituzionali.

Sin da questi primi mesi è inoltre possibile intuire la centralità che assumerà la Corte Suprema che, soprattutto sulle questioni satellite che ruotano attorno alla *Unitary Executive Theory*, sarà chiamata ad intervenire in ultima parola. Quest'ultima è stata peraltro già interpellata in diverse occasioni dall'amministrazione Trump II mediante il ricorso al cosiddetto *emergency docket*, utilizzato strumentalmente e sempre più di frequente per richiedere la sospensione delle ingiunzioni dei tribunali di grado inferiore, che bloccano iniziative presidenziali di varia natura (sovente connesse agli EO) prima delle sentenze di merito.

L'uso reiterato dell'*emergency docket*, già registratosi nella prima presidenza<sup>18</sup>, sottende un rapporto mutato tra Corte Suprema ed Esecutivo, in cui il giudice costituzionale viene progressivamente investito del compito di legittimare *ex ante* l'azione presidenziale, circumnavigando –

<sup>15</sup> Il termine *deep state* è privo di una definizione giuridica formale, ma è divenuto oggetto di crescente attenzione nel dibattito costituzionalistico statunitense, specialmente in relazione alla retorica trumpiana volta a delegittimare la pubblica amministrazione. Per approfondire, H. Kitrosser, *Accountability in the Deep State*, in 65 *UCLA L. Rev.* 1532 (2018); D. Moynihan, *Populism and the Deep State: The Attack on Public Service Under Trump*, in M.W. Bauer, B.G. Peters, J. Pierre, K. Yesilkagit, S. Becker (Eds.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, Cambridge, 2021, 151.

<sup>16</sup> Sul rapporto tra Presidente e pubblica amministrazione, *ex multis*, G. D'Ignazio, *La pubblica amministrazione nel sistema di governo separato*, in G. D'Ignazio (cur.), *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Padova, 2020, 159; J. Mashaw, D. Berke, *Presidential Administration in a Regime of Separated Powers: An Analysis of Recent American Experience*, in 35 *Yale J. on Regul.* 549 (2018).

<sup>17</sup> Come osservato da Vanoni, «La traslazione dell'indirizzo politico dal Congresso al Presidente, [...] ha generato un sbilanciamento dell'equilibrio originario e un'estensione dei poteri presidenziali non facilmente controbilanciabile», L.P. Vanoni, *Me The People. Il disaccordo in America nell'era delle identity politics*, in *Percorsi costituzionali*, 2019, 1, 61, 73.

<sup>18</sup> Per una ricostruzione del rapporto tra Presidenza e Corte Suprema nei primi due anni del primo mandato Trump, vedasi R. Toniatti, *President Trump's Political Agenda Vis à Vis the Supreme Court*, in G.F. Ferrari (Ed.), *The American Presidency under Trump – The First Two Years*, The Hague, 2020, 65.

nell'immediato – il vaglio delle corti inferiori. Sembra così rafforzarsi una dinamica che acuisce la tensione tra il vertice giudiziario e i tribunali federali di primo grado.

Tale conflittualità istituzionale, destinata a intensificarsi, rende verosimile un coinvolgimento sempre più diretto della Corte Suprema, non solo quale arbitro nello scontro tra giudiziario ed esecutivo, ma altresì quale interprete sostanziale della portata della *Unitary Executive Theory*. Tema, quest'ultimo, che peraltro la Corte ha già iniziato a tratteggiare, sia pure in un diverso contesto, nella sentenza *Trump v. United States*<sup>19</sup> del 2024, ma che potrebbe essere rievocato, soprattutto in relazione al potere di revoca.

## 2. Le nomine con *advice and consent* e una breve digressione sul mancato utilizzo delle *Recess Appointments* (so far)

La *Appointment Clause* di cui all'Article II, Section 2, Clause 2 è stata appropriatamente definita come una delle clausole più controverse del diritto costituzionale americano<sup>20</sup>, e si caratterizza per essere uno dei principali strumenti a disposizione del Presidente per esercitare un controllo sulla amministrazione federale.

Sul piano del funzionamento, nell'ambito della *Clause 2*, si possono distinguere due tipologie di nomine. La prima, riservata ai funzionari federali (i c.d. *officers*), che avviene senza alcuna intermediazione del Senato tramite una decisione individuale del Presidente, delle Corti federali o dei direttori delle agenzie. La seconda, che interessa i funzionari di alto livello, i c.d. *principal officers* (in cui rientrano ambasciatori, segretari di Gabinetto, consoli e giudici della Corte Suprema), che necessita invero di un duplice passaggio, articolato in un primo impulso presidenziale e seguito dal voto di conferma del Senato, il quale fornisce il c.d. *advice and consent*, così formalizzando la nomina<sup>21</sup>.

La scelta di affidare la prerogativa di nomina ad una persona sola, anziché ad un organo collegiale, trovava ragion d'essere, nelle intenzioni dei *Framers*, in una maggior responsabilizzazione del Presidente di fronte all'opinione pubblica. Si poteva in tal modo innescare un circolo virtuoso per cui il Presidente avrebbe avuto una maggior attenzione alle conseguenze

<sup>19</sup> Per un commento alla sentenza, si rinvia a D. Zecca, *Immunità presidenziali e responsabilità penale: l'incerto perimetro dopo Trump v. United States*, in *DPCE Online*, 2024, 4, 2397.

<sup>20</sup> Così definita, soprattutto in relazione alla nomina dei giudici federali, da L.P. Vanoni, *U.S.A.: Da Scalia a Gorsuch. Note minime sul potere di «advice and consent»*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22-3-2017, [www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2007/01/vanoni.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2007/01/vanoni.pdf).

<sup>21</sup> Fine ultimo di tale seconda tipologia è quello di garantire il giusto equilibrio tra le istanze politiche e la presenza di requisiti tecnici e professionali per ricoprire tali cariche di alto profilo, esercitando il Senato un ruolo di controllo sul potere esecutivo, nel noto meccanismo di *checks and balances*. La Costituzione, a tal proposito, conferisce al Congresso il potere di creare uffici federali e al Presidente il potere di nomina dei vertici di questi ultimi. Questa separazione rappresentava, per usare le parole di James Madison, una delle migliori garanzie contro la creazione di uffici inutili o di poteri tirannici, cfr. J. Boyd (Ed.), *Madison's Observations on Jefferson's Draft of a Constitution for Virginia* (1788), in 6 *Papers of Thomas Jefferson* 308, 311 (1952).

reputazionali connesse alla scelta di un soggetto idoneo<sup>22</sup>, pur mantenendo come contrappeso per il rischio di abusi di potere il voto del Senato<sup>23</sup>.

Proprio a fronte della complessità che ruota attorno al potere di nomina presidenziale, la Corte Suprema è intervenuta a più riprese per chiarire il significato della clausola in relazione all'estensione di tale prerogativa, chiarendo l'ambito soggettivo delle nomine e finanche imponendo dei limiti all'uso patologico di alcuni strumenti in grado di aggirare la normale prassi della nomina<sup>24</sup>.

Tra questi, figurano le *Recess Appointments*<sup>25</sup>, concepite inizialmente per garantire la continuità amministrativa durante i lunghi periodi in cui il Senato non era in sessione e successivamente trasformatesi in uno strumento finalizzato ad aggirare le lungaggini<sup>26</sup> del procedimento di *advice and consent* e, in parallelo, a mitigare il rischio di un rigetto della nomina da parte del

<sup>22</sup> Si veda, A. Hamilton, *The Appointing Power of the Executive*, in *Federalist* No. 76 (1788). Circa le ragioni che spinsero i *Framers* a ritenere più funzionale una persona singola anziché un organo collegiale, Hamilton scriveva: «The sole and undivided responsibility of one man will naturally beget a livelier sense of duty and a more exact regard to reputation. [...] He will have FEWER personal attachments to gratify, than a body of men who may each be supposed to have an equal number; and will be so much the less liable to be misled by the sentiments of friendship and of affection. A single well-directed man, by a single understanding, cannot be distracted and warped by that diversity of views, feelings, and interests, which frequently distract and warp the resolutions of a collective body».

<sup>23</sup> Quello dell'*advice and consent* rappresenta uno dei principali contrappesi al potere esecutivo, consentendo al Senato di contribuire alla definizione dell'indirizzo dell'amministrazione e a garantire la qualità e l'idoneità dei titolari delle cariche più elevate. Ad ogni modo, resta fermo che, sul piano della divisione dei poteri, è controversa la titolarità del potere di *appointment*. Riconosciuto al Presidente il potere di nominare chiunque desideri, la clausola garantisce altresì al Senato di confermare o rigettare i soggetti preliminarmente nominati dal primo, ragion per cui alcuni studiosi hanno ritenuto che – nei fatti – si tratti di un potere condiviso, cfr. D.S. Cohen, *Do your Duty (!)(?) The Distribution of Power in the Appointments Clause*, in 103(4) *Va. L. Rev.* 673 (2017).

<sup>24</sup> Ciò è avvenuto, in materia di *inferior officer*, con le sentenze U.S. Supreme Court, *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976), U.S. Supreme Court, *Edmond v. United States*, 520 U.S. 651 (1997), sulle *Recess Appointments*, con U.S. Supreme Court, *NLRB v. Noel Canning*, 573 U.S. 513 (2014), e sull'affidamento di incarichi *ad interim* in presenza di posti vacanti, U.S. Supreme Court, *SW General, Inc. v. NLRB*, 580 U.S. \_\_\_\_ (2017).

Per una messa a sistema del meccanismo dell'*advice and consent*, con uno sguardo anche alla nozione di *officer* e alle *recess appointments*, vedasi A. Buratti, *Disegno, evoluzione ed interpretazione dei checks and balances nella Costituzione americana*, in G. D'Ignazio (cur.), *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, op. cit., 52, 84 ss.

<sup>25</sup> Esse vengono in rilievo qualora sia presente un posto vacante e il Senato non sia in sessione, consentendo al Presidente di nominare i funzionari federali con validità sino alla successiva sessione annuale del Congresso, a quel punto ponendosi in alternativa la loro decadenza o la conferma da parte del Senato.

<sup>26</sup> Le tempistiche delle nomine con necessità di *advice and consent* del Senato si sono infatti progressivamente allungate fino a triplicarsi. Prendendo a riferimento i primi tre anni della prima Presidenza Trump in comparazione con la Presidenza Reagan il *confirmation process* del Senato era, in quest'ultimo caso, di 69 giorni, mentre nella prima amministrazione Trump aumentava sino ad arrivare a 160,5 giorni, cfr. P. Hitlin, *Senate Confirmations Slow to a Crawl*, in *Center for Presidential Transition*, 21-11-2024, [presidentialtransition.org/senate-confirmations-slow-to-a-crawl/](https://presidentialtransition.org/senate-confirmations-slow-to-a-crawl/).

Senato. In siffatto utilizzo, tuttavia, si annida uno degli effetti patologici delle stesse, ovvero quello di trasformare il Senato da valutatore *ex ante* delle potenzialità e dei requisiti tecnici del nominato a valutatore *ex post* della performance di quest'ultimo<sup>27</sup>.

Nel solco di tali premesse, in controtendenza rispetto agli ultimi 10 anni di storia<sup>28</sup>, Donald Trump, a pochi giorni dalla sua elezione, ha portato ad un rinverdimento del dibattito sull'utilizzo di tale istituto grazie ad alcune dichiarazioni rese sulla piattaforma X, ove lo stesso annunciava che qualsiasi Senatore repubblicano che avesse ambito alla posizione di leadership nel Senato degli Stati Uniti doveva accettare le *Recess Appointments* «without which we will not be able to get people confirmed in a timely manner [...] This is what they did four years ago, and we cannot let it happen again»<sup>29</sup>.

Tra le strade individuate al fine di garantire le nomine in *recess* era stata ipotizzata quella della richiesta del Presidente, per mezzo dell'approvazione di una risoluzione da parte di entrambe le Camere a maggioranza semplice, di una pausa dei lavori del Congresso, la quale avrebbe potuto consentire, se pari o superiore a 10 giorni, di compiere le nomine. Oppure, in alternativa, l'uso della clausola dell'*Article II Section 3* che conferisce al Presidente «on extraordinary occasions [...] and in Case of Disagreement» di aggiornare le camere per il tempo che reputa opportuno.

Non si è tuttavia reso necessario procedere in tal senso, beneficiando il Presidente di un Senato a maggioranza repubblicana che ha assecondato la maggior parte delle sue scelte<sup>30</sup>, sebbene alcune nomine abbiano coinvolto

<sup>27</sup> Particolare attenzione va riservata soprattutto alle *judicial recess appointments*; le nomine giudiziarie sono una delle poche aree politiche che – a dispetto della maggior parte dei poteri unilaterali del Presidente – coinvolgono tutti e tre i rami del Governo. In argomento S.M. Pyser, *Recess Appointments to the Federal Judiciary: an Unconstitutional Transformation of Senate Advice and Consent*, in 8 U. P.A. J. Const. L. 61 (2006).

<sup>28</sup> Con l'evoluzione delle pratiche legislative e l'aumento della frequenza delle sessioni del Senato, l'uso delle nomine in *recess* ha subito una significativa riduzione. Un punto di svolta è rappresentato dalla sentenza della Corte Suprema nel caso *NLRB v. Noel Canning* del 2014, che ha stabilito che il Presidente può effettuare nomine in *recess* solo durante pause del Senato di almeno dieci giorni. Inoltre, la Corte ha riconosciuto la validità delle sessioni *pro forma* di cui il Senato si è servito, tramite la presenza di un senatore o di un rappresentante per riunire le camere e aggiornare i lavori, per evitare una interruzione formale dei lavori del Senato.

<sup>29</sup> Per il testo completo, cfr. Donald Trump, in X, 10-11-2024, x.com/realDonaldTrump/status/1855692242981155259.

Un argomento tra coloro che sostenevano la conformità dell'utilizzo dei *Recess Appointments* è quello per cui si ritornerebbe ad una tradizione di lunga data, necessaria per garantire al Presidente eletto di governare al fianco di alti funzionari che condividano la sua visione politica. Cfr. D. McGahn, *Why Trump Needs Recess Appointments*, in *Wall Street Journal*, 11-11-2024, www.wsj.com/opinion/why-trump-needs-recess-appointments-senate-too-slow-confirming-officials-dadff49b.

Criticamente, invece, A. Reed Amar, J. Chafetz, T.P. Schmidt, *No, Trump Can't Just 'Dismiss' the Senate*, in *The Atlantic*, 6-12-2024, www.theatlantic.com/politics/archive/2024/12/trump-senate-constitution-house-congress/680898/.

<sup>30</sup> Il *Washington Post*, come per le precedenti elezioni, ha predisposto un *tracker* delle nomine che richiedono la conferma del Senato. Al 7 giugno 2025, risultano confermate 73 nomine, 251 sono in attesa di conferma e 17 nomine sono state ritirate. Per

figure controverse o in alcuni casi lontane dai circuiti governativi tradizionali<sup>31</sup>, portando ad una spaccatura interna alla stessa maggioranza, che, ad ogni modo, non è mai esitata in un conflitto aperto, né tantomeno ha comportato il mancato *consent* del Senato.

Concentrando l'attenzione sulle nomine più dibattute e che hanno generato frizioni in sede di voto, esempio principe è la nomina di Pete Hegseth, ex militare e noto commentatore di Fox News, che ha superato lo scrutinio senatorio per la Difesa ottenendo la conferma con 51 voti favorevoli contro 50 contrari, contando il *tie-breaking vote* del Vicepresidente Vance (il quale ha permesso di superare l'impasse causato dal pareggio)<sup>32</sup>. Dai registri del Senato emerge che si è trattato del margine più ristretto mai registrato per la conferma di un Segretario alla Difesa dalla creazione della carica nel 1947 e, allargando lo sguardo, del secondo caso nella storia degli Stati Uniti in cui un nominato ad una carica di Gabinetto è stato confermato grazie al voto decisivo del Vice Presidente. L'unico precedente risale alla nomina di Betsy DeVos, anch'essa repubblicana, a Segretario all'istruzione durante il mandato Trump I<sup>33</sup>.

Al di là del più appariscente disaccordo sulla figura di Hegseth, per completare il quadro, sono 17 le nomine annunciate e poi ritirate; tra cui la più nota è quella di Matt Gaetz come *Attorney General*, il quale ha ritirato la sua candidatura – ancor prima dell'audizione in Commissione – per evitare il rischio di bocciatura in plenaria, a fronte dell'ostilità di diversi senatori del suo stesso partito per le sue pregresse controversie personali<sup>34</sup>.

Le nomine invece confermate, ma con ristretto margine di voto, sono quelle di Robert F. Kennedy Jr. come Segretario del *Department of Health and Human Services*, avvenuta con 52-48<sup>35</sup>; di Tulsi Gabbard come *Director of*

---

consultare il tracker, [www.washingtonpost.com/politics/interactive/2025/trump-appointee-tracker/](http://www.washingtonpost.com/politics/interactive/2025/trump-appointee-tracker/).

<sup>31</sup> Si fa riferimento, ad esempio, alla nomina dell'opinionista televisivo di Fox News Pete Hegseth come Segretario alla Difesa e di Robert F. Kennedy Jr. come Segretario alla Sanità.

<sup>32</sup> Benché esuli dalla tematica trattata nel presente contributo, pare opportuno segnalare che sinora l'unico altro *tie-breaking vote* del Vice Presidente Vance è avvenuto il 30 aprile 2025 in occasione della presentazione di una risoluzione congiunta per porre fine all'emergenza nazionale legata alle tariffe globali, si rinvia a *Roll Call Vote 119th Congress - 1st Session, A joint resolution terminating the national emergency declared to impose global tariffs*, in *Senate.gov*, 30-4-2025, [www.senate.gov/legislative/LIS/roll\\_call\\_votes/vote1191/vote\\_119\\_1\\_00226.htm](http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_votes/vote1191/vote_119_1_00226.htm).

<sup>33</sup> Cfr. H. Cooper, K. Demirjian, *Vice President JD Vance had to cast the tiebreaking vote*, in *New York Times*, 24-1-2025, [www.nytimes.com/live/2025/01/24/us/pete-hegseth-defense-secretary-vote#pete-hegseth-defense-secretary-trump](http://www.nytimes.com/live/2025/01/24/us/pete-hegseth-defense-secretary-vote#pete-hegseth-defense-secretary-trump); A. Karni, C. Cameron, *Hegseth is the second cabinet secretary in history to advance on a tiebreaker vote*, in *New York Times*, 24-1-2025, [www.nytimes.com/live/2025/01/24/us/pete-hegseth-defense-secretary-vote#pete-hegseth-defense-secretary-trump](http://www.nytimes.com/live/2025/01/24/us/pete-hegseth-defense-secretary-vote#pete-hegseth-defense-secretary-trump).

<sup>34</sup> Sul tema, Committee on Ethics, *In the matter of allegations relating to representative Matt Gaetz*, 23-12-2024, [ethics.house.gov/wp-content/uploads/2024/12/Committee-Report.pdf](http://ethics.house.gov/wp-content/uploads/2024/12/Committee-Report.pdf).

<sup>35</sup> La nomina di Kennedy Jr. ha visto i senatori democratici compatti nel voto contrario, a cui si è aggiunto il voto del repubblicano Mitch McConnell motivata dalle pregresse posizioni no-vax di Kennedy Jr. Ciò detto, nella fase degli *hearings* quest'ultimo si è espresso più moderatamente sul tema dichiarando che «I want to make sure the Committee is clear about a few things. News reports have claimed that I am anti-

*National Intelligence*, con 52-48 e di Kash Patel come *Director of the Federal Bureau of Investigation* confermata con lo scarto di un solo voto (51-49).

Questi casi risultano essere accomunati dal riguardare soggetti con un forte allineamento ideologico con il Presidente, ma con posizioni eterodosse rispetto a temi sensibili, risultando peraltro sintomatici di una frizione all'interno della maggioranza tra il movimento MAGA<sup>36</sup> e il mondo conservatore<sup>37</sup>.

Si tratta di una spaccatura che se *prima facie* può apparire suscettibile di ingenerare conseguenze di natura esclusivamente politica, assume invece rilievo sul piano costituzionale non solo rispetto all'esercizio del potere di *consent* del Senato – reso instabile dalla mancata coesione interna alla maggioranza –, ma anche per le ricadute sistemiche che tale dinamica determina.

In questo solco, cercando di tracciare alcune prime (provvisorie) conclusioni, anche nel tentativo di mettere in relazione il primo e il secondo mandato Trump, si può intravedere un elemento di contatto nel fatto che «despite much of the rhetoric of the campaign and transition period, many of Trump's cabinet appointments fall within this tradition of reassurance»<sup>38</sup>. Infatti, solo alcune delle nomine stridevano (al tempo del primo mandato) e stridono, ancor oggi, nel Trump II con la «tradizione della rassicurazione».

Ciò non toglie, tuttavia, che è in atto un tentativo di accelerare la preesistente tendenza verso una maggior politicizzazione delle nomine esecutive negli Stati Uniti, tale per cui si assiste al conferimento di incarichi

---

vaccine or anti-industry. Well, I am neither; I am pro-safety. I worked for years to raise awareness about the mercury and toxic chemicals in fish, but that didn't make me anti-fish. All of my kids are vaccinated, and I believe vaccines have a critical role in healthcare», *Testimony of Robert F. Kennedy Jr. Nominee of President Trump to be Secretary of Health & Human Services U.S. Senate Committee on Health, Education, Labor & Pensions*, 30-1-2025.

<sup>36</sup> L'acronimo MAGA (*Make America Great Again*) identifica il movimento politico-ideologico sorto attorno alla figura di Donald J. Trump a partire dalla campagna presidenziale del 2016 e consolidatosi nel corso del suo primo mandato. Più che una semplice corrente interna al Partito Repubblicano, MAGA rappresenta una corrente politica, fondata su una visione populista, nazionalista e anti-establishment. Essa si caratterizza per una critica radicale ai corpi intermedi, alla burocrazia federale (si pensi alla retorica del *deep state*) e ai meccanismi consolidati di selezione e legittimazione delle élite istituzionali, in particolare nei settori amministrativo e giudiziario.

<sup>37</sup> Un esempio paradigmatico in tal senso ha interessato i visti H-1B per specialisti tecnici. Il conflitto ha visto il radicalizzarsi di posizioni populiste, tra cui Steve Bannon e Laura Loomer che hanno denigrato il programma come «*corporate scam*» e di posizioni riconducibili alla c.d. «*tech-right*» con esponenti come Elon Musk, che hanno difeso il programma sostenendo che lo stesso è cruciale per il mantenimento della competitività statunitense nel settore tecnologico. Cfr. R. Karma, *What the H-1B Visa Fight Is Really About*, in *The Atlantic*, 11-1-2025, [www.theatlantic.com/ideas/archive/2025/01/trump-musk-sanders-immigration/681274/](http://www.theatlantic.com/ideas/archive/2025/01/trump-musk-sanders-immigration/681274/); J. Cassidy, *Why the MAGA Fight Over H-1B Visas Is Crossing Party Lines*, in *The New Yorker*, 6-1-2025, [www.newyorker.com/news/the-financial-page/why-the-maga-fight-over-h-1b-visas-is-crossing-party-lines](http://www.newyorker.com/news/the-financial-page/why-the-maga-fight-over-h-1b-visas-is-crossing-party-lines).

<sup>38</sup> J.D. King, J.W. Riddlesperger Jr., *The Trump Transition: Beginning a Distinctive Presidency*, in 99(5) *Soc. Sci. Q.* 1821, 1823 (2018). Non manca, dunque, anche in questo mandato una maggioranza di soggetti con esperienze istituzionali e competenze tecniche.

a soggetti primariamente selezionati sulla base dell'allineamento ideologico con il Presidente, senza precedenti o consolidate esperienze di governo/amministrazione ed espressione dell'area MAGA<sup>39</sup>. Ne esce così indebolita l'originaria concezione dei *Framers* per cui i funzionari nominati dovevano contemperare la politicità della funzione con la neutralità dell'amministrazione.

Tale tendenza risulta inoltre ancor più amplificata dalla già menzionata e crescente distanza tra MAGA e partito repubblicano, rischiando così di indebolire (ulteriormente) la funzione costituzionale di controllo del Senato, depotenziato dalla crescente influenza del Presidente e circoscritto ad essere un luogo di conflitto intra-maggioranza per la forte polarizzazione partitica<sup>40</sup>.

### 3. Le nomine presidenziali dirette: il caso del DOGE

Di particolare rilievo nell'ambito delle nomine dirette del Presidente v'è quella dell'eccentrico miliardario Elon Musk come consulente del Dipartimento per l'efficienza governativa (*Department of Government Efficiency*, per brevità, DOGE), creato con *executive order* n. 14158 del 20 gennaio 2025, primo giorno dell'insediamento di Trump, e volto a garantire l'ammodernamento della tecnologia e dei software federali per massimizzare l'efficienza e la produttività del Governo, con promessa di eliminare gli sprechi economici dell'amministrazione.

Nonostante il tenore di alcune dichiarazioni stampa del Presidente<sup>41</sup>, ove lo stesso si riferiva a Musk come responsabile operativo del DOGE, è stato in seguito chiarito che quest'ultimo non era un dipendente federale, né deteneva un titolo ufficiale di *Director* del DOGE, ma agiva in qualità di consulente speciale del Presidente (rientrante nella categoria *Special Government Employee*, SGE, soggetto a un incarico temporaneo)<sup>42</sup>, così

<sup>39</sup> Già nei primi due anni del suo primo mandato Trump mostrava, infatti, la tendenza «to centralize administrative policies by relying on persons not strictly related to the departments but working as advisors in different areas», G.F. Ferrari, *President Trump and the Congress*, in *DPCE Online*, 2021, 1, 909, 920.

<sup>40</sup> D.M. Driesen, *Donald Trump and the Collapse of Checks and Balances*, 77 *SMU L. Rev. F.* 199, 206 (2024). Driesen, pochi mesi prima della rielezione di Trump, sottolineava come la presenza di un partito sempre più composto da soggetti che favoriscono il culto della personalità di Trump, anziché delle istituzioni, avrebbe portato a dimidiare il ruolo di Congresso come organo di controllo del potere presidenziale. Paventava, inoltre, un (ulteriore) aumento del potere del Presidente nel caso in cui i repubblicani avessero avuto il controllo di entrambe le Camere.

<sup>41</sup> *Ex multis*, A. Shalal, N. Bose, *Trump appears to contradict White House, says Elon Musk in charge of DOGE*, in *Reuters*, 20-2-2025, [www.reuters.com/world/us/trump-appears-contradict-white-house-says-elon-musk-charge-doge-2025-02-20/#:~:text=,and%20company%20executives%20in%20Miami](https://www.reuters.com/world/us/trump-appears-contradict-white-house-says-elon-musk-charge-doge-2025-02-20/#:~:text=,and%20company%20executives%20in%20Miami). Per superare l'impasse, la Casa Bianca ha nominato un funzionario di carriera, Amy Gleason, come amministratore *ad interim* del DOGE, insistendo sul fatto che Musk rappresenta unicamente un consigliere senza alcuna autorità a prendere decisioni di governo.

<sup>42</sup> Più precisamente, Joshua Fisher, Direttore dell'Ufficio dell'amministrazione della Casa Bianca ha chiarito nell'ambito di un giudizio instaurato di fronte ad una Corte distrettuale che «Like other senior White House advisors, Mr. Musk has no actual or formal authority to make government decisions himself. Mr. Musk can only advise the

evitando sia il vaglio del Senato normalmente richiesto per i funzionari federali di vertice, sia circoscrivendo gli obblighi sul conflitto d'interesse<sup>43</sup>.

Ad ogni modo, corre l'obbligo di utilizzare il tempo passato con riferimento ad Elon Musk, poiché quest'ultimo, qualche mese dopo la sua nomina, ha annunciato un progressivo disimpegno dal DOGE<sup>44</sup>, salvo poi cessare formalmente dal suo incarico il 30 maggio 2025, in un clima di crescente tensione con il Presidente Trump<sup>45</sup>.

Tornando alla struttura del DOGE, il *Department* non rappresenta formalmente un dipartimento (in quanto non istituito con legge del Congresso), quanto piuttosto una commissione speciale, istituita presso l'OMB (*Office of Management and Budget*) dell'Ufficio esecutivo del Presidente, con un amministratore «who shall report to White House Chief of Staff»<sup>46</sup>. Lo stesso origina da una riorganizzazione e da una nuova denominazione del preesistente U.S. *Digital Service* in U.S. *DOGE Service* (USDS) accompagnato dalla temporanea U.S. *DOGE Service Temporary Organization*, quest'ultima volta a supportare il Presidente nella implementazione della agenda DOGE di 18 mesi.

Ciò comporta che, per quel che concerne i tagli alla spesa e la riorganizzazione amministrativa, questi non possono che intervenire nel perimetro delle leggi già approvate dal Congresso, in accordo al principio

---

President and communicate the President's directives», U.S. District Court for the District of Columbia, *State of New Mexico et al. v. Elon Musk et al.* (Civil Action No. 25-00429 TSC), Declaration of Joshua Fisher, [www.democracymocket.com/wp-content/uploads/2025/02/2025-02-17-Declaration-of-Joshua-Fisher.pdf](http://www.democracymocket.com/wp-content/uploads/2025/02/2025-02-17-Declaration-of-Joshua-Fisher.pdf)

<sup>43</sup> In tale ambito, la distinzione tra i funzionari federali di vertice sottoposti a conferma senatoria (*Presidentially Appointed, Senate-confirmed* – PAS) e i *Special Government Employees* (SGE) assume particolare rilievo. I primi sono soggetti a controlli rigidi, tra cui un obbligo di *disclosure* finanziaria completa, oltre ad essere incompatibili con incarichi che coinvolgano interessi esterni; mentre gli SGE – figura definita dall'*Ethics in Government Act* (18 U.S.C. § 202(a)) e limitata a incarichi non superiori a 130 giorni per anno – hanno un regime attenuato, potendo mantenere interessi economici esterni, godendo di *disclosure* ridotte (anche riservate) e in alcuni casi di esoneri, purché non esercitino piena autorità decisoria.

<sup>44</sup> Elon Musk ha annunciato – tramite la piattaforma X – un significativo ridimensionamento del suo coinvolgimento nel *Department of Government Efficiency* (DOGE) a partire da maggio 2025, motivando tale decisione con la necessità di concentrarsi maggiormente sulle sue imprese, in particolare su Tesla, che registrava un calo del 71% dei profitti nel primo trimestre del 2025.

<sup>45</sup> Tale tensione si innescava inizialmente con il pubblico dissenso di Musk nei confronti del c.d. *Big beautiful bill*, la legge di bilancio così enfaticamente rinominata da Trump, definita dal magnate «utterly insane and destructive» e in grado di distruggere milioni di posti di lavoro e causare un grave danno alla Nazione. Principalmente, le critiche di Musk si incentravano, da un lato, sull'estensione dei sussidi federali verso settori produttivi ad alta intensità di lobbying e a basso impatto innovativo e, dall'altro, sulla presunta riduzione degli investimenti pubblici destinati alla transizione energetica e alle tecnologie verdi. Secondo Musk, il testo di legge avrebbe rappresentato una tutela sbilanciata verso gli interessi delle grandi industrie tradizionali, a discapito dell'efficienza e della sostenibilità, disattendendo gli obiettivi iniziali del DOGE. Cfr., *ex multis*, Guardian staff and agencies, *Elon Musk calls Trump's big bill 'utterly insane and destructive' as Senate debates*, in *The Guardian*, 29-6-2025, [www.theguardian.com/technology/2025/jun/29/elon-musk-calls-trumps-big-bill-utterly-insane-and-destructive-as-senate-debates](http://www.theguardian.com/technology/2025/jun/29/elon-musk-calls-trumps-big-bill-utterly-insane-and-destructive-as-senate-debates).

<sup>46</sup> EO n. 14159 del 20-1-2025.

costituzionale che assegna a quest'ultimo il potere di autorizzare e controllare la spesa pubblica federale, nonché di istituire o sopprimere enti amministrativi. Nei fatti, tuttavia, i poteri esercitati da Musk e dal DOGE non sono sembrati costretti nelle maglie della “mera” consulenza tecnica, considerato l'accesso ad informazioni governative classificate (uno per tutti, al sistema informatico del Tesoro) e la compartecipazione all'assunzione di decisioni esecutive di primo piano, in cui – anche per la forte pubblicizzazione sul piano mediatico delle iniziative del DOGE – non sempre è stato agevole risalire alla paternità delle stesse.

L'istituzione del DOGE sembra poter essere ascritta alla esigenza di esercitare in modo più incisivo il controllo sull'amministrazione, rispetto al quale la crescita esponenziale dello Stato amministrativo e le difficoltà ad esercitare tale funzione «fanno nascere l'esigenza di creare nuove strutture, collegate direttamente alla Casa bianca ed a stretto contatto con il Presidente, e di ampliare il suo staff personale»<sup>47</sup>. Anche per questa ragione non stupisce che terreno di scontro sia stato soprattutto il rapporto con le agenzie federali, rispetto alle quali, sul piano organizzativo, il già menzionato EO n. 14158 prescrive che esse dovranno istituire al loro interno una squadra DOGE<sup>48</sup>; che si coordina con l'USDS per offrire un servizio di consulenza ai direttori delle Agenzie sull'attuazione dell'Agenda DOGE<sup>49</sup>.

Un esempio è il caso di USAID (*United States Agency for International Development*), la cui operatività era già stata fortemente limitata a seguito dell'EO n. 14169<sup>50</sup> ma che è stata nella sostanza smantellata dal DOGE. Quest'ultimo procedeva infatti ad una massiccia disposizione di congedi forzati e licenziamenti, ponendosi in linea con le intenzioni (manifeste) del Presidente di procedere ad un progressivo ridimensionamento della stessa<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Tratteggiava questa linea di tendenza ben prima della rielezione di Trump e della creazione del DOGE, G. D'Ignazio, *Poteri presidenziali e amministrazione federale negli Stati Uniti d'America: la prevedibile discontinuità del presidente Trump*, in *DPCE*, 2019, Sp., 251, 260.

<sup>48</sup> Il Team DOGE presente in ciascuna Agenzia è composto da almeno quattro figure sulla base di quanto prescritto dall'*Executive Order* del 20 gennaio: il *team leader*, un ingegnere, uno specialista delle risorse umane e un avvocato.

<sup>49</sup> Tali servizi di consulenza hanno poi preso una forma più definita nei successivi *executive orders* (n. 14210 del 11-2-2025, n. 14219 del 19-2-2025, n. 14222 del 26-2-2025).

<sup>50</sup> Con EO n. 14169 del 20-1-2025 il Presidente Trump ordinava 90 giorni di pausa a tutti i programmi di assistenza allo sviluppo degli Stati Uniti all'estero per compierne una revisione completa al fine di verificarne l'allineamento con la politica estera presidenziale. Ne seguiva, il 24 gennaio, la decisione del Dipartimento di Stato di sospendere tutti i programmi di aiuti esteri esistenti, ad eccezione dell'assistenza alimentare di emergenza e degli aiuti militari a Egitto e Israele. Il 28 gennaio sono stati fatti salvi dalla sospensione i programmi umanitari che forniscono medicine salvavita, servizi medici, cibo, alloggio e assistenza di sussistenza (escluse le attività che comportano aborti, conferenze sulla pianificazione familiare, costi amministrativi [che non sono ragionevolmente utilizzati per gli aiuti salvavita], programmi ideologici di genere o DEI, interventi chirurgici per transgender o altra assistenza non salvavita).

<sup>51</sup> Cfr. Executive Office of the President, *Fiscal Year 2026 Discretionary Budget Request*, Washington, 2-5-2025, [www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/05/Fiscal-Year-2026-Discretionary-Budget-Request.pdf](http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/05/Fiscal-Year-2026-Discretionary-Budget-Request.pdf). Nel documento, l'amministrazione Trump propone una drastica riduzione dei finanziamenti destinati a USAID, accompagnata dal trasferimento delle sue funzioni principali al Dipartimento di Stato e

Tra le azioni intraprese dal DOGE figurava altresì la perquisizione della sede dell'Agenzia, comprese le aree dove erano contenuti documenti classificati e informazioni sensibili sui dipendenti, la chiusura permanente della sede e lo *shutdown* del suo sito web.

Senza entrare ora nel merito delle questioni connesse ai licenziamenti, a cui verrà dato opportuno spazio *infra* § 4, pare interessante – nel solco del percorso sinora tracciato – guardare alle conseguenze, sul piano dei poteri, che derivano dalla nomina “diretta” del DOGE (e, a margine, di Musk, ancorché ad oggi non rivesta più un ruolo istituzionale) e dalla non configurabilità dello stesso come Dipartimento in senso stretto.

In questa direzione, tra i diversi filoni di contenzioso che si sono venuti a creare, merita di essere menzionato quello incardinato di fronte alla Corte distrettuale del Maryland, ove il 18 marzo 2025 il giudice federale Theodore Chuang ha disposto una *preliminary injunction*<sup>52</sup> – in una causa intentata da 26 dipendenti ed ex dipendenti USAID – ordinando ai *Defendants*, Musk «in his official capacity», il DOGE e altri funzionari federali, di ripristinare gli accessi a tutti i sistemi elettronici (mail, pagamenti ecc.) propri dei dipendenti USAID sia attivi che in congedo; di non divulgare al di fuori di USAID nessuna informazione di carattere personale (PII) o di altra natura confidenziale correlata agli stessi. Ma soprattutto la Corte del Maryland ingiungeva ai *Defendants* di non intraprendere ulteriori azioni dirette a chiudere l'Agenzia.

Nella sua *Memorandum Opinion*, il giudice Chuang entra nel merito della *Appointment Clause Claim*<sup>53</sup> affermando che, per gli atti presenti nel fascicolo, si può provvisoriamente concludere che Musk abbia esercitato con continuità una *significant authority*<sup>54</sup> senza tuttavia essere stato debitamente nominato quale *Officer of the United States*, in violazione dell' *Article II Section 2, Clause 2*.

Il riferimento a tale “autorità significativa”, precisa il giudice, è da riferirsi in particolare alla decisione di chiudere in via permanente la sede centrale dell'USAID, presa direttamente dal DOGE, al contrario dei congedi forzati e dei licenziamenti, i quali paiono invece essere stati comunque sottoposti ad approvazione «by USAID officials either before or shortly after the action occurred»<sup>55</sup>, ancorché coordinati o “suggeriti” da Musk o dal

---

dalla soppressione di programmi ritenuti non coerenti con la strategia *America First* (tra cui quelli legati al cambiamento climatico, DEI e tematiche LGBTQ+). Pur non prevedendo formalmente l'abolizione dell'agenzia, la proposta configura una profonda ristrutturazione organizzativa e funzionale, suscettibile di privare USAID della sua autonomia operativa. Il documento, in quanto proposta dell'Esecutivo, ha valore politico-programmatico e costituisce la base per il negoziato con il Congresso in sede di approvazione del bilancio federale.

<sup>52</sup> U.S. District Court for the District of Maryland, *J. Doe 1-26 v. Musk et al.* (Civil Action No. 25-0462-TDC), Preliminary injunction (2025).

<sup>53</sup> U.S. District Court for the District of Maryland, *J. Doe 1-26 v. Musk et al.* (Civil Action No. 25-0462-TDC), Memorandum Opinion (2025) 25 ss.

<sup>54</sup> Tra i precedenti della Corte Suprema che si profilano in tema di qualificazione degli *Officer*, U.S. Supreme Court, *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976); U.S. Supreme Court, *Freytag v. Commissioner of Internal Revenue*, 501 U.S. 868 (1991); U.S. Supreme Court, *Lucia v. Securities and Exchange Commission*, 585 U.S. \_\_\_\_ (2018).

<sup>55</sup> Segnatamente, «the Appointments Clause is not violated when a duly appointed Officer authorizes or ratifies an exercise of significant authority that was otherwise

DOGE. A ciò va aggiunto l'elemento della continuità dell'incarico di Musk, che rende il suo ruolo assimilabile a quello degli *independent counsel* in *Morrison v. Olson* e degli *special prosecutors* in *Donziger*, i quali – sebbene formalmente temporanei – esercitavano autorità continuativa fino al completamento del loro incarico<sup>56</sup>.

L'elemento temporale va poi unito, secondo la ricostruzione del giudice Chuang, al fatto che «the DOGE duties described in the executive orders and the actual work conducted [...] are not merely 'incidental' to the regular operations of government». Le azioni dirette a smantellare USAID sarebbero dunque da considerarsi rientranti nell'alveo di quelle funzioni governative fondamentali che necessitano di una apposita autorizzazione legislativa, assente nel caso del DOGE, il quale poggia la sua autorità – al più – su *executive orders*. Per tale ragione, le azioni oggetto di giudizio risulterebbero idonee ad integrare una violazione del principio della separazione dei poteri (ledendo, perciò, l'interesse pubblico e non solo quello dei ricorrenti) per aver privato il Congresso della sua autorità costituzionale di decidere se, quando e come chiudere una agenzia dallo stesso creata.

Parimenti diretto a chiarire la natura del DOGE è il contenzioso mosso dall'associazione CREW di fronte alla *District Court of Columbia*<sup>57</sup>, deciso preliminarmente il 15 aprile 2025 e indirizzato alla struttura USDS DOGE e dell'OMB, per ordinare una *discovery* accelerata su una serie di documenti richiesti dai ricorrenti che interessavano (tra gli altri) le comunicazioni tra il personale USDS e il personale di qualsiasi agenzia federale al di fuori dell'*Executive Office* del Presidente, ai sensi del *Freedom of Information Act* (FOIA).

L'intreccio con la questione delle nomine si rinviene, in questo caso, nella soggezione o meno del USDS DOGE al FOIA e, dunque, nella sua qualificazione o meno come agency ai sensi della definizione data dall'Act (5 U.S.C. § 552(f)(1)). La definizione ricomprende, tra gli altri, anche gli enti dell'esecutivo (incluso l'*Executive Office of the President*, presso cui è istituito il DOGE), rispetto ai quali, per l'applicazione del FOIA, si rende necessario accertare che essi abbiano svolto una attività sostanzialmente indipendente dal Presidente e non una mera attività consultiva<sup>58</sup>.

---

initiated or first approved by a non-Officer», U.S. District Court for the District of Maryland, *J. Doe 1-26 v. Musk et al.* (Civil Action No. 25-0462-TDC), Memorandum Opinion (2025) 26.

<sup>56</sup> Il 28 marzo 2025, la Corte d'Appello del Quarto Circuito ha sospeso l'ingiunzione preliminare emessa dal giudice federale Chuang, ritenendo che, sulla base delle prove disponibili, Elon Musk ha agito come consigliere presidenziale, eseguendo le direttive del Presidente Trump e non ponendosi come un decisore indipendente. La Corte ha sottolineato che molte delle azioni del DOGE sono state formalmente approvate da funzionari dell'agenzia e che le dichiarazioni pubbliche di Musk non dimostravano da sole un'autorità vincolante. Il giudice Marvin Quattlebaum ha osservato che «non convenzionale non significa necessariamente incostituzionale», indicando che ulteriori prove sarebbero necessarie per stabilire una violazione della *Appointments Clause* nella sentenza finale, U.S. Court of Appeals for the Fourth Circuit, *J. Doe 1-26 v. Musk et al.* (No. 25-1273-TDC).

<sup>57</sup> U.S. District Court for the District of Columbia, *Citizens for responsibility and ethics in Washington v. U.S. DOGE service et al.* (Civil Action No. 25-0511).

<sup>58</sup> Nel Memorandum vengono in tal senso richiamati i precedenti, U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, *Citizens for Responsibility and Ethics in Washington*

Il giudice Cooper nel *Memorandum* depositato il 10 marzo 2025 rinviene tre principali fattori che contribuiscono al riconoscimento della «substantial independent authority» del DOGE; il primo viene ricavato dai vari EO che istituiscono e disciplinano il DOGE, dai quali si coglie che la missione di quest'ultimo è quella di implementare l'agenda di modernizzazione del Presidente, non semplicemente di formularla<sup>59</sup>. Tale ruolo operativo, e non di mera consulenza, viene inoltre ritrovato nelle azioni messe in atto dal DOGE nei confronti delle agenzie, dalla rescissione di contratti federali al licenziamento di massa di dipendenti pubblici e all'accesso di informazioni classificate e dati sensibili sulle agenzie e, da ultimo, dalle dichiarazioni pubbliche rilasciate da Musk e dal Presidente Donald Trump.

Le cause appena descritte sono solo alcune delle controversie sviluppatesi a seguito della creazione del *Department of Government Efficiency*<sup>60</sup>; tutte ad ogni modo riconducibili alla incertezza giuridica sulla legittimazione del DOGE e sulla figura di Musk nel suo incarico di *Special Counsel*. Sullo sfondo, sembra potersi cogliere uno scarto tra forma e sostanza, per cui la scelta di inquadrare tale istituzione – così come i suoi dipendenti e leader – nella categoria degli organi deputati al *presidential advisory* si scontra con il dato fattuale di veder loro riconosciute funzioni in grado di incidere significativamente sull'amministrazione federale, senza però assicurare le garanzie proprie di una formale investitura, secondo le modalità previste dalla *Appointment Clause*.

Mentre alcune corti di grado inferiore hanno ritenuto – ancorché in fase provvisoria – incostituzionale l'esperimento DOGE, la Corte Suprema ha sinora risposto, utilizzando il c.d. *emergency docket*, pronunciandosi a favore dell'esecutivo e sospendendo alcune delle decisioni cautelari dei

---

*v. Office of Administration*, 566 F.3d 219 (2009); U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, *Alexander v. FBI*, 456 Fed. Appx. 1 (2011), che richiama U.S. Supreme Court, *Kissinger v. Reporters Committee for Freedom of the Press*, 445 U.S. 136 (1980).

<sup>59</sup> U.S. District Court for the District of Columbia, *Citizens for responsibility and ethics in Washington v. U.S. DOGE service et al.* (Civil Action No. 25-0511), 23. Sempre nell'ambito degli EO il giudice Cooper osserva che il Presidente Trump disponeva che le agenzie «non devono coprire alcuna posizione vacante per incarichi di carriera che il *Team Lead* di DOGE ritenga non debbano essere riempiti, a meno che il Capo dell'Agenzia determini che le posizioni debbano essere coperte» (*executive order* n. 14210, 11-2-2025). Quest'ordine concedeva al *Team Lead* dell'USDS il potere di mantenere vacanti posizioni di carriera, a meno che non intervenga l'autorità dell'agenzia. La Corte osservava a tal proposito che l'ordine sembra contemplare che tale autorità venga esercitata indipendentemente dal Presidente, *Ibid.*, 24.

<sup>60</sup> In aggiunta al filone sulla *Appointment Clause*, si può distinguere altresì tra le controversie sulle legittimità dell'accesso ai dati sensibili e finanziari, sullo smantellamento delle Agenzie e delle organizzazioni indipendenti (e conseguentemente ai licenziamenti). Per una panoramica delle controversie in atto, anche con opportuni distinguo rispetto a quelle parzialmente o totalmente sospese, vd. H. Lodhi, L. Gorman, E. Esomonu, M. Catalini, L. Whitehurst, *Tracking the lawsuits against Donald Trump's executive actions*, in *AP The Associated Press*, 30-5-2025, [apnews.com/projects/trump-executive-order-lawsuit-tracker/](https://apnews.com/projects/trump-executive-order-lawsuit-tracker/).

giudici distrettuali e federali<sup>61</sup>. In particolare, con riguardo all'ordinanza del giudice Cooper, dopo che la Corte d'appello per il Circuito del Distretto di Columbia aveva respinto la richiesta di sospensione con *Order* del 14 maggio 2025<sup>62</sup>, il Governo federale impugnava l'ordinanza, ottenendo dalla Corte Suprema, con provvedimento del 6 giugno 2025, non solo la sospensione dell'efficacia dei provvedimenti di primo grado, ma anche il riconoscimento implicito della rilevanza costituzionale della questione.

I giudici della Corte Suprema hanno accettato di trattare l'istanza di sospensione come se fosse una petizione di *certiorari* e l'hanno formalmente accolta, affermando che le misure disposte dal giudice Cooper non erano «*appropriately tailored*» e che, sulla base dei vincoli imposti dal principio di separazione dei poteri, è doverosa una certa deferenza e moderazione dei giudici nel contesto della *discovery* riguardante le comunicazioni interne all'Esecutivo<sup>63</sup>. La Corte d'Appello, nel riesame in sede di rinvio, sarà dunque vincolata a modulare l'accesso documentale conformemente al monito della Corte Suprema. Quest'ultima misura, seppur interlocutoria, sembra confermare una linea giurisprudenziale di rafforzamento della riservatezza funzionale delle strutture presidenziali.

#### 4. L'altra faccia della medaglia: il potere di revoca del Presidente e il contenzioso connesso ai licenziamenti

Strettamente connesso al potere di nomina, e al contempo intrecciato con la struttura e le finalità del DOGE, si colloca il potere di revoca dei funzionari federali<sup>64</sup>, il quale pur non essendo espressamente disciplinato nel testo

<sup>61</sup> A titolo esemplificativo, il 6 giugno 2025, la Corte Suprema ha autorizzato i membri del DOGE ad accedere ai dati della *Social Security Administration* (SSA) tramite *emergency docket*. L'iniziale diniego sul punto era stata pronunciato da un giudice distrettuale, Hollander, della Corte di Baltimora, ed era poi stato confermato dalla Corte d'Appello del Quarto Circuito che respingeva la richiesta di sospensione dell'amministrazione Trump. Solo a quel punto il *Solicitor General* D. John Sauer si è rivolto alla Corte Suprema, la quale ha accolto la richiesta del Governo. Si segnala, a tal proposito, l'indicazione di rigetto senza ulteriori motivazione del giudice Kagan e l'opinione dissenziente del giudice Jackson cui ha aderito il giudice Sotomayor, cfr. U.S. Supreme Court, *SSA, et al. v. AFSCME et al.*, 605 U.S. \_\_\_\_ (2025). Per una prima ricostruzione, A. Howe, *Supreme Court sides with Trump in two DOGE suits*, in *SCOTUSblog*, 6-6-2025, [www.scotusblog.com/2025/06/supreme-court-sides-with-trump-in-two-doge-suits/](http://www.scotusblog.com/2025/06/supreme-court-sides-with-trump-in-two-doge-suits/).

<sup>62</sup> La Corte d'appello per il Circuito del Distretto di Columbia definiva l'ordine relativo alla *discovery* limitato e modesto. Ne seguiva la richiesta di intervento da parte dell'amministrazione Trump, rivolta alla Corte Suprema, tramite *emergency docket*, sollecitando la sospensione e facendo leva sul fatto che la *discovery* violerebbe il principio di separazione dei poteri e distrarrebbe il DOGE dalla sua missione di identificare ed eliminare frodi, sprechi e abusi nel governo federale, la richiesta è stata accolta dalla Corte Suprema il 23 maggio. 2025. Per approfondire, A. Howe, *Watchdog urges court to deny DOGE request to pause order for information in FOIA suit*, in *SCOTUSblog*, 22-5-2025, [www.scotusblog.com/2025/05/watchdog-urges-court-to-deny-doge-request-to-pause-order-for-information-in-foia-suit/](http://www.scotusblog.com/2025/05/watchdog-urges-court-to-deny-doge-request-to-pause-order-for-information-in-foia-suit/).

<sup>63</sup> U.S. Supreme Court, *U.S. Doge Service, et al., Applicants v. CREW*, 605 U.S. \_\_\_\_ (2025).

<sup>64</sup> Ci si riferisce ai c.d. *principal officers*, rispetto ai quali è previsto l'*advice and consent* del Senato, mentre gli *inferior officers* sono frutto di nomine politiche e sono privi di protezione occupazionale. Nonostante normalmente il potere di revoca non tocchi i

costituzionale (che menziona solo lo strumento dell'*impeachment* per destituire funzionari per gravi illeciti), è stato, a partire dalla già citata *Decision of 1789*, ritenuto un corollario per l'unità del potere esecutivo.

Partendo dal presupposto del comune riconoscimento, per via interpretativa, del fondamento costituzionale di tale potere presidenziale, maggiori incertezze si annidano nel determinare il grado di intensità entro cui il Congresso può circoscriverlo. Una delle questioni più dibattute ruota, infatti, attorno al riconoscimento (o meno), tramite lo strumento legislativo, di garanzie nei confronti delle figure di vertice di alcune agenzie, i quali – per mantenere un certo grado di indipendenza dall'esecutivo – dovrebbero poter essere rimossi dal Presidente solo entro certi limiti, quale quello della giusta causa.

Nell'ambito del potere di rimozione, si è formata una ricca giurisprudenza della Corte Suprema<sup>65</sup>, caratterizzata da un moto ondivago, ma tendenzialmente orientata, sin dal precedente *Myers v. United States* (1926), ad aderire alla teoria del *unitary executive*, favorendo, dunque, una interpretazione restrittiva del *anti-removal power* del Congresso<sup>66</sup>. Tra i diversi precedenti della Corte meritano, in particolare, di essere messe in luce due decisioni della Corte Suprema, pronunciate a distanza di molti anni ma strettamente interconnesse.

La prima è il precedente storico *Humphrey's Executor v. United States* (1935), che riguarda il licenziamento di un commissario della *Federal Trade Commission* e delinea una delle principali eccezioni al potere di revoca del Presidente<sup>67</sup>, distinguendo tra ufficiali esecutivi pienamente tali (tipicamente i membri del Gabinetto e altri incaricati di attuare il programma politico del Presidente), la cui permanenza in carica dipende dalla fiducia presidenziale, e i membri di alcuni organismi di regolazione o di controllo quasi-legislativi o quasi-giudiziari<sup>68</sup>, per i quali il Congresso può legittimamente fissare mandati a termine e proteggerli da revoche arbitrarie con legge.

Il secondo è il caso *Seila Law v. CFPB* (2020), il quale può essere letto insieme a *Collins v. Yellen* (2021), e ha segnato un *revirement* in senso espansivo del potere di rimozione presidenziale, pur senza produrre un *overruling* di *Humphrey's*. Le due decisioni hanno infatti dichiarato l'illegittimità dei meccanismi di protezione dal licenziamento (la clausola

---

funzionari inferiori poiché tutelati dalle leggi sul pubblico impiego, rappresentano un caso a parte i c.d. *Schedule F*.

<sup>65</sup> Sul punto, i casi decisi della Corte Suprema sono molteplici, cfr. U.S. Supreme Court, *Myers v. United States*, 272 U.S. 52 (1926), U.S. Supreme Court, *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602 (1935), U.S. Supreme Court, *Wiener v. United States*, 357 U.S. 349 (1958), U.S. Supreme Court, *Bowsher v. Synar*, 478 U.S. 714 (1986), U.S. Supreme Court, *Morrison v. Olson*, 487 U.S. 654 (1988), U.S. Supreme Court, *Seila Law LLC v. CFPB*, 591 U.S. \_\_\_\_ (2020), U.S. Supreme Court, *Collins v. Yellen*, 594 U.S. \_\_\_\_ (2021). Per una panoramica della giurisprudenza più rilevante in quest'ambito, C.O. Finkelstein, R.W. Painter, "You're Fired": Criminal Use of Presidential Removal Power, in 25 *N.Y.U. J. Legis. & Pub. Pol'y* 307, 332-339 (2023).

<sup>66</sup> In argomento, si veda A.L. Nielson, C.J. Walker, *Congress's Anti-Removal Power*, in 76(1) *Vand. L. Rev.* 1 (2023).

<sup>67</sup> Il caso riguardava pronunciandosi la legittimità della previsione legislativa tale per cui un commissario della *Federal Trade Commission* poteva essere rimosso solo per giusta causa.

<sup>68</sup> U.S. Supreme Court, *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602, 631 (1935).

della giusta causa) in relazione, rispettivamente, al Direttore del *Consumer Financial Protection Bureau* in *Seila Law* e al Direttore della *Federal Housing Finance Agency* in *Collins*.

Segnatamente, in *Seila Law*, la Corte ha ricompreso nel controllo presidenziale le agenzie esecutive monocratiche; così circoscrivendo la portata di *Humphrey's* alle commissioni collegiali *multi-member* di esperti con funzioni non strettamente esecutive e a funzionari di rango inferiore (*inferior officers*) con compiti limitati<sup>69</sup>.

Tale giurisprudenza della Corte Suprema risulta essenziale per guardare al secondo mandato presidenziale di Donald Trump, considerato che quest'ultimo ha disposto, non appena insediatosi, una serie di licenziamenti delle figure apicali delle principali agenzie<sup>70</sup>. A tal proposito, all'8 giugno 2025, si registrano 33 licenziamenti; di cui 13 *Inspector general* di diversi *Department* e Agenzie, 2 direttori rispettivamente del *Office of Government Ethics* e del CFPB, 2 *General Counsel* (della EEOC e NLRB) e diversi membri di agenzie indipendenti (FEC, EEOC, NTSB, FLRA, MSPB, NCUA, PCLOB).

I licenziamenti sono stati accompagnati, nel febbraio 2025, dalla trasmissione di una nota del Dipartimento di Giustizia al Congresso con cui si annunciava la decisione di non difendere più in giudizio le clausole di *for-cause removal* applicabili ai commissari delle agenzie indipendenti (tra cui FTC, NLRB, CPSC), sostenendo che tali disposizioni risultano incostituzionali poiché in contrasto con l'*Article II*. Riprendendo i precedenti della Corte Suprema, e specialmente *Seila Law* (218-219), il DOJ ha affermato che *Humphrey's* non si applica ai *principal officers* che dirigono le commissioni di regolamentazione menzionate nella nota, poiché esse eserciterebbero un «substantial executive power, including through 'promulgating' binding rules' and 'unilaterally issu[ing] final decisions [...] in administrative adjudications'»<sup>71</sup>. In chiusura, il DOJ manifestava altresì l'intenzione di sollecitare la Corte Suprema per chiedere un *overrule* di *Humphrey's* in quanto impedirebbe al Presidente di supervisionare

<sup>69</sup> Sulla decisione; tra i molti, si veda D.M. Driesen, *Political Removal and the Plebiscitary Presidency: An Essay on Seila Law LLC v. Consumer Financial Protection Bureau*, in 76 *N.Y.U. Ann. Survey Am. L.* 707 (2021); A.B. Morrison, *Seila Law v. Consumer Financial Protection Bureau: Score One for The Unitary Executive Theory*, in *American Constitution Society*, 30-6-2020, [www.acslaw.org/expertforum/seila-law-v-consumer-financial-protection-bureau-score-one-for-the-unitary-executive-theory/#:~:text=Seila%20Law%20v,unitary%20executive%20theory"%20of](http://www.acslaw.org/expertforum/seila-law-v-consumer-financial-protection-bureau-score-one-for-the-unitary-executive-theory/#:~:text=Seila%20Law%20v,unitary%20executive%20theory).

<sup>70</sup>Cfr. [www.washingtonpost.com/politics/interactive/2025/trump-appointee-tracker/](https://www.washingtonpost.com/politics/interactive/2025/trump-appointee-tracker/). Si osserva, a tal proposito, che tale pratica è ormai fisiologica nella fase di transizione post-elezione. Lo stesso Presidente Biden appena insediatosi aveva proceduto a chiedere le dimissioni del direttore del CFPB e, dopo la decisione *Collins* della Corte Suprema del 2021, licenziava il direttore del FHFA. L'elemento peculiare rispetto alla Presidenza Trump riguarda piuttosto la scelta di *agencies* che prevedevano delle limitazioni al licenziamento tramite *statutory*.

<sup>71</sup> DOJ letter, *Acting Solicitor General Sarah Harris to Sen. Durbin*, 12-2-2025. Per un commento sul possibile overruling di *Humphrey's*, E. Erskine, *Will the court overturn a 1930s precedent to expand presidential power, again?*, in *SCOTUSBlog*, 10-4-2025, [www.scotusblog.com/2025/04/will-the-court-overturn-a-1930s-precedent-to-expand-presidential-power-again/](https://www.scotusblog.com/2025/04/will-the-court-overturn-a-1930s-precedent-to-expand-presidential-power-again/).

adeguatamente i *principal officers* del ramo esecutivo che eseguono le leggi per conto del Presidente.

Quanto sta accadendo si inserisce, ancora una volta, nell'agenda politica trumpiana diretta ad una trasformazione istituzionale e portatrice di un modello di presidenzialismo ancor più marcato, nel quale la neutralità e la continuità dell'amministrazione cedono progressivamente spazio a una governance fortemente politicizzata e di impronta personalistica<sup>72</sup>.

A conferma del protagonismo del potere giudiziario di questi primi mesi della seconda Presidenza Trump, si è sviluppato, anche in tale ambito, un ricco contenzioso di fronte alle Corti inferiori. Fattore scatenante sono stati i licenziamenti di Trump nei confronti dei membri del NLRB e della *Merit Systems Protection Board* (MSPB), ove operano commissari tradizionalmente protetti da rimozione per *for cause*, in linea con il principio consolidato nel già menzionato caso *Humphrey's*.

I ricorsi promossi da Gwynne Wilcox, ex membro del *National Labor Relations Board*, e Cathy A. Harris, destituita del *Merit Systems Protection Board* federale, si sviluppano di fronte alla *District Court of Columbia* e sono stati decisi con *orders* del 4 marzo 2025 (Harris)<sup>73</sup> e del 6 marzo 2025 (Wilcox)<sup>74</sup>. Entrambi, in estrema sintesi, disponevano cautelatamente la reintegra di Harris e Wilcox, richiamando in motivazione le rispettive norme statutarie che tutelano questi uffici e il precedente *Humphrey's*<sup>75</sup>.

In relazione a tale contenzioso, il 22 maggio 2025, la Corte Suprema ha accolto con *emergency docket* l'istanza dell'amministrazione Trump, sospendendo (per il momento) gli *orders* della Corte distrettuale in attesa della decisione sull'appello dinanzi alla Corte d'Appello per il District of Columbia e della decisione su una richiesta di *writ of certiorari*. Tra gli argomenti utilizzati a sostegno della decisione, la Corte Suprema menziona l'esercizio di significative funzioni esecutive da parte delle agenzie coinvolte, pur precisando – riprendendo gli argomenti delle *respondents* Wilcox e Harris – il carattere eccezionale della *Federal Reserve*, in quanto considerata «uniquely structured, quasi-private entity» con una peculiarità storica e funzionale tale da doverne preservare l'indipendenza e perciò non

---

<sup>72</sup> Sul tema, D.P. Moynihan, *Rescuing state capacity: Proceduralism, the new politicization, and public policy*, in 44 *J. Pol'y Anal. & Mgmt.* 364, 370 (2025). L'Autore osserva sul punto che «To maintain Trump's personalist presidency requires defanging standard modes of presidential accountability. In his first term, Trump fired inspectors general at an unprecedented rate, removed the head of the FBI, and complained about Department of Justice investigations [...] A key lesson he drew from his first term was to build an even stronger legal infrastructure to further shield him from risk and increase his power».

<sup>73</sup> U.S. District Court for the District of Columbia, *Harris v. Bessent*, (Civil Action No. 25-cv-0412).

<sup>74</sup> U.S. District Court for the District of Columbia, *Wilcox v. Trump*, (Civil Action No. 25-0334).

<sup>75</sup> A seguito di queste ordinanze, un panel del *D.C. Circuit* ha concesso un *emergency stay* in entrambi i procedimenti (28 marzo 2025), tale sospensione è stata successivamente annullata dalla Corte in composizione *en banc* (7 aprile 2025), che ha confermato gli ordini di reintegro sulla base dei principi sanciti in *Humphrey's*.

assimilabile al caso *de quo*<sup>76</sup>. Nel *dissent* scritto dalla giudice Kagan, a cui hanno aderito i giudici Sotomayor e Jackson, è criticata aspramente l'impostazione seguita dalla Corte, sostenendo che in tal modo essa ha indebitamente anticipato una revisione sostanziale del caso *Humphrey's* senza adeguato scrutinio del merito.

## 5. Qualche nota (in prospettiva) su ulteriori questioni connesse alle nomine: lo *Schedule F* e i giudici federali

Nella ricostruzione delle trasformazioni istituzionali in atto, pare opportuno dar brevemente conto di due fronti aperti ma ancora in uno stadio embrionale, che intercettano questioni connesse al potere di revoca e al potere di nomina del Presidente e sono destinati, in prospettiva, ad incidere sull'assetto dei rapporti tra potere esecutivo, amministrazione federale e autorità giudiziaria.

Il primo, la reintroduzione della *Schedule F*, si pone in stretta continuità con il potere di revoca del Presidente e rientra nell'obiettivo politico di intensificare i *removal* e i *firings*, non solo in relazione ai vertice delle agenzie<sup>77</sup> (quest'ultimo un fenomeno atteso e prevedibile nel periodo di transizione), ma altresì nell'ambito del pubblico impiego.

Primo passo in questa direzione, è stato il ripristino dell'*executive order* n. 13957 del 21 ottobre del 2020 che introduceva il c.d. *Schedule F*, una categoria di impiego pubblico che rende *at-will* (ossia licenziabili senza le ordinarie tutele del pubblico impiego federale) un numero corposo di funzionari federali in posizioni permanenti di carattere «confidenziale, di determinazione delle politiche, di definizione delle politiche o di promozione delle politiche che non sono normalmente soggette a cambiamenti a seguito di una transizione presidenziale». Tale classificazione aveva avuto vita breve nella prima amministrazione Trump, rimanendo in vigore per circa un anno prima di essere annullata da Biden nel 2021.

Con la restaurazione dello strumento da parte di Trump nel secondo mandato, lo *Schedule F* è mutato in *Schedule Policy/Career* e, sulla base delle direttive<sup>78</sup> emanate nel primo trimestre 2025 dall'*Office of Personnel Management* (OPM), pare che interesserà circa 50.000 dipendenti federali (circa il 2% del totale della forza lavoro federale), i quali verranno riclassificati in questa nuova categoria. Le ragioni di tale intervento risiederebbero nella necessità di consentire un ricambio più agile dei funzionari che occupano posizioni apicali sensibili e di indirizzo politico, superando le lunghe tempistiche dell'ordinario processo di rimozione, che avrebbero permesso il radicarsi di inefficienze, abusi e resistenze politiche

<sup>76</sup> U.S. Supreme Court, *Donald J. Trump, President Of The United States, et al. v. Gwynne A. Wilcox, et al.*, 605 U. S. \_\_\_\_ (2025).

<sup>77</sup> Grazie al precedente *Seila Law* già menzionato il Presidente Trump ha infatti potuto licenziare, poco giorni dopo il suo insediamento, il Direttore del CFPB Rohit Chopra, procedendo ad una serie di nomine di *acting officials* sino a giungere a quella definitiva di Jonathan McKernan, ora sottoposta al vaglio del Senato per conferma.

<sup>78</sup> Charles Ezell, Acting Director of U.S. of Personnel Management, *Guidance on Implementing President Trump's Executive Order titled, "Restoring Accountability To Policy-Influencing Positions Within the Federal Workforce"*, 27-1-2025.

interne, impedendo al Presidente di attuare efficacemente il suo programma politico<sup>79</sup>.

A rinforzare l'iniziale progetto dello *Schedule F*, nel dichiarato intento politico di *draining the swamp*, è subentrato il già citato *Department of Government Efficiency*, anch'esso – si ricorda – venuto in essere tramite EO e che ha assunto il ruolo di “braccio operativo” per individuare ed eliminare gli sprechi economici, soprattutto tramite licenziamenti di massa. Tale concezione dell'amministrazione federale, sviluppatasi in forma embrionale durante il primo mandato Trump e giunta a compiuta definizione con l'inizio del secondo, ha sollevato reazioni critiche, in particolare da parte dell'area democratica del Congresso<sup>80</sup>.

Tuttavia, l'assetto congressuale determinatosi con le elezioni del 2024, che vede il controllo repubblicano in entrambe le Camere, rende improbabile che tali misure di contenimento possano trovare accoglimento<sup>81</sup>; soprattutto considerato l'utilizzo sistematico degli strumenti propri del potere esecutivo, che inevitabilmente incidono – marginalizzandolo – sul ruolo del legislativo, potendosi, al più, riaprire la partita in caso di esito sfavorevole per i repubblicani alle elezioni di *midterm*. Per tale ragione, pare più verosimile che, per contrastare lo *Schedule F*, si creerà, sulla falsariga di quanto avvenuto per il DOGE, un contenzioso di fronte alle corti federali, risultando così ancor più accentuato il ruolo del controllo giurisdizionale come principale argine alla espansione del potere di revoca del Presidente.

Parallelamente alle nomine negli organi esecutivi, il mandato Trump II incide – e inciderà ancor più in prospettiva – sulla composizione del potere giudiziario federale.

È opportuno premettere che, nel suo primo mandato, Trump aveva profondamente segnato la composizione della magistratura, tramite tre nomine alla Corte Suprema (segnatamente i giudici Gorsuch, Kavanaugh e Barrett) e oltre 230 giudici federali. Tale ultimo dato, particolarmente elevato, era reso possibile dalle elezioni di *midterm* del secondo mandato Obama del 2014. I risultati, in favore del partito repubblicano, comportavano una modifica degli equilibri all'interno del Congresso, rendendo più complesso procedere alle nomine giudiziarie da parte del Presidente in carica e, conseguentemente, consegnando al successore Trump (nel primo mandato) un gran numero di vacanze.

---

<sup>79</sup> The White House, *Fact Sheet: President Donald J. Trump Creates New Federal Employee Category to Enhance Accountability*, 18-4-2025.

<sup>80</sup> Il 14 maggio 2025 un gruppo di 27 democratici del Congresso ha chiesto l'annullamento del ripristino dello *Schedule F*, avvertendo che la mancata definizione rigorosa delle posizioni *policy-related* avrebbe potuto portare ad un'estensione indiscriminata della riclassificazione a molti più impiegati di quelli previsti dall'OPM. Cfr. E. Wagner, *Congressional Democrats urge rescission of Schedule F regulations*, in *GovExec*, 14-5-2025, [www.govexec.com/workforce/2025/05/congressional-democrats-urge-rescission-schedule-f-regulations/405330/](http://www.govexec.com/workforce/2025/05/congressional-democrats-urge-rescission-schedule-f-regulations/405330/).

<sup>81</sup> Si richiama, in tal senso, il tentativo del 2022 quando la Camera, all'epoca a maggioranza democratica, aveva tentato di contrastare iniziative come quella della *Schedule F*, mediante l'approvazione del *Preventing a Patronage System Act*, proposta approvata alla Camera ma che non ha poi superato il vaglio del Senato.

Diversamente, al termine del mandato Biden<sup>82</sup>, Trump si è trovato di fronte ad un numero relativamente ridotto di posti giudiziari vacanti con circa 46 seggi su tribunali di cui all'Articolo III<sup>83</sup>. Anche per tale ragione, le nomine giudiziarie sono cominciate meno speditamente rispetto a quelle del Gabinetto. Il primo *hearing* si è svolto il 4 giugno 2025 e interessa cinque proposte di nomine giudiziarie; quella di Whitney Hermandorfer per la Corte d'Appello del Sesto Circuito (Tennessee) e 4 nominati per le corti distrettuali del Missouri Joshua Divine, Zachary Bluestone, Maria Lanahan e Cristian Stevens.

Tenuto conto dello stadio embrionale del procedimento di nomina, sono principalmente due gli elementi su cui pare utile porre l'attenzione *pro futuro*.

In primo luogo, le scelte dei soggetti da nominare rispondono a un calcolo istituzionale fondato sull'efficacia della prassi del *blue slip*, per cui l'approvazione della nomina da parte dei senatori dello Stato di appartenenza del candidato (soprattutto se appartenenti alla maggioranza) costituisce condizione quasi necessaria per la conferma della nomina in sede senatoriale.

Allo stato, il Presidente della Commissione Giustizia del Senato, Chuck Grassley, ha confermato l'intenzione di rispettare questa prassi, con ciò rafforzando il potere di veto individuale dei senatori di maggioranza nei confronti delle nomine giudiziarie nei rispettivi Stati. D'altro canto, il leader democratico Chuck Schumer ha recentemente annunciato l'intenzione di utilizzare strategicamente il *blue slip* per bloccare alcune nomine sensibili (in particolare per i procuratori federali)<sup>84</sup>.

In secondo luogo, le nomine giudiziarie rappresentano un ulteriore teatro di scontro intra-maggioranza tra l'area MAGA e il partito repubblicano. Infatti, a differenza del primo mandato, segnato dall'egemonia della Federalist Society, la seconda amministrazione Trump segna una frattura esplicita con la Society, a seguito di un attacco frontale del Presidente nei confronti di Leonard Leo, vice presidente della Society, ed accusato (tramite il social network The Truth) di aver fornito "*bad advice*" su varie nomine giudiziarie<sup>85</sup>.

Emblematico, su questa scia, è il caso di Emil Bove, ex funzionario del DOJ e avvocato personale del Presidente, ora candidato al *Third Circuit*. La sua nomina (allo stato solo annunciata) è stata accolta con riserve e

<sup>82</sup> Per approfondire l'utilizzo del potere di nomina nella Presidenza Biden, con focus anche sulle nomine giudiziarie, si rinvia a P. Passaglia, *Back to Normalcy, Straight to Diversity: A Provisional Overview of President Biden's Appointments*, in *DPCE Online*, 2023, Sp., 17, 23.

<sup>83</sup> S. Habeshian, *Trump begins nominating judges*, in *Axios*, 6-5-2025, [www.axios.com/2025/05/06/trump-judge-nominations](http://www.axios.com/2025/05/06/trump-judge-nominations).

<sup>84</sup> *Schumer Uses "Blue Slip" To Block Trump U.S. Attorney Nominees*, 16-4-2025, [www.democrats.senate.gov/newsroom/press-releases/schumer-uses-blue-slip-to-block-trump-us-attorney-nominees](http://www.democrats.senate.gov/newsroom/press-releases/schumer-uses-blue-slip-to-block-trump-us-attorney-nominees).

<sup>85</sup> Si veda H. Fuchs, D. Barnes, *Inside the split between MAGA and the Federalist Society*, in *Politico*, 30-5-2025, [www.politico.com/news/2025/05/30/trump-federalist-society-leonard-leo-maga-00378303](http://www.politico.com/news/2025/05/30/trump-federalist-society-leonard-leo-maga-00378303); J. Oliver Conroy, *From friends to foes: how Trump turned on the Federalist Society*, in *The Guardian*, 8-9-2025, [www.theguardian.com/us-news/2025/jun/08/trump-federalist-society-conservative-legal](http://www.theguardian.com/us-news/2025/jun/08/trump-federalist-society-conservative-legal).

manifesta, ancora una volta, l'intenzione di privilegiare la fedeltà personale rispetto al tradizionale criterio della neutralità tecnico-istituzionale<sup>86</sup>.

## 6. Conclusioni

Questi primi mesi della presidenza di Donald Trump sembrano restituire un quadro in cui, da un lato, trovano conferma alcune tendenze che già prima dei due mandati Trump permeavano il sistema costituzionale americano, mentre, dall'altro, si rinvenivano alcune radicalizzazioni in grado di sottoporre lo stesso sistema ad importanti e nuovi *stress-tests*.

A questo bivio, si colloca ad esempio la scelta del Presidente Trump di dar vita ad una istituzione come quella del DOGE e di dare a quest'ultimo una impronta "aggressiva" nel rapporto con le agenzie. Tale strategia pare potersi ascrivere, come anticipato, alla tendenza tale per cui «i diversi Presidenti hanno utilizzato in modo diverso la Presidenza personale, ma quasi tutti hanno avuto in comune l'obiettivo di considerare il proprio staff come un "contropotere" rispetto al potere della burocrazia dipartimentale e delle agenzie indipendenti»<sup>87</sup>.

Nonostante già durante la prima amministrazione Trump si fosse manifestata una certa inclinazione allo scontro con le burocrazie federali e gli organi indipendenti – basti ricordare, ad esempio, le tensioni tra l'FBI e il Dipartimento di Giustizia, culminate nel controverso licenziamento del direttore dell'FBI James Comey nel 2017<sup>88</sup> – è bene precisarsi che, in quegli anni, il Presidente si era mosso per lo più entro i canali istituzionali ordinari<sup>89</sup>, senza un'architettura paragonabile a quella del DOGE, che costituisce invece un esperimento senza precedenti.

Più in generale, sembra dunque potersi cogliere una accentuazione del carattere unitario dell'Esecutivo con centralità della figura del Presidente, che è «motore» della macchina governativa» e detentore della funzione di indirizzo politico<sup>90</sup>. Questa radicalizzazione si colloca ad ogni modo all'esito di un lungo processo<sup>91</sup>, cominciato sin dai tempi di Franklin D. Roosevelt ed

---

<sup>86</sup> P. Stein, *Trump picks top Justice Dept. official who was his lawyer to be a judge*, in *Washington Post*, 28-5-2025, [www.washingtonpost.com/national-security/2025/05/28/emil-bove-trump-judge-appeals-court/](https://www.washingtonpost.com/national-security/2025/05/28/emil-bove-trump-judge-appeals-court/).

<sup>87</sup> G. D'Ignazio, *Poteri presidenziali e amministrazione federale negli Stati Uniti d'America: la prevedibile discontinuità del presidente Trump*, op. cit., 251, 261 ss. L'Autore precisa che tale tendenza va nella direzione di trasferire dall'apparato amministrativo ad un soggetto politico, la c.d. Presidenza personale, la responsabilità dell'attuazione della politica amministrativa. Vedasi sul punto, altresì, K. Werhan, *Delegalizing Administrative Law*, in 2 *U. Ill. L. Rev.* 2, 423, 430 (1996).

<sup>88</sup> Il 9 maggio 2017, durante il suo primo mandato, il Presidente Donald Trump licenziava il direttore dell'FBI James Comey, che stava guidando l'indagine sul *Russagate* e su Michael Flynn. Il licenziamento è stato visto da molti commentatori come un tentativo di interferenza nel sistema giudiziario, anche per alcune notizie fatte trapelare alla stampa da parte dello stesso Comey.

<sup>89</sup> Per una ricostruzione sul punto, A. Baraggia, *Gli Stati Uniti: 25 anni di riflessioni*, in *DPCE*, 2024, Sp., 499, 507 ss.

<sup>90</sup> G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano – II La costituzione democratica*, Torino, 2000, 236.

<sup>91</sup> In argomento, per una retrospettiva storica, A. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin, 2004.

andato progressivamente consolidatosi fino ai giorni nostri, anche attraverso amministrazioni presidenziali apparentemente moderate.

In proposito, profeticamente Ackerman osservava come presidenze centriste, come quelle di Bill Clinton e Barack Obama, avrebbero potuto contribuire ad aprire «la strada a un futuro potenzialmente tragico, nel quale presidenti estremisti potranno dominare l'intero apparato burocratico [...] Questa fosca previsione dipende dalle strutture, non dalle persone»<sup>92</sup>.

Tenendo conto di questa prospettiva, le torsioni già impresse all'equilibrio costituzionale, peraltro ulteriormente esasperate dalla crescente polarizzazione, sembrano aver predisposto l'ossatura istituzionale entro cui si muove l'esperienza politica di Trump. Ci si trova dunque di fronte ad un Presidente che, privo di quel «senso di limite costituzionale» dei suoi predecessori, sfrutta il vantaggio competitivo dato dal progressivo cambio di paradigma costituzionale in un «governo del Presidente»<sup>93</sup> sempre più espansivo, per i suoi personali scopi ed ambizioni<sup>94</sup>.

Tale prassi riduce ancor più drasticamente la capacità del Congresso di fungere da contrappeso e limite al potere presidenziale, trasformandolo in «an active agent in consolidating the concentration of effective power in the President»<sup>95</sup>; al contempo, incentiva la Presidenza ad affidarsi a strumenti extra-legislativi, come gli *executive orders*, ovvero, in taluni casi, a evocare l'utilizzo di prerogative formalmente previste ma eccezionalmente messe in atto, come le *Recess Appointments*, quale forma di pressione preventiva o di aggiramento rispetto a potenziali ostacoli posti dal Senato nel processo di conferma (e non solo).

A ciò si aggiunge la questione del potere di revoca, che altera il tradizionale equilibrio tra *spoils system* e funzione pubblica neutrale e chiama in causa anche il potere giudiziario, sollevando interrogativi di ordine costituzionale circa i limiti ascrivibili alla politicizzazione dell'amministrazione federale e in relazione all'ampiezza delle garanzie di indipendenza dell'apparato burocratico. In concreto, l'intervento del ramo giudiziario sull'attività dell'esecutivo lascia ben sperare, in quanto fisiologico e sintomatico del funzionamento del sistema democratico, in grado – per ora – di escludere il più preoccupante scenario di un indebolimento irreversibile dei contrappesi istituzionali.

Per concludere, emerge con chiarezza come il rinnovato impulso verso una concezione unitaria dell'Esecutivo perseguito dall'amministrazione Trump II, stia fortemente incidendo nel rapporto tra Presidenza e amministrazione, non esaurendosi in una riforma dell'organizzazione

<sup>92</sup> B. Ackerman, *Tutti i poteri del Presidente – Declino e caduta della Repubblica americana*, Bologna, 2012, 58.

<sup>93</sup> Tale espressione è ripresa da G. Boggetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, op. cit., 236.

<sup>94</sup> Pare condivisibile, su questa scia, la tesi per cui «Trump sia il sintomo di una malattia più profonda che mina le fondamenta dello stesso ordine liberale», L.P. Vanoni, *Dissenso e Costituzione. La democrazia americana nell'era della polarizzazione*, in S.V. Parini (cur.), *Parole pericolose. Conflitto e bilanciamento tra libertà e limiti. Una prospettiva trasversale*, Milano, 2023, 87.

<sup>95</sup> D.M. Driesen, *Donald Trump and the Collapse of Checks and Balances*, op. cit., 199, 207.

amministrativa, ma toccando la stessa architettura costituzionale dei poteri<sup>96</sup>.

Su questa scia, se è vero che la giurisprudenza della Corte Suprema ha già iniziato a segnare un cambio di passo, altrettanto evidente è che la portata sistemica della *Unitary Executive Theory* resta ancora largamente irrisolta. Sarà compito di quest'ultima, nei prossimi casi, assumere una posizione capace di fissare con chiarezza il perimetro costituzionale del potere esecutivo, ridefinendone i confini non soltanto in termini formali, ma anche nel concreto rapporto con gli altri poteri dello Stato, riaffermando, o eventualmente riformulando, quel sistema di equilibri che costituisce il presidio ultimo contro ogni concentrazione autoritaria del potere. Non è un caso, allora, che proprio la Corte, quasi un secolo fa, abbia riconosciuto il valore intrinseco del conflitto tra poteri quale garanzia democratica<sup>97</sup>.

Eppure, il banco di prova davanti al quale si trova oggi la Corte Suprema non è che una delle molteplici dimensioni di una crisi costituzionale ben più profonda. Le tensioni fin qui analizzate non derivano esclusivamente da episodiche decisioni giudiziarie o legislative, ma riflettono un progressivo slittamento strutturale della forma di governo americana verso un modello presidenziale sempre più autonomo e accentrato. La Corte potrà, forse, intervenire per delimitare formalmente i poteri del Presidente, ma resta aperta la questione – ben più radicale – della capacità di tenuta del sistema, ossia dei meccanismi di *checks and balances* pensati dai *Framers*, imponendosi, in caso di risposta negativa, l'interrogativo se non sia ormai necessario aprire la riflessione verso soluzioni sistemiche di più ampia portata<sup>98</sup>.

---

Chiara Padrin  
Dip.to di diritto pubblico italiano e sovranazionale  
Università degli Studi di Milano  
[chiara.padrin@unimi.it](mailto:chiara.padrin@unimi.it)

---

<sup>96</sup> Sul punto, Shane osserva che «President Trump's campaign against agency independence is part of his undisguised effort to effectuate a radical dismantling of our checks-and-balances system without actually amending the U.S. Constitution. It goes hand in hand with his efforts to reshape the civil service, praetorian-ize the military, and staff the Administration from top to bottom based on personal fealty, rather than qualifications and proven character», P.M. Shane, *The Unbearable Lightness of the Unitary Executive Theory*, in *VerfBlog*, 11-3-2025, [verfassungsblog.de/the-unbearable-lightness-of-the-unitary-executive-theory](https://verfassungsblog.de/the-unbearable-lightness-of-the-unitary-executive-theory).

<sup>97</sup> Preme richiamarsi il noto passaggio del giudice Brandeis in tema di separazione dei poteri, efficienza e democrazia, «The doctrine of the separation of powers was adopted [...] not to promote efficiency but to preclude the exercise of arbitrary power. The purpose was not to avoid friction, but, by means of the inevitable friction incident to the distribution of the governmental powers among three departments, to save the people from autocracy», U.S. Supreme Court, *Myers v. United States*, 272 U.S. 52, 293 (1926) (Brandeis, J., *dissenting*).

<sup>98</sup> Come suggerisce, in termini provocatori da Chemerinsky, forse è arrivato il momento di chiedersi se l'ordinamento costituzionale statunitense non richieda una revisione radicale, fino all'adozione di una nuova Costituzione, cfr. E. Chemerinsky, *No Democracy Lasts Forever – How the Constitution Threatens the United States*, New York, 2024.

