

La rimozione della Governatrice Cook da parte del Presidente Trump e la sfida all'indipendenza della FED

di Andrea Pierini

Abstract: *President Trump's removal of Governor Cook and the challenge to Fed's independence* – President Trump's decision to remove Lisa Cook, a member of the Board of the U.S. Central Bank, has sparked litigation that has finally reached the Supreme Court. The same dispute raises, in addition to the question of the initiative's compatibility with the principle of Central Bank Independence, the more general question of the impact of the Trump presidency on the relationship between the Federal Administration's political leadership itself and independent administrative authorities (such as the FED). From this perspective, the President's continuous attempt to extend the scope and discretion of the power to remove the heads of independent administrations such as the FED, poses delicate issues in terms of respecting the fundamental principle of rule of law, as it is capable of threatening the very structure of government based on the separation of powers, following the constant expansion of executive power.

Keywords: Trump; FED; Removal power; Central bank independence; Independent regulatory agencies; Rule of law

1743

1. Considerazioni introduttive

I tradizionalmente difficili rapporti tra il Presidente Donald Trump ed i vertici della Banca centrale statunitense (*Federal Reserve System* - FED), in quanto già tradottisi durante il primo mandato nella serie di attacchi rivolti al *Chairman* del *Board* della stessa istituzione, Jerome H. Powell, sono tornati di recente sotto le luci della ribalta a seguito dell'esplosione del caso Cook alla fine di agosto del 2025. Ovvero il durissimo conflitto esplosivo a seguito delle accuse mosse e della conseguente rimozione disposta sempre dal Presidente nei riguardi di Lisa Cook, una dei sette componenti del Consiglio dei Governatori della *Federal Reserve* (la prima afroamericana richiamata a ricoprire l'incarico dal Presidente Biden nel 2022)¹.

Un breve riepilogo degli eventi accaduti potrà aiutare a capire come questa vicenda si inquadri ed incida sulla direzione politica del secondo

¹ V. resoconti della vicenda di C. Jones *Trump is out to end the Fed's autonomy. Here's how he's trying to get his way*) in The Guardian 26-8-2025, Id., *Lisa Cook to remain at Federal Reserve while fighting Trump attempt to fire her, judge rules*, in The Guardian 10-9-2025, in www.theguardian.com.

mandato di Trump e su quello che viene da più parti descritto come vero e proprio processo involutivo che sta interessando l'amministrazione presidenziale statunitense, verso forme di nuovo autoritarismo democratico e/o presidenzialismo autoritario.

In effetti, la decisione del Presidente di rimuovere una dei membri del *Board* della Banca centrale appare in grado di riproporre, da un lato, la specifica questione dei rapporti da sempre conflittuali avuti da Trump con la stessa istituzione bancaria centrale e, dall'altra parte, il tema più generale dell'impatto della Presidenza Trump sulle dinamiche dei rapporti tra il vertice politico dell'Amministrazione federale e le Autorità amministrative indipendenti (come per l'appunto la FED).

In tale modo, ancora una volta il dato politico, costituito dalla personale interpretazione del ruolo di Presidente da parte di Trump, si sovrappone a quello di diritto costituzionale, in quanto concretantesi nella disamina dei riflessi prodotti dalle azioni del Presidente sui principi regolanti l'equilibrio tra poteri all'interno della medesima forma di governo presidenziale, con particolare riferimento a quello di *rule of law*, fondamentale per la tenuta dello stesso sistema democratico.

In altre parole, se, come è stato opportunamente sottolineato da uno dei più attenti studiosi degli effetti prodotti dalle modalità di esercizio delle prerogative presidenziali sul rispetto di detto principio, «President Trump appears to believe that he has the right monarchically to command all domestic government»², l'interrogativo sempre più dibattuto all'interno della scienza del diritto costituzionale (oltre che naturalmente da parte degli scienziati politici) è se la medesima tendenza verso l'ulteriore "Presidenzializzazione" della forma di governo statunitense³ possa indurre ad un definitivo mutamento dei tradizionali paradigmi di funzionamento di quest'ultima, con particolare riferimento alla tenuta dei *checks and balances* ad essa inerenti.

Per quanto sopra, la presente indagine non potrà che toccare contemporaneamente, da un lato, gli aspetti specificamente attinenti i difficili rapporti avuti - già a partire dal primo mandato - dal Presidente Trump con la FED (fino ad arrivare, per l'appunto, all'ultima vicenda in commento); e, dall'altro lato, i profili più generali involgenti gli effetti sulla tenuta del sistema istituzionale e più in generale della democrazia statunitense, prodotti dalla sopra richiamata tendenza verso l'accentramento in capo al Presidente ed al suo Staff dei poteri di direzione e controllo del sistema amministrativo e dalla conseguente accentuazione dei connotati di "Presidenza personale" dello stesso sistema di governo statunitense⁴.

² P. L. Strauss, *The Trump Administration and the Rule of Law*, in *Rev. Française Adm. Pub.*, 2019, 436.

³ V. G. d'Ignazio, *La forma di governo presidenziale e la progressiva "presidenzializzazione"*, in Id (cur.), *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Milano, 2020, 49.

⁴ D. Moynihan, *Trump, Personalism, and US Administrative Capacity*, in *53 Pol. & Pol'y* 4, August 2025, doi.org/10.1111/polp.70059.

Sul piano espositivo, l'analisi si svilupperà partendo da una prima parte necessariamente introduttiva dedicata alla disamina dello status d'indipendenza della FED rispetto al potere politico, così come consolidatosi sulla base della conforme interpretazione della relativa legge istitutiva (*Federal Reserve Act* del 1913⁵ e successive modifiche ed integrazioni – di seguito per brevità FRA) e come evolutosi nella prassi dei rapporti tra la stessa istituzione bancaria centrale e le autorità politiche.

I conseguenti riferimenti di taglio cronachistico ai ripetuti conflitti tra Trump e la medesima Istituzione bancaria centrale, così come manifestatisi già durante il primo mandato e culminati da ultimo nell'iniziativa del Presidente diretta al licenziamento di una delle componenti del *Board* della Banca, hanno costantemente posto, pertanto, il problema dei limiti del medesimo potere del Presidente di rimozione degli alti funzionari federali (*political patronage power* di cui all'art. II Sec. II.2 US Const.), con particolare riferimento a quelli delle *independent regulatory agencies*.

Un tema che appare strettamente collegato a quello dell'apporto della giurisdizione, in funzione d'interprete delle norme di legge delineanti lo status d'indipendenza delle stesse *agencies* federali e conseguentemente di garante finale dell'applicazione del principio di *rule of law*.

Le riflessioni finali saranno dedicate alla specifica disamina del caso Cook, in quanto suscettibile di produrre, come detto, riflessi negativi di tipo più generale sia sul principio di *Central Bank Independence* che su quello di *rule of law*; ciò, in considerazione della richiamata tendenza verso l'esaltazione di un modello di Presidenza personale, così come secondata dalla giurisprudenza di una Corte Suprema sempre più incline a legittimare l'espansione delle prerogative presidenziali, a discapito dei baluardi di legalità dell'agire dell'Amministrazione⁶.

Di qui i rischi, anch'essi sottolineati da più parti nelle conclusioni del saggio, d'involuzione del medesimo sistema di governo statunitense verso forme di iperpresidenzialismo, finanche di presidenzialismo autoritario; evidenziandosi pertanto un mutamento di paradigma rispetto ai tradizionali parametri d'inquadramento del presidenzialismo statunitense, in quanto tradizionalmente elevato ad archetipo e dimostrazione del buon funzionamento dello stesso modello di governo presidenziale.

2. Lo status d'indipendenza legale della FED ai sensi del Federal Reserve Act

Al fine di comprendere le *quaestiones iuris* poste dall'iniziativa assunta dal Presidente Trump al fine di rimuovere anticipatamente la Governatrice

⁵ 12 U.S. Code par. 226.

⁶ E. Pilkington, *The umpire who picked a side: John Roberts and the death of rule of law in America*, in *The Guardian* 21-8-2025 www.theguardian.com/us-news/ng-interactive/2025/aug/21/justice-john-roberts-supreme-court.

Cook, occorre richiamare in via preliminare i lineamenti fondamentali della *governance* della Banca centrale statunitense, nonché nello specifico le fondamenta legali ed i limiti dello status d'indipendenza assicurato ai membri del Consiglio dei Governatori (*Board*) della medesima istituzione. Assumendo in particolare rilievo nel caso che ci occupa le relative garanzie d'indipendenza istituzionale, ovvero quelle dirette ad assicurare l'indipendenza e la separazione dell'organo di vertice della Banca centrale nei confronti del potere politico, nonché dei soggetti regolati⁷.

Centrali, ai fini dell'avvio della presente indagine, appaiono alcune brevi notazioni d'inquadramento generale del modello di *central banking* sviluppatosi negli Stati Uniti e delle conseguenti fondamenta legali dell'indipendenza riconosciuta alla medesima Istituzione, in quanto direttamente correlata, per l'appunto, ai poteri e funzioni ad essa riconosciute.

Dal primo punto di vista, infatti, (ossia le funzioni attribuite alla FED) nella tradizionale classificazione dei modelli di *central banking* operata dalla dottrina⁸, la Banca centrale statunitense costituisce l'archetipo del modello di c.d. *spure central bank*, nella misura in cui all'attribuzione alla stessa delle funzioni di politica monetaria si aggiungeva quella di stabilire un regime di vigilanza più efficace sul sistema bancario statunitense. Per cui al *Board* veniva attribuita la responsabilità di «promot[ing] effectively the goals of maximum employment, stable prices, and moderate long-term interest

⁷ Ciò, attraverso la previsione del divieto per gli organi di governo delle stesse Banche centrali di richiedere e/o ricevere istruzioni e/o raccomandazioni da parte degli organi governativi e da altri soggetti pubblici e privati e del concorrente divieto per questi ultimi di porre in essere attività volte per l'appunto ad influenzare e condizionare l'indipendente esercizio dei compiti delle medesime istituzioni.

⁸ Distinguendosi, da questo punto di vista, tra, da un lato, ordinamenti riconducibili al modello della Banca centrale pura/in senso stretto (c.d. *pure/narrow central bank model*), da quelli caratterizzati dal modello della Banca centrale spurio (c.d. *spurious central bank model*). Nei primi la Banca centrale si configura essenzialmente quale organismo indipendente preposto all'esercizio delle funzioni di politica monetaria, senza però essere al contempo titolare di funzioni di regolazione e controllo del sistema bancario (demandate invece al Governo, magari per il tramite del Ministro dell'economia o di specifici Comitati interministeriali, oppure ad altre autorità, indipendenti o semi-indipendenti); nei secondi, invece, la Banca centrale assomma in sé sia le funzioni di politica monetaria che quelle di supervisione sul sistema Bancario. Quest'ultimo è per l'appunto il caso degli ordinamenti statunitense e tedesco in cui si è assistito ab origine al conferimento alle stesse banche centrali, oltre che dei tradizionali poteri in materia di politica, di funzioni aggiuntive di supervisione sullo stesso settore bancario. Emblematica dell'estensione del modello di c.d. Banca centrale spuria, è inoltre proprio la creazione, all'interno dell'Unione Europea, del Meccanismo Unico di Vigilanza (*Single Supervision Mechanism – SSM*), quale primo pilastro dell'Unione Bancaria costituita tra i Paesi dell'area Euro (quale meccanismo destinato ad accentrare in capo alla BCE i poteri di vigilanza operativa diretta nei confronti delle grandi banche europee in aggiunta alle tradizionali funzioni di politica monetaria conferite dal relativo Trattato istitutivo). Sul tema, sia consentito rinviare a A. Pierini, *Il modello di vigilanza unica europea in un'ottica comparata*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2018, 4, 1111 e Id., *L'unione Bancaria Europea come federalizing process*, Milano, 2019.

rates» (12 U.S.C. § 225a).

Di qui, da un lato, l'assunzione, da parte della FED di un ruolo centrale nell'esercizio delle funzioni di stabilizzazione dei mercati attraverso il controllo della politica monetaria. Mandato che a sua volta si sostanzia in due fondamentali obiettivi quali quello del raggiungimento di un massimo livello di occupazione e del controllo dell'inflazione, in quanto accompagnati dal mantenimento dei tassi di interesse a lungo termine su livelli moderati. Pertanto la FED, nell'espletamento del proprio mandato di governo della politica monetaria e per favorire le condizioni economiche che permettano di adempierlo, interviene sulla determinazione dei tassi d'interesse, fissando e aggiornando periodicamente il tasso di riferimento, sulla base del quale vengono calcolati i tassi offerti dalle banche ai loro clienti.

Per altro verso, vengono in rilievo le funzioni di governo del sistema bancario svolte dalla FED, seppure nell'ambito di un'architettura della vigilanza sui mercati creditizi, avente una struttura *multi-agency* o balcanizzata (in quanto fondata sul concorso-sovrapposizione tra poteri e funzioni conferiti ad una molteplicità di autorità di vigilanza federali e estatali).

Dal secondo punto di vista, ossia quello delle garanzie d'indipendenza riconosciute allo stessa Banca centrale, il riferimento è necessariamente alla serie di previsioni contenute nel FRA e successive modifiche ed integrazioni, dirette a disciplinare la composizione del *Board*, il procedimento di nomina, la durata del mandato ed i limiti al potere di rimozione dei relativi componenti⁹; meccanismi i quali, al fine di assicurare l'indipendenza della medesima istituzione, debbono prevedere necessariamente garanzie di permanenza nella carica, in modo tale da limitare le ingerenze del potere politico, sia nella fase di investitura che durante l'espletamento del mandato e da consentire un adeguato controllo giurisdizionale sulle motivazioni degli

⁹ Federal Reserve Act, Sec. 10, par. 1 «The Board of Governors of the Federal Reserve System (hereinafter referred to as the "Board") shall be composed of seven members, to be appointed by the President, by and with the advice and consent of the Senate, after the date of enactment of the Banking Act of 1935, for terms of fourteen years except as hereinafter provided, but each appointive member of the Federal Reserve Board in office on such date shall continue to serve as a member of the Board until February 1, 1936, and the Secretary of the Treasury and the Comptroller of the Currency shall continue to serve as members of the Board until February 1, 1936. In selecting the members of the Board, not more than one of whom shall be selected from any one Federal Reserve district, the President shall have due regard to a fair representation of the financial, agricultural, industrial, and commercial interests, and geographical divisions of the country. In selecting members of the Board, the President shall appoint at least 1 member with demonstrated primary experience working in or supervising community banks having less than \$10,000,000,000 in total assets. The members of the Board shall devote their entire time to the business of the Board and shall each receive an annual salary of \$15,000, payable monthly, together with actual necessary traveling expenses. (12 U.S.C. 241)» - in www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-270/pdf/COMPS-270.pdf.

eventuali provvedimenti sanzionatori adottati nei confronti dei vertici della stessa banca centrale.

Considerando, a tale riguardo, l'organizzazione della FED, di rilievo centrale è innanzi tutto la struttura federativa e decentrata della medesima Istituzione bancaria centrale, così come delineata dal FRA. Quest'ultimo ha previsto infatti che il *Federal Reserve System* (FED) ricomprenda le attuali dodici *Federal Reserve Banks*, partecipate dalle Banche commerciali di distretto ed un organismo centralizzato (oggi *Board of Governors*), preposto al coordinamento dell'attività delle stesse Banche regionali e composto da 7 membri di nomina presidenziale, previa autorizzazione del Senato.

In tale modo la FED veniva concepita come un'Autorità monetaria, ossia un "Super-supervisore" di un sistema decentrato di Banche regionali, destinate ad operare in modo tendenzialmente indipendente all'interno di ciascun Distretto di competenza, sotto la supervisione di un organo governativo quale il *Board*¹⁰. Garantendosi contestualmente, per l'effetto, il bilanciamento tra un effettivo decentramento territoriale ed un penetrante controllo governativo anche sull'organizzazione interna delle Banche aderenti al Sistema della Riserva Federale: ciò, in considerazione del fatto che l'attività di queste ultime era soggetta ad autorizzazione *Comptroller of the currency*, originariamente anch'egli membro di diritto del *Board* unitamente al Ministro del Tesoro, nonché considerati i poteri sempre del *Board* di nominare alcuni membri del CdA (compreso il Presidente) e di porre regole di funzionamento generali dei CdA delle stesse Banche regionali.

La configurazione attuale del *Board* della FED costituisce in effetti il frutto di un lungo percorso di rafforzamento dell'indipendenza istituzionale del medesimo organo, nonché dell'estensione delle funzioni della Banca centrale statunitense. Ciò, laddove attraverso plurimi interventi di modifica del *Federal Reserve Act*, veniva concessa al *Board* della FED una maggiore autonomia sia nei confronti delle Banche statali aderenti al Sistema della c.d. Riserva Federale (v. *Banking Act* 1933 con il quale veniva costituito il Federal Open Market Committee (FOMC) avente il compito di fornire al *Board* indicazioni per il compimento delle operazioni a mercato aperto), che del potere politico dell'Amministrazione presidenziale (v. *Banking Act* del 1935). Con tale ultimo intervento del legislatore, infatti, l'originario *Federal Reserve Board* veniva sostituito con il *Board of Governors* nella sua composizione modificata attuale, attraverso la contestuale estromissione dallo stesso dei membri diretta espressione dell'Esecutivo, quali il Ministro del tesoro ed il tesoriere (*Comptroller of the Currency* a sua volta soggetto alle istruzioni del Tesoro¹¹).

¹⁰ V. L. Menand, *The Logic and Limits of the Federal Reserve Act*, in 40 *Yale J. Reg.* 204 (2023).

¹¹ Trattasi a sua volta di un'agenzia federale quasi indipendente dal Ministero del Tesoro competente al rilascio dell'autorizzazione (charter) all'esercizio dell'attività bancaria per le 12 banche federali di distretto aventi struttura proprietaria di società per azioni.

Inoltre, veniva prolungata la durata del mandato dei 7 membri del Board, dagli originari 10 anni agli attuali 14, in modo tale che gli stessi venissero posti al riparo da influenze connesse al cambio delle Amministrazioni federali che non hanno alcuna possibilità di destituirli per motivi politici. Veniva in tale modo prevista unicamente la rotazione su base quadriennale delle cariche di Presidente e di Vicepresidente.

Fondamentali, ai fini della disamina del caso oggetto della presente analisi, appaiono quindi le procedure di nomina, le garanzie di permanenza nella carica e la determinazione dei presupposti per la revoca/rimozione dei membri del *Board*, così come stabiliti dalla Sec. 10 ss. del FRA.

Nelle stesse disposizioni si prevede, infatti, innanzitutto (Sec. 10.1 *Appointment and qualification of members*) che i membri del Board siano nominati dal Presidente con l'autorizzazione (*advice and consent*) del Senato, previo accertamento dei requisiti di professionalità stabiliti dalla stessa norma¹².

La successiva disposizione relativa alla durata del mandato dei membri del *Board of Directors* (Sec. 10.2)¹³ prevede, oltre che la fissazione del suddetto termine di 14 anni, il carattere scaglionato del rinnovo di dette cariche, attraverso il processo di sostituzione dei membri del consiglio in momenti diversi e non di tutti contemporaneamente. Ciò, in modo tale da consentire la scadenza del mandato di non più di un membro in un periodo di due anni. Fondamentale, per quel che ci occupa, appare infine l'ulteriore previsione per cui ciascun membro nominato resti in carica per un mandato di quattordici anni dalla scadenza del mandato del suo predecessore, a meno che non venga rimosso prima per giusta causa ("for cause") dal Presidente.

Di qui, il problema interpretativo della determinazione dei presupposti di fatto integranti la giusta causa di rimozione dalla carica di membro del *Board*, da rapportarsi alle concorrenti previsioni di legge più specificamente dirette ad ancorare, per altri incarichi fiduciari, la misura sanzionatoria predetta a condotte negligenti od illecite del medesimo titolare della carica (*neglect or malfeasance* – v. *ex multis* si v. *Seila L. v. CFPB*, 140 S. Ct. 2183, 2235 (2020)).

3. Il concreto svolgersi dei rapporti tra Presidenza e FED: la *de facto independence*

Sempre ai fini della migliore comprensione dei riflessi di carattere istituzionale del conflitto, ormai risalente per quanto sopra detto, tra il Presidente Trump ed i vertici della FED, occorre tuttavia integrare i riferimenti appena svolti all'insieme di regole organizzative identificanti la c.d. *legal independence* della medesima Banca centrale, con la considerazione delle concrete dinamiche e prassi involgenti il sistema di relazioni tra

¹² 12 U.S.C. 241.

¹³ 12 USC 242.

quest'ultima e gli organi costituzionali dello Stato; relazioni che, con particolare riferimento a quelle con il Presidente ed il Congresso, consentono di operare l'altrettanto necessaria valutazione della c.d. *de facto independence* della FED.

Dalla concorrente, necessaria valutazione dell'insieme di tali elementi emergono, infatti, una serie di variabili e costanti di condotta degli attori istituzionali coinvolti, le quali, pur costituendo sempre espressione di fattori politici ed economici, appaiono in grado di condizionare il concreto dispiegarsi del principio di *Central Bank Independence* (CBI).

Evidenziandosi al riguardo un'evidente discrasia tra la *legal independence* riconosciuta alla medesima Istituzione bancaria centrale statunitense e la relativa *de facto independence*, quale frutto per l'appunto dell'interazione dinamica tra attori politici ed istituzionali e della serie di prassi interpretative ed applicative sopra richiamate¹⁴.

Da questo punto di vista, ai fini della disamina del caso che ci occupa, appaiono determinanti in particolare le dinamiche dei rapporti tra Presidenza e FED, la cui storia è apparsa in effetti contrassegnata dalla tensione dialettica tra crescente rispetto dell'indipendenza della FED da parte dei Presidenti e persistente tentazione di interferire con le sue politiche.

Al riguardo, un rilievo essenziale è per l'appunto quello assunto dalle personalità dei Presidenti storicamente succedutisi nei medesimi ruoli di vertice del potere esecutivo e della banca centrale, in quanto evidenzianti differenti livelli di interferenza e/o identità di vedute e/o reciproca indipendenza operativa tra le medesime cariche istituzionali¹⁵.

Ciò, laddove la storia dei rapporti tra Presidenti e la FED è apparsa in effetti costellata per lungo tempo da mandati connotati dall'intento dei Presidenti di condizionare le politiche della FED, in modo tale che il governo della moneta risultasse mirato essenzialmente a rispondere ai *desiderata* dell'Amministrazione¹⁶.

Mentre, più di recente un largo consenso *bipartisan* in ordine alla necessità di evitare interferenze del Presidente nella conduzione della stessa politica monetaria, si è affermato soprattutto a partire dalla nomina a

¹⁴ Sul tema, sia consentito rinviare ad A. Pierini, *FED e Congresso statunitense*, in R. Ibrido (cur.) *Parlamenti e Banche centrali: separazione o interazione?*, Torino, 2024, 181 ss.

¹⁵ V. P. Conti Brown, *The Power and Independence of the Federal Reserve*, Princeton-Oxford, 2016, 179 ss.

¹⁶ Una tale scelta di *Chairmen* e Governatori con le stesse vedute politiche del Presidente si è avuta ad esempio durante la lunghissima Presidenza di F. D. Roosevelt, per effetto della profonda intesa immediatamente creatasi tra quest'ultimo ed il *Chairman* della FED Marriner Eccles, intesa sfociata in una serie di iniziative comuni finalizzate al contrasto della c.d. Grande Depressione. Ed ancora, analoga interferenza si è avuta nel caso dei contrasti aperti scoppiati tra Presidenti come Truman e Lyndon Johnson ed i vertici della FED o delle pressioni esercitate dal Presidente Nixon sul Governatore Burns per ottenere un pari abbassamento dei tassi d'interesse nel 1972 per agevolare la sua campagna di rielezione.

Governatore della FED di Paul Volcker nel 1979 e poi di Alan Greenspan dal 1997 al 2006, in correlazione al consolidarsi di orientamenti teorici favorevoli al rafforzamento dell'indipendenza delle Banche centrali¹⁷. Di qui, la valorizzazione del ruolo di Presidente del *Board of Governors*, il quale assume per tradizione anche la carica di Presidente del FOMC¹⁸. Si vedrà come l'avvento della Presidenza Trump segni un mutamento di paradigma rispetto ad un tale *modus operandi*, contraddistinguendosi per una rinnovata e costante ingerenza del Presidente nei rapporti con la medesima istituzione bancaria centrale.

Infine, per completare una tale disamina preliminare dello status d'indipendenza della FED, va posto l'accento anche sulla discrasia tra la formale garanzia d'indipendenza istituzionale riconosciuta dal FRA ai membri del *Board* nei confronti dell'esecutivo federale (così come derivante dalla durata del mandato di *governor* e *chairman*) e le dinamiche involgenti la composizione del medesimo organismo ed il ruolo in esso assunto dai *chairmen*.

Da una parte, infatti, il dato legislativo sopra richiamato (Sec. 10 FRA) evidenzia come alla lunghezza del mandato dei Governatori (14 anni, con nomina peraltro temporalmente sfalsata per evitare che il Presidente possa immediatamente spostare la composizione del *Board* in suo favore), faccia riscontro la brevità di quello dei *chairmen* (4 anni); dall'altra parte, tuttavia, la prassi concreta in materia di evoluzione della composizione del *Board* appare distaccarsi dalla pedissequa attuazione della previsione normativa suddetta, con conseguente abbreviazione o protrazione, rispettivamente dell'effettiva durata dei mandati dei *Governors* e dei *Chairmen*.

Si considerino, al riguardo, innanzi tutto, prassi come quella dell'alto numero di dimissioni anticipate dei *Governors*, le quali mettono evidentemente il Presidente nella condizione di effettuare nuove nomine; per converso la concorrente previsione del subentro automatico dei *Governors* di nuova nomina nel termine residuo del mandato di quelli dimissionari e/o cessati dall'incarico, determina la possibilità del superamento, anche ampio, del termine di permanenza nel mandato di questi ultimi (ben oltre i 14 anni

¹⁷ V. ad es. W. Bernhard, *Banking on Reform: Political Parties and Central Bank Independence in the Industrial Democracies*, Ann Arbor (MI), 2002.

¹⁸ In effetti, nonostante quest'ultimo disponga formalmente di un voto all'interno del FOMC, lo stesso, nel proprio ruolo di "amministratore delegato" della FED (*active executive officer*, ai sensi sempre della Sec. 10 del FRA) appare come l'interfaccia pubblica della medesima Istituzione, oltre che il soggetto in grado di controllare le risorse a disposizione del *Board* in termini di *expertise* tecnica e di personale specializzato. Per tali motivi, dagli stessi verbali delle riunioni del FOMC si evince il ruolo di leadership del Presidente del *Board* nella conduzione della discussione e nella sollecitazione di adozione di misure di politica monetaria, con contestuale tendenza degli altri Governatori a votare compattamente le misure proposte dal Presidente. V. K. Whelan, *Accountability at the Fed and the ECB*, Monetary Dialogue Paper, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies Directorate-General for Internal Policies, September 2020, reperibile all'url www.europarl.europa.eu/cmsdata/211437/1_WHELAN-final.pdf, 11.

legislativamente stabiliti).

In secondo luogo, di particolare rilievo è la costante propensione dei Presidenti al rinnovo del mandato quadriennale dei *Chairmen* della FED in carica al momento dell'elezione (es. Volcker, Greenspan, Bernanke, da ultimo Powell, con l'eccezione della Presidente Yellen, non confermata da Trump); ad essa fa seguito l'ulteriore tendenza alle dimissioni da Governatore dei *Chairmen* non riconfermati nella carica.

Infine, va considerata pure la ricorrente difficoltà di ottenere l'approvazione del Congresso per le nomine presidenziali dei membri del *Board*, evenienza evidentemente in grado di determinare un grave problema di vacanza di posti all'interno del consesso per notevoli quantità di tempo (come verificatosi, ad es., durante la Presidenza Trump nel settembre 2020)¹⁹.

Si vedrà dunque come il caso Cook venga ad incidere su tutte le dinamiche sopra richiamate

4. Gli attacchi di Trump all'indipendenza della FED fino al licenziamento della Cook

Prima di entrare in *medias res* attraverso la disamina del caso Cook, appare utile soffermarsi sui da sempre complicati rapporti tra il Presidente Trump e la FED, in quanto sfociati, come noto, in una serie di attacchi all'indipendenza della medesima istituzione portati avanti già a partire dal primo mandato. Non vi ha dubbio, al riguardo, che alla base degli stessi attacchi vi fosse l'intenzione del Presidente di condizionare e “mettere sotto tutela” la politica monetaria, in vista dell'obiettivo, da sempre al centro dell'agenda politica di Trump, di ottenere una riduzione dei tassi d'interesse. Obiettivo, quest'ultimo, tanto più funzionale al rilancio dell'economia in concomitanza con le difficili congiunture derivanti dapprima dall'emergenza pandemica Covid 19 e successivamente dalla guerra in Ucraina scoppiata nel 2022 (la quale ultima, proprio per effetto della crescita dell'inflazione ingenerata dall'aumento dei prezzi delle materie prime, ha reso necessario l'avvio di politiche di deflazione fondate sull'aumento dei tassi d'interesse).

Eppure, sempre rispetto ai rapporti con la FED, è possibile segnare una linea di confine tra il primo ed il secondo mandato di Trump.

Ciò, tenuto conto della circostanza per cui, in linea di massima, durante il primo mandato presidenziale, Trump aveva adottato un approccio maggiormente rispettoso dell'indipendenza della *Federal Reserve*, limitandosi ad insistere sulla necessità di ridurre i tassi di interesse, senza tuttavia pretendere che la *governance* della stessa istituzione bancaria centrale si

¹⁹ Laddove il Consiglio dei governatori aveva solo cinque membri e l'occupazione delle restanti due posizioni veniva ostacolata da polemiche sulla nomina del presidente Trump di Judy Shelton, che aveva sostenuto in passato la tesi di un ritorno al *gold standard*.

accordasse o si coordinasse strettamente con la Casa Bianca sulle proprie decisioni di politica monetaria. Invero, sotto tale profilo, l'iniziale riluttanza di Trump ad intervenire contro la FED appariva come l'effetto riflesso del timore che i mercati finanziari potessero reagire negativamente a fronte di un'eventuale intromissione nella politica monetaria da parte del Presidente e dei conseguenti potenziali riflessi negativi sull'andamento dei mercati finanziari (laddove la crescita dei mercati azionari costituiva un obiettivo da sempre al centro dell'agenda politica del Presidente, misurando anzi pubblicamente quest'ultimo il proprio successo in base all'andamento dei prezzi delle azioni). Per cui è proprio facendo leva su questa prospettiva che Trump, sempre durante il primo mandato, aveva cercato di ottenere l'aiuto della *Federal Reserve* per sostenere i propri tentativi di stimolare l'economia.

In effetti, almeno inizialmente nel dicembre 2016, i funzionari della FED avevano lasciato intendere che gli stimoli fiscali (ovvero tagli alle tasse ed aumento della spesa pubblica) in un'economia già prossima alla piena occupazione e in crescita al ritmo massimo sostenibile di circa il 2%, avrebbero dovuto fare posto ad una politica monetaria più restrittiva (ad esempio, aumentando i tassi di interesse) per compensare il rischio d'inflazione. Ciò, laddove, parafrasando l'ex presidente della FED, William McChesney, Jr. "Il compito della FED è quello di togliere la ciotola del *punch* proprio quando la festa inizia"²⁰. Tuttavia, dopo avere aumentato in quest'ottica i tassi di interesse per tutto il 2018, a partire dal 2019 la FED aveva iniziato finalmente a ridurli, facendo leva sulle problematiche correlate ad un rallentamento economico globale ed alle politiche commerciali di Trump²¹.

Negli ultimi anni, invece, in cui si è assistito al succedersi della crisi pandemica e dei vari conflitti in corso, i tassi sono cresciuti molto, al fine di contrastare l'aumento dei prezzi che ha colpito tutte le economie occidentali. Ed è in questo contesto, dunque, coinciso con la parte finale del primo mandato in cui per l'appunto si assisteva alla diffusione della pandemia da Covid 19, che il Presidente aveva iniziato a chiedere insistentemente alla FED di abbassare i tassi di interesse e di prendere pubblicamente in considerazione tagli alle imposte sui salari e sulle plusvalenze, come ulteriori misure di stimolo che sarebbero state utili al rilancio dell'economia durante la stessa congiuntura emergenziale.

Ed è sempre in tale contingenza emergenziale, dunque, che prendeva avvio lo scontro più acceso tra la Casa Bianca e la FED, così come ripropostosi da subito durante il secondo mandato presidenziale di Trump, per effetto dell'atteggiamento di forte critica altrettanto immediatamente

²⁰ Su cui si v. B. Appelbaum, *A Trump Economic Boom? The Fed May Standing the Way*, in *The New York Times* 16-12-2016 – via [nytimes.com](https://www.nytimes.com/2016/12/13/business/economy/federal-reserve-interest-rates.html). (www.nytimes.com/2016/12/13/business/economy/federal-reserve-interest-rates.html).

²¹ Cfr. J. Smialek, *Federal Reserve Cuts Interest Rates for Third Time in 2019*, in *The New York Times* 30-10-2019, – via [nytimes.com](https://www.nytimes.com/2019/10/30/business/economy/federal-reserve-interest-rates.html). (www.nytimes.com/2019/10/30/business/economy/federal-reserve-interest-rates.html).

assunto dal Presidente contro l'istituzione bancaria centrale, sin dal periodo antecedente alla rielezione. Un atteggiamento decisamente più aggressivo nei confronti del ruolo assunto e delle prerogative della FED, nell'ottica della valorizzazione del primato politico e della centralità istituzionale della figura del Presidente, quali espressione, a loro volta, del forte accento posto sulla c.d. "unitary executive theory".

Come si vedrà meglio poi, trattasi di una concezione affermatasi soprattutto durante la Presidenza Bush (con il supporto del Vicepresidente Cheney) per cui il Presidente ha la sola responsabilità per tutto quanto si verifichi all'interno del Potere esecutivo e per converso l'intero potere esecutivo deve rispondere nei confronti del proprio vertice²². Una teoria che induce, per l'appunto, a sostenere che il Presidente abbia il potere di rimuovere pure i Commissari delle Agenzie di regolazione indipendenti, restringendosi in tale modo la concorrente autorità del Congresso di limitare il controllo del Presidente sulle agenzie amministrative²³.

A ciò si aggiungeva l'elemento contingente per cui le iniziative intraprese dal Presidente in campo economico, come quelle di grande impatto aventi ad oggetto la politica dei dazi, non avevano comportato i temuti scossoni sui mercati finanziari, per cui il rischio di crollo delle borse appariva attualmente scongiurato. Sicché, già dai primi mesi del secondo mandato il Presidente non ha fatto mistero della propria insofferenza verso la FED, come istituzione di argine e/o compromesso rispetto ai suoi obiettivi di politica economica. Basti evidenziare come già in una conferenza stampa tenuta a Mar-a-Lago nell'agosto 2024, Trump avesse rivendicato espressamente il potere di intervenire sulle decisioni in materia di politica monetaria grazie all'*expertise* maturata in campo economico-finanziario (laddove dichiarava: «I feel the president should have at least (a) say in there

²² V. R. W. Waterman, *The Administrative Presidency, Unilateral Power and the Unitary Executive Theory*, in 39(1) *Pres. Studies Quart'y*, 5-9 (2009). In precedenza, v. S.G. Calabresi, C.S. Yoo, *The unitary executive during the first half-century*, in 47 *Case West. Res. L. Rev.* 1451-2461 (1997), Id. *The unitary executive during the second half-century*, in 26 *Harv. J.L. Pub. Pol.* 668-801 (2003).

²³ Ne consegue la riaffermazione della pienezza del potere di nomina (e per l'effetto di revoca) dei funzionari federali da parte del Presidente, ai sensi dell'art. II US Const. Sul tema si v. H. J. Krent, *Limits on the unitary executive: the special case of the adjudicative function*, in 46 *Vermont L. Rev.* 86 (2021). Alla stessa teoria si è costantemente appellato Trump nell'assumere che «a president of the United States.» Those words do not seem ambiguous. Under the Constitution, the President, and no one else, has executive power. The executive is therefore "unitary"» Cfr. www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/714860. Per una critica del medesimo orientamento della Corte si v. D. M. Driesen, *The Unitary Executive Theory in Comparative Context*, 72 *Hastings L.J.* 1 (2020). Evidenziandosi come, nel peggiore dei casi, secondo la "teoria dell'esecutivo unitario", le agenzie indipendenti come la FED potrebbero essere considerate incostituzionali, conferendo di fatto al Presidente il potere di definire la politica monetaria, cfr. D. Wilcox, *Donald Trump could return to an outdated Federal Reserve model*, in PIIE RealTime Economics blog, August 26. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2024, in papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5177014

«I think that in my case, I made a lot of money, I was very successful, and I think I have a better instinct than in many cases, people that would be on the Federal Reserve or the chairman»²⁴).

Dopo queste esternazioni si moltiplicavano le voci provenienti da ex funzionari ed alleati dell'amministrazione Trump secondo cui sarebbero stati in preparazione proposte per cercare di ridurre l'indipendenza politica della FED, dando al Presidente maggiore influenza sulla politica monetaria²⁵.

Ciò, anche in virtù dell'altrettanto ferma volontà, più volte ribadita, di licenziare il governatore della FED, Jerome Powell, cui Trump si è spesso indirizzato con nomignoli sprezzanti quali "Mr. Too Late"²⁶.

Si riproponeva in tale modo lo scontro tra Governo e FED sul taglio dei tassi d'interesse, a fronte dell'insistenza in tal senso del Presidente e dell'atteggiamento attendista e prudentiale del *Chairman*. Questo, dunque, il vero punto di snodo: la FED per mesi aveva negato a Trump la possibilità di tagliare i tassi d'interesse, ipotesi fortemente caldeggiata dal governo federale, e più volte sull'argomento si era acceso il conflitto tra il Presidente ed il Governatore della FED. Ciò, nella misura in cui l'obiettivo attuale della Federal Reserve rimaneva quello di mantenere il tasso d'interesse compreso tra il 4,25% e il 4,5% mentre il Presidente spingeva da tempo per un taglio molto più drastico²⁷. In effetti, la FED ha mantenuto i tassi invariati da dicembre dell'anno scorso a causa delle persistenti preoccupazioni sull'inflazione, in particolare in ordine alla possibilità che i dazi imposti da Trump sulle importazioni possano comportare un aumento dei prezzi²⁸.

Va detto, tuttavia, che nella riunione del 17 settembre 2025 e da ultimo

²⁴ A. Restuccia, *Trump Says President Should Have Influence on Fed's Decisions*, in *Wall Street Journal*, 9-8-2024, in www.wsj.com/livecoverage/stock-market-today-dow-sp500-nasdaq-live-08-08-2024/card/trump-says-president-should-have-influence-on-fed-s-decisions-wYiEwqxjp9oG4iFWN4o7.

²⁵ A. Restuccia, N. Timiraos, A. Leary, *Trump Allies Draw Up Plans to Blunt Fed's Independence*, in *Wall Street Journal*, 26-4-2024, in www.wsj.com/economy/central-banking/trump-allies-federal-reserve-independence-54423c2f?mod=hp_lead_pos1; G. Chon, *Imprisoned ex-Trump aide Peter Navarro predicts Fed Chair's ouster and 'mass deportations' in a second presidential term*, in *Semafor*, 21-5-2024, in www.semafor.com/article/05/21/2024/imprisoned-ex-trump-aide-peter-navarro-predicts-ouster-of-fed-chair-jay-powell.

²⁶ Cfr. www.lfde.com/it-it/491-non-classe-it/mr-too-late-versus-taco/.

²⁷ Da questo punto di vista, è possibile osservare come corrisponda a verità che la FED abbia adottato un approccio diverso dalle altre banche centrali, avendo tagliato i tassi solo tre volte da luglio dello scorso anno; per cui i tassi statunitensi sono rimasti intorno al 4,25% (per poi scendere da ultimo al 3,75 % a seguito dei tagli deliberati negli ultimi due mesi) mentre quelli della Bce sono scesi tra il 2 e il 2,4%. Dall'altro lato, tuttavia, è altrettanto vero che ciò che vale per l'Europa non possa applicarsi simmetricamente agli Stati Uniti, poiché l'economia statunitense e quella europea vivono condizioni nettamente diverse. In Europa l'inflazione è intorno al 2%, mentre negli USA è al 2,9%, il PIL europeo si attesta intorno all'1% di crescita, quello statunitense tra il 2 e il 3%.

²⁸ L'atteggiamento cauto della FED è dovuto, per altro, anche alla politica aggressiva adottata dal Presidente americano in materia di dazi, i quali, rappresentando una tassa sulla merce importata, solitamente vengono almeno in parte scaricati sul consumatore finale, contribuendo all'aumento dell'inflazione.

in quella del 29 ottobre 2025 il *Board* della *Federal Reserve*, in linea con le pressioni in tal senso di Trump, ha finalmente deciso tutte e due le volte di tagliare i tassi d'interesse di un quarto di punto percentuale, esattamente come si aspettava Wall Street. Questo, dovendosi tener conto ancora una volta dei dati economici evidenzianti che i dazi imposti da Trump continuavano ad avere un impatto limitato sull'inflazione, registrandosi un aumento di solo il 2,7% al 2,9%, mentre l'occupazione soffre di un rallentamento delle assunzioni²⁹. Il taglio dei tassi è stato, dunque, determinato dalla necessità di favorire un incremento del tasso occupazionale.

Dalle citate riunioni della FED emerge, dunque, come sia avvenuto un cambio di passo da parte di Powell rispetto all'approccio restrittivo adottato fino a quel momento: per cui si andrà con ogni probabilità verso l'adozione di misure volte a sostenere l'occupazione, con la previsione che a breve i tassi d'interesse possano essere tagliati ulteriormente³⁰. Ciò nonostante l'opposizione interna al *Board* della FED proveniente dai membri più vicini al Presidente (come il Governatore Miran, nominato da ultimo da Trump), i quali continuano a ritenere insufficienti le recenti misure di stimolo dell'economia, premendo quindi per l'adozione di interventi di politica monetaria più espansivi (a dimostrazione del fatto che le pressioni sull'istituzione non sono solo esterne, bensì anche interne allo suo stesso organo di vertice).

Ed allora, si spiega pure il parallelo tentativo del Presidente Trump di utilizzare (anche) il potere di nomina e da ultimo di rimozione dei membri del *Board* della FED come strumento di orientamento politico e di controllo indiretto sulla medesima istituzione, sfruttando per l'appunto il meccanismo delle nomine per fare posto ai suoi fedelissimi come Miran.

5. Le origini del contenzioso tra la Presidenza e la Cook

Al momento della rielezione per il secondo mandato la composizione del *Board* della FED si presentava già in partenza positiva per Trump, potendo quest'ultimo ancora beneficiare delle nomine fatte nel corso del primo mandato presidenziale. Per cui il *Board* di 7 membri era così composto:

²⁹ Alcuni analisti della FED ritengono che una minore creazione di posti di lavoro contribuirebbe a frenare la crescita dei salari e ad assicurare che l'impatto dei dazi sull'inflazione sia di breve durata. È a gran voce, infatti, che parte degli esperti del settore invocano una maggior attenzione da parte della *Federal Reserve* alla parte di mandato riguardante la massima occupazione, trascurata a fronte di politiche volte al contenimento dell'inflazione.

³⁰ Le proiezioni economiche pubblicate insieme alla decisione della FED mostrano come la maggior parte dei vertici della banca centrale preveda almeno di altri due tagli di un quarto di punto entro la fine dell'anno, cambiando drasticamente la rotta rispetto alle ultime previsioni di giugno. Nonostante quanto appena affermato, le ultime dichiarazioni di Powell sono molto più caute circa la possibilità che si assista a ulteriori tagli dei tassi nei prossimi mesi.

Jerome H. Powell (nominato nel 2018 da Trump, ma riconfermato da Biden), Philip N. Jefferson (nominato da Biden nel 2022), Michelle W. Bowman (nominata da Trump nel 2018 e poi nel 2025 come Vice Chair for supervision al posto del dimissionario Barr), Michael S. Barr (nominato da Biden nel 2022), Christopher J. Waller (nominato da Trump nel 2020), Lisa D. Cook (nominata da Biden nel 2022), Adriana Kugler (nominata da Biden nel 2023).

Nonostante ciò, l'occasione cruciale per il Presidente per tentare di allineare ulteriormente la composizione del *Board* della FED ai suoi *desiderata*, si presentava con le dimissioni inaspettate di Adriana Kugler, nominata nel 2023 da Biden. Le dimissioni della Kugler consentivano, infatti, a Trump di nominare un'altra personalità di suo gradimento nel *Board* (quale per l'appunto Miran) per cui l'ulteriore opera di allineamento del vertice della Banca centrale agli indirizzi politici del Presidente avrebbe a quel punto potuto essere portata a compimento sostituendo anche la Cook³¹.

In questo senso, l'occasione si è presentata dopo l'invio, il 15 agosto 2025, ad opera del direttore della *Federal Housing Finance Agency*, Bill Pulte, un fedelissimo di Trump, di una segnalazione al Dipartimento di Giustizia ed all'*Attorney General* Pam Bondi, con la quale gli stessi venivano informati che la Cook era accusata di frode ipotecaria per avere dichiarato nel 2021 come residenza principale due diverse abitazioni, una in Michigan e un'altra in Georgia, così da poter ottenere agevolazioni sui tassi applicati ai mutui concessi dalle banche³².

Il successivo 20 Agosto 2025 Pulte rilanciava la notizia sui *social media* pubblicando sulla piattaforma X due *screenshots* delle pagine della lettera contenente la segnalazione.

Di qui, l'avvio di una sequenza di azioni irrituali di Trump, a partire da un post pubblicato 30 minuti dopo la suddetta segnalazione su *Truth Social* con cui il Presidente chiedeva le immediate dimissioni della Cook. Allo stesso messaggio faceva seguito in data 25 agosto 2025 l'annuncio sempre tramite *social* del licenziamento con effetto immediato del membro del *Board*

³¹ Biden nominò Lisa Cook membro del Board della Federal Reserve il 14 gennaio 2022, la nomina fu confermata dal Senato degli Stati Uniti il 10 maggio e la Cook entrò in carica il 23 maggio 2022. Cfr. www.federalreserve.gov/aboutthefed/bios/board/cook.htm.

³² Pulte aveva già mosso accuse simili contro altri due avversari politici del presidente Donald Trump, ovvero il procuratore generale di New York Letitia James e il senatore Adam Schiff. Durante un'intervista alla CNBC del 4 settembre 2025, Pulte è stato interrogato dal giornalista Andrew Ross Sorkin sulla percezione di "strumentalizzazione politica". Sorkin ha affermato che «Se, ad esempio, la soffiata proveniva dall'interno dell'amministrazione, o proveniva persino dall'interno della tua agenzia, con qualcuno che lavora per te ... allora questo crea il problema di percezione». Pulte ha rifiutato di chiarire se la soffiata sulla presunta frode sui mutui provenisse dall'interno del governo o dal pubblico in generale. Pulte ha anche rifiutato di commentare quando gli è stato chiesto se la sua agenzia avesse esaminato i registri del repubblicano Ken Paxton, il procuratore generale del Texas, che ha dichiarato tre diverse case in Texas come residenze principali nei documenti ipotecari, secondo quanto riportato dal *New York Times*.

della FED come da lettera contestualmente inviata e recante il seguente dispositivo: «Pursuant to my authority under Article II of the Constitution of the United States and the Federal Reserve Act of 1913, as amended, you are hereby removed from your position on the Board of Governors of the Federal Reserve, effective immediately. The Federal Reserve Act provides that you may be removed, at my discretion, for cause. See 12 U.S.C. § 242. I have determined that there is sufficient cause to remove you from your position».

L'intimazione di licenziamento, previo formale richiamo del presupposto della giusta causa, è stata prontamente impugnata dalla Cook che, tramite il proprio legale, ha contestato sia nella forma che nella sostanza la decisione del Presidente.

Da una parte, infatti, la destinataria del provvedimento sanzionatorio ha eccepito che il licenziamento sarebbe stato comunicato tramite post sul canale *social* di Trump e quindi in totale carenza del rispetto delle garanzie e delle forme di legge; dall'altra parte, sempre la Cook ha assunto che comunque il Presidente avrebbe intimato il licenziamento senza avere l'autorità per farlo, ossia in assenza del presupposto della giusta causa (da ritenersi integrato esclusivamente da condotte commesse nell'esercizio delle funzioni del pubblico ufficiale qualificate da *inefficiency, neglect of duty, or malfeasance – v. infra*)³³.

Su tali presupposti, il 28 agosto 2025, la Cook ha intentato una causa contro il presidente Trump innanzi alla Corte Distrettuale del *District of Columbia*, impugnando per l'appunto la decisione di licenziarla³⁴.

Il successivo 10 settembre, la Cook ha ottenuto una prima parziale vittoria, laddove il Giudice Cobb in prima istanza ha accolto la domanda di sospensiva dell'impugnato provvedimento³⁵.

Gli sviluppi giudiziari della vicenda hanno visto dapprima un tribunale

³³ Dapprima, alla richiesta di dimissioni, la Cook rispondeva dicendo (traduzione di chi scrive) che non sarebbe stata pressata a lasciare il suo posto alla FED a causa di «alcune domande sollevate in un tweet» e prometteva di «prendere sul serio qualsiasi domanda sulla [sua] storia finanziaria come membro della Federal Reserve». All'intimazione del licenziamento, sempre la Cook ha detto: "Il presidente Trump ha affermato di licenziarmi 'per giusta causa' quando non esiste alcuna causa ai sensi della legge, e non ha alcuna autorità per farlo". In seguito, L'avvocato di Cook, Abbe Lowell, ha affermato che: «Il presidente Trump si è rivolto ai social media per 'licenziare con un tweet' ancora una volta e ancora una volta il suo riflesso di bullismo è imperfetto e le sue richieste mancano di qualsiasi processo, base o autorità legale adeguati ... Prenderemo tutte le misure necessarie per impedire il suo tentativo di azione illegale». Cfr. www.ispionline.it/it/pubblicazione/trump-assalto-alla-federal-reserve-216082.

³⁴ Il 2 settembre 2025 è stata pubblicata una lettera aperta firmata da 593 economisti e diversi premi Nobel. In essa si difendeva l'indipendenza della *Federal Reserve* e si avvertiva che il licenziamento di Cook avrebbe eroso la fiducia in «una delle istituzioni più importanti d'America», affermando in parte che «una buona politica economica richiede istituzioni monetarie credibili. Le istituzioni monetarie credibili, a loro volta, richiedono l'indipendenza della *Federal Reserve*».

³⁵ Cfr. storage.courtlistener.com/recap/govuscourtsdacd42372/govuscourtsdacd42372012087744990.pdf.

di primo grado bloccare il licenziamento di Cook e successivamente la Corte d'Appello del *District of Columbia* adita in sede di gravame, confermare tale decisione con provvedimento del 16 settembre 2025. La sospensiva veniva finalmente confermata anche dalla Corte Suprema adita sempre dal Governo federale con ulteriore *application to stay* della *preliminary injunction* della Corte distrettuale del *Columbia District*.

La stessa Corte Suprema, con ordinanza non motivata e non sottoscritta da alcun membro del Collegio dell'1.10.2025 ha deciso di rinviare il procedimento alla fase di trattazione nel merito, da tenersi a partire dal gennaio 2026³⁶.

Come detto in precedenza, in attesa di conoscere l'esito del contenzioso Cook vs. Trump, il Presidente non ha mancato di nominare un proprio fedelissimo per il posto rimasto vacante a partire dall'8 agosto 2025 per effetto delle dimissioni di Adriana Kugler. La nomina del nuovo membro è arrivata in favore di Stephen Miran il 2 settembre 2025³⁷.

Il dato è quindi quello per cui, nei 112 anni di storia ed attività della FED, è la prima volta che un presidente licenzia, o almeno cerchi di licenziare, uno dei membri dell'organo di vertice della FED.

Eppure, tali accadimenti non dovrebbero suscitare stupore, perché, come detto, già Powell era stato bersaglio delle invettive del Presidente, tanto che la stessa costituzionalità dello status d'indipendenza attribuito al *Federal Reserve's Board of Governors* ed agli altri membri del *Federal Open Market Committee* era stata confermata, sia pure *incidenter tantum*, nella recente decisione interinale della Corte Suprema relativa al caso Wilcox del 22 maggio 2025 (su cui si v. *infra*)³⁸.

Per cui, dopo l'argine posto dalla Corte Suprema nei confronti di un'interpretazione eccessivamente estensiva del potere del Presidente di disporre la rimozione dei vertici della Banca centrale, il *tycoon* è apparso concentrato su altre ipotesi di azione per ottenere un rimpasto a lui favorevole ai vertici della FED, nell'obiettivo neanche tanto celato di ottenere il controllo della politica monetaria e/o comunque un'influenza determinante sulla stessa.

³⁶ Cfr. la Corte Suprema si è pronunciata dopo l'appello promosso da Trump sulla concessa sospensiva. Cf. business.cch.com/BFLD/Cook-v-Trump-DDC-Trump-Supplemental-Memorandum-Opposition-TRO-ECF-23-09042025.pdf e www.supremecourt.gov/search.aspx?filename=/docket/docketfiles/html/public/25a312.html.

³⁷ Il nuovo membro del *Board* è stato confermato dal Senato 15 settembre 2025 e Stephen Miran ha prestato giuramento il giorno successivo come membro del *Board of Governors* del *Federal Reserve System* davanti alla giudice Elizabeth Branch della Corte d'Appello degli Stati Uniti per l'Undicesimo Circuito. Il suo mandato terminerà il 31 gennaio 2026. Prima della sua nomina alla FED, Miran è stato presidente del *Council of Economic Advisers* sotto la presidenza Trump. Dal 2020 al 2021, Miran è stato consulente senior per la politica economica presso il Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti. Ha lavorato nei mercati finanziari per un decennio prima di entrare al Tesoro. Cfr. www.federalreserve.gov/aboutthefed/bios/board/miran.htm.

³⁸ Cfr. www.supremecourt.gov/opinions/24pdf/24a966_1b8e.pdf.

Ciò, considerato che sempre il Presidente espressamente dichiarava (trad. di chi scrive): «Avremo la maggioranza [nel FOMC, il Federal Open Market Committee della Fed] molto presto. Una volta ottenuta la maggioranza, il mercato immobiliare riprenderà a crescere, e sarà fantastico. La gente paga tassi di interesse troppo alti».

Pertanto, come si vedrà di seguito, il caso giurisprudenziale in esame pone delicate questioni di compatibilità della stessa pretesa del Presidente di disporre di un più ampio potere di rimozione e sostituzione dei membri degli organi di vertice della Banca centrale con il principio d'indipendenza della medesima istituzione, quale cardine del governo della politica monetaria.

6. Ricostruzione dell'iter processuale ed analisi degli esiti dei procedimenti incardinati innanzi alle Corti inferiori

La sostanziale novità della questione interpretativa concernente la rimozione dalla carica di un membro del Consiglio dei Governatori della banca centrale statunitense, rende necessaria la previa disamina delle contrapposte argomentazioni delle parti (a favore o contro il licenziamento) e la conseguente valutazione delle decisioni assunte all'esito dei giudizi.

Ciò, alla stregua dei precedenti relativi a casi evidenziati elementi di analogia, similarità o per contro di differenziazione rispetto alla fattispecie dedotta nei giudizi *de quibus*.

Perché, da un canto, occorre considerare che in una serie di sentenze succedutesi negli ultimi anni (su cui si v. anche *infra*) la Corte Suprema, sposando la teoria unitaria del potere esecutivo sopra richiamata, ha costantemente sposato un'interpretazione estensiva del potere del Presidente di disporre la rimozione degli alti funzionari federali dallo stesso nominati, come espressione del più generale principio di responsabilità democratica (*accountability*) dell'istituzione presidenziale nei confronti del popolo (in quanto a sua volta implicante un generale potere di controllo presidenziale sull'intera amministrazione federale). Per cui effetto diretto del medesimo orientamento è la concorrente interpretazione restrittiva delle previsioni di legge dirette a limitare lo stesso potere discrezionale del Presidente di rimuovere i funzionari federali dallo stesso nominati, interpretazione che ha condotto sempre la Corte Suprema a dichiararne in vari casi l'incostituzionalità³⁹. Ciò, partendosi sempre dal principio secondo

³⁹ V. oltre ai casi sopra richiamati *Arthrex, Kisor e Seila, Free Enter. Fund v. Pub. Co. Acct. Oversight Bd.*, 561 U.S. 477, 513–14 (2010), *PHH Corp. v. Consumer Fin. Prot. Bureau*, 839 F.3d 1, 5 (D.C. Cir. 2016), *Nat'l Fed'n of Indep. Bus. v. Occupational Safety & Health Admin.*, 595 U.S. 109, 138 (2022), in cui si affermava che «[An agency's decision] has the virtue of political accountability, for [the agency] is responsible to the President, and the President is responsible to—and can be held to account by—the American public». Ed ancora *Aiken Cnty.*, 645 F.3d 428, 440 (D.C. Cir. 2011) (Kavanaugh, J., concurring) per cui «Presidential control of . . . agencies . . . helps maintain democratic accountability and thereby ensure the people's liberty». V. anche *Lucia v. SEC*, 585 U.S. 237, 244 (2018).

il quale «the President remains responsible for the exercise of executive power - and through him, the exercise of executive power remains accountable to the people»⁴⁰, per cui «[The Court has a] duty to ensure that the Executive Branch is overseen by a President accountable to the people»⁴¹,

D'altro canto, appare altrettanto indubbio che nelle medesime decisioni adottate dal Supremo Giudice federale, la specialità dello *status* d'indipendenza garantito alla FED fosse stato costantemente riconosciuto, nella consapevolezza per cui «The Federal Reserve is a uniquely structured, quasiprivate entity that follows in the distinct historical tradition of the First and Second Banks of the United States»⁴².

Di qui, sempre, la sottolineatura, per un verso, della peculiarità organizzativa dello stesso Sistema della Riserva Federale in quanto involgente a «complex set of relationships between the Board of Governors, the Federal Open Market Committee (FOMC), and the twelve regional Federal Reserve Banks»⁴³; per l'altro, della centralità dei compiti/funzioni affidati alla stessa Banca Centrale, laddove il Board «conducts monetary policy, regulates banking institutions, and maintains the stability of the nation's financial system»⁴⁴.

A fronte di tali dati, la particolarità del caso che ci occupa è data dal fatto che lo stesso non affronta (come ad es. nel caso *SEILA Law* per lo status d'indipendenza attribuito al Direttore del *Consumer Financial Protection Bureau - CFPB*)⁴⁵, la *quaestio iuris* della legittimità in sé della disciplina legislativa diretta a garantire l'indipendenza istituzionale dei vertici della stessa autorità amministrativa indipendente.

Piuttosto, il *thema decidendum* appare costituito dalla corretta

⁴⁰ V. *United States v. Arthrex, Inc.*, 141 S.Ct. at 1988, 2021 USPQ2d 662, 2021 WL 2519433 (2021), *Kisor v. Wilkie*, 588 U.S. 558, 571–72 (2019).

⁴¹ *Seila Law LLC v. Consumer Fin. Prot. Bureau*, 591 U.S. 197, 232 (2020).

⁴² *Trump v. Wilcox*, 145 S. Ct. 1415, 1415 (2025).

⁴³ *United States ex rel. Kraus v. Wells Fargo & Co.*, 943 F.3d 588, 592 (2d Cir. 2019).

⁴⁴ V. *Albrecht v. Comm. on Emp. Benefits of Fed. Rsrv. Emp. Benefits Sys.*, 357 F.3d 62, 67 (D.C. Cir. 2004) (citing 12 U.S.C. § 248).

⁴⁵ Laddove lo status d'indipendenza peculiare attribuito al vertice monocratico della stessa Agenzia preposta alla protezione dei consumatori di prodotti finanziari è stato per l'appunto ritenuto incompatibile con la struttura della costituzione. Sottolineandosi e concludendosi come “The CFPB’s single-Director configuration is also incompatible with the structure of the Constitution, which—with the sole exception of the Presidency—scrupulously avoids concentrating power in the hands of any single individual. The Framers’ constitutional strategy is straightforward: divide power everywhere except for the Presidency, and render the President directly accountable to the people through regular elections. In that scheme, individual executive officials may wield significant authority, but that authority remains subject to the ongoing supervision and control of the elected President. The CFPB’s single-Director structure contravenes this carefully calibrated system by vesting significant governmental power in the hands of a single individual who is neither elected by the people nor meaningfully controlled (through the threat of removal) by someone who is. V. *Seila Law Llc v. Consumer Financial Protection Bureau*, Syllabus, 4.

interpretazione da dare alla norma individuante il presupposto legale per farsi luogo alla rimozione dalla carica di membro del *Board*, ovvero quello della “giusta causa” di licenziamento. Ciò, in considerazione del fatto che il FRA non ha ricollegato la stessa nozione di “*removal for cause*” dei membri del *Board* ad alcuna fattispecie tipizzata di condotta illecita di volta in volta integrante o *mala gestio* relativa all’esercizio delle funzioni istituzionali oppure condotta extra funzionale ritenuta comunque incompatibile con la permanenza nella carica.

Significativo appare, al riguardo, dal punto di vista dell’*intentio legislatoris*, che una tale possibilità di rimozione per giusta causa dei membri del Consiglio dei Governatori fosse stata prevista nel testo originario del FRA, per essere stata poi cancellata per effetto degli emendamenti apportati dal *Banking Act* del 1933 e finalmente reintrodotta dal *Banking Act* del 1935.

Di qui, il conflitto ermeneutico alla base della giurisdizionalizzazione della controversia, tra due opposte interpretazioni del concetto di giusta causa di licenziamento, così come reinserito nel testo del 1935: ovvero, da un lato, quella particolarmente estensiva, proposta e supportata dal Governo statunitense nella fase introduttiva del giudizio, sulla base della mera lettura testuale del disposto normativo, per cui la giusta causa di rimozione di un membro del *Board* sarebbe da rinvenirsi, nel suo significato lessicale, in ogni ragionevole giustificazione o motivo del medesimo provvedimento sanzionatorio, così come rimessi alla valutazione discrezionale del Presidente e non soggetta a *judicial review*, escluso il mero disaccordo politico⁴⁶; successivamente, nel contraddittorio orale, veniva offerta sempre dalla difesa del Governo federale una nuova definizione meno lata del concetto di giusta causa, in quanto diretta ad ancorare il potere di licenziamento a presupposti meglio individuati, ma pur sempre legittimanti un’ampia discrezionalità nel relativo esercizio: ovvero quelli consistenti in «any reason the President can think of so long as that reason (1) is something other than mere policy disagreement, (2) bears on the individual’s ability or fitness to do the job, and (3) was not known at the time of the official’s confirmation».

Sul fronte opposto, vi è l’interpretazione restrittiva e maggiormente garantista per l’indipendenza istituzionale del *Board*, propugnata dall’attrice nell’atto introduttivo del giudizio, in quanto diretta a sottoporre lo stesso potere presidenziale di rimozione dei membri del Collegio a più penetranti limiti di carattere sostanziale e procedurale.

Dal primo punto di vista (limiti sostanziali), la Cook sostiene che la migliore lettura della disposizione individuante il presupposto della rimozione “per giusta causa” sia quella che ancora quest’ultimo a motivi

⁴⁶ «“Cause” was understood to simply mean a “motive or reason,” or “ground of action,” and as a result, “cause” “cover[s] any articulable justification that the President deems sufficient to warrant removal,” with the exception that, cause cannot extend to “mere policy disagreement».

riguardanti il comportamento di un governatore in carica e la connessa valutazione circa il fatto che lo stesso stia adempiendo o meno fedelmente ed efficacemente ai propri doveri statutari. Di qui, la conseguenza per cui il presupposto della “giusta causa” non possa essere rinvenuto, come per gli addebiti posti a base del licenziamento intimato alla Cook, solamente in fatti ed atti occorsi prima della nomina dello stesso funzionario pubblico.

Sotto il secondo profilo dei vizi procedurali del provvedimento di rimozione, la Cook assume che l’iniziativa del Presidente Trump integri chiara lesione dei diritti e garanzie (sempre di carattere procedurale) stabilite dalla *Due Process of the Law Clause* di cui al V Emendamento alla Costituzione. Ciò, nella misura in cui il medesimo procedimento di licenziamento del funzionario avrebbe dovuto garantire adeguate forme di informativa preventiva e di contraddittorio (attraverso una *fair hearing*), al fine di consentire alla destinataria del provvedimento sanzionatorio, di difendersi da eventuali atti arbitrari dei pubblici poteri⁴⁷.

Ad oggi, entrambi i Giudici pronunciatisi sul caso hanno riconosciuto come fondate le censure elevate nei confronti del licenziamento dalla Cook, sia pure sotto profili e con margini di tutela differenti.

In primo grado, infatti, la Corte del Distretto di Columbia adita dalla Cook, al fine di ottenere la sospensione del provvedimento presidenziale di rimozione dalla carica, nell’accogliere la richiesta della ricorrente⁴⁸ e nell’emanare apposita *injunction* nei confronti dell’Amministrazione federale diretta a garantire la permanenza nella carica dell’attrice, ha ritenuto sussistenti entrambi i presupposti necessari per la concessione della misura cautelare: ovvero, il *fumus boni iuris* dell’azione (ossia la sostanziale probabilità di accoglimento della domanda all’esito del relativo esame nel merito) ed il pregiudizio grave ed irreparabile (*periculum in mora*) che la stessa pubblica funzionaria avrebbe subito nell’ipotesi di esecuzione immediata del provvedimento.

Considerando il primo elemento (*fumus*), la Corte ha ritenuto sussistere l’elevata probabilità di accoglimento della domanda nel merito in relazione ad entrambi i motivi di censura summenzionati, ossia, da un lato, quello della violazione del FRA in punto di mancata integrazione del presupposto della giusta causa di rimozione del componente del Board previsto dalla stessa normativa; e dall’altro, quello dell’indebita privazione delle garanzie di carattere procedurale previste dalla Costituzione a tutela della permanenza nella carica.

Dal punto di vista della disamina della prima delle questioni interpretative su menzionate, lo stesso Giudicante, nel combinare l’applicazione dei canoni ermeneutici dell’interpretazione letterale della norma collocata nel suo contesto di origine (ossia della ricerca del significato

⁴⁷ Citandosi tra gli altri il precedente *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254 (1970).

⁴⁸ Attraverso il provvedimento sintetico (memorandum of opinion) reso il 9 settembre 2025 Case No. 25-cv-2903 (JMC).

testuale attribuibile alla disposizione secondo l'*intentio legislatoris*) e di quella logica (in quanto fondata sul collegamento sistematico della disposizione con le altre previsioni del testo normativo oggetto di analisi), giungeva alla conclusione per cui le condotte integranti giusta causa di rimozione dei componenti del *Board* della FED sono necessariamente costituite da atti commessi nell'esercizio delle stesse funzioni istituzionali e quindi durante il mandato, escludendosi pertanto il rilievo di atti o fatti antecedenti alla nomina. Ciò, laddove veniva chiarito che «the permissible grounds for “for cause” removal in the Federal Reserve Act are limited to grounds concerning an official’s behaviour in office and whether they have been faithfully and effectively executing statutory duties. The “for cause” standard thus does not contemplate removing an individual purely for conduct that occurred before they assumed the position»⁴⁹.

⁴⁹ A tale conclusione il Giudice perviene, in primo luogo in base all'illustrazione del significato letterale assunto dalla locuzione “for cause” nei dizionari di più ampio uso all'epoca dell'entrata in vigore della norma (rilevandosi come the 1933 edition of Black's Law Dictionary contains a separate entry for “for cause”: «With reference to the power of removal from office, this term means some cause other than the will or pleasure of the removing authority, that is, some cause relating to the conduct, ability, fitness, or competence of the officer». Id. at 796). In secondo luogo, viene fatto ulteriore riferimento alla *ratio* complessiva della legge istitutiva della FED, in quanto caratterizzata per l'appunto dall'*intentio* di garantire alla medesima istituzione bancaria centrale un elevato grado di isolamento dalle pressioni del Presidente, con particolare riferimento alle decisioni in materia di politica monetaria. Di qui, il richiamo del recente precedente *Wilcox* (145 S. Ct. at 1415) in cui si evidenzia come «the Federal Reserve is a “uniquely structured, quasi-private entity that follows in the distinct historical tradition of the First and Second Banks of the United States». Citandosi ulteriormente, al fine di rafforzare detta conclusione, i precedenti *PHH Corp. v. Consumer Fin. Prot. Bureau*, 881 F.3d 75, 92 (D.C. Cir. 2018) (quoting H.R. Rep. No. 74-742, at 1 (1935)), abrogated on other grounds by *Seila L. LLC*, 591 U.S. 197, nonché il più risalente *Humphrey's Executor v. United States* (295 U.S. 602, 629 1935, di poco antecedente alla reintroduzione della clausola di garanzia in commento nel FRA) nel quale veniva, per l'appunto, stabilito che non integrasse alcuna violazione della Costituzione un'analogha clausola di garanzia prevista a favore della permanenza in carica dei membri della *Federal Trade Commission*, limitativa dei casi di rimozione di questi ultimi ad ipotesi, di “inefficiency, neglect of duty, and malfeasance in office”. Di qui, la conclusione per cui «The Federal Reserve Act’s “for cause” restriction on the removal of Board Governors is a key part of the statutory scheme protecting the Board of Governors from the naturally “coercive influence” of the power of presidential removal which “threatens [its] independence». In terzo luogo, si fa luogo all'applicazione del canone dell'interpretazione logico-sistematica fondato sulla c.d. “doctrine in pari materia”: ovvero sull'enucleazione del significato della disposizione così come desumibile dal contesto legislativo dell'epoca, ossia dall'insieme dei testi normativi regolanti la stessa materia od oggetto, da considerarsi quindi nel loro insieme sistematico. Ed anche in questo caso la fattispecie prevalente nei predetti disposti normativi era quella che ancorava lo stesso potere di rimozione di un pubblico ufficiale ai casi di inefficienza, negligenza nell'adempimento dei doveri d'ufficio e compimento di atti illeciti nell'esercizio delle stesse pubbliche funzioni (inefficiency, neglect of duty, or malfeasance – INM). Osservandosi, al riguardo, che: «Those provisions consistently limited the grounds for presidential removal of agency heads or members to some combination of inefficiency, neglect of duty, or malfeasance (referred to in shorthand as INM), which meant “cases where officials act wrongfully in office” (malfeasance), “fail

Sotto il secondo profilo, ossia quello della dedotta lesione del diritto ad un giusto procedimento sancito dall'art. V US Const., sempre la Corte Distrettuale ne ha parimenti riconosciuto la sussistenza, sul presupposto per cui alla Cook non sarebbe stata fornita alcuna informativa preliminare (*notice*) degli addebiti rivolti alla stessa dall'Amministrazione federale con le prove raccolte a suo carico e tanto meno le fosse stata garantita la conseguente facoltà di essere sentita a discolpa (*hearing*) nel necessario contraddittorio procedimentale ⁵⁰.

to perform their statutory duties” (neglect of duty), “or perform them in such an inexpert or wasteful manner that they impair the public welfare” (inefficiency)». E citandosi opportunamente *ad adiuvandum* il contributo dottrinale di J. Manners, L. Menand, *The Three Permissions: Presidential Removal and the Statutory Limits of Agency Independence*, in 121 *Colum. L. Rev.* 1, 8 (2021). Di qui, l'ulteriore conclusione per cui: «each of the INM grounds referred to the officer's performance of their statutory duties or their conduct in office». Infine, circa la rilevanza dell'elemento della previa conoscenza o meno, da parte degli organi chiamati rispettivamente (il Presidente) ad effettuare la nomina del funzionario federale e ad autorizzare quest'ultima (il Senato), dell'esistenza di prelieve condotte ostative all'assunzione/permanenza nella carica di quest'ultimo, sempre il Giudice rilevava come un'interpretazione del presupposto della rimozione “per giusta causa” che consenta al Presidente di rimettere in discussione il giudizio del suo predecessore e del Congresso, rimuovendo Governatori regolarmente confermati e sostituendoli con propri candidati, contrasterebbe con l'impianto normativo del FRA. Ciò, tenuto conto del fatto che rimuovere i Governatori dall'incarico sulla base di condotte già note e ratificate durante il processo di conferma consentirebbe esattamente ciò (ossia decidere la rimozione *ad nutum* dei medesimi funzionari). Sottolineandosi ulteriormente, al riguardo, come «The Government's alternative position, one for which it has provided little textual or historical basis, would allow the President to remove individuals even for arbitrary reasons provided that the President viewed the reasons as relevant to the individual's ability or fitness to do the job. Moreover, it would incentivize the President and subordinates to dig up prior conduct, however insubstantial, to justify removal from the Board, even where the Board member has been up to that point performing their statutory duties impeccably» (p. 20). Conclusione ancora una volta confermata dai riferimenti ai testi legislativi *ratione temporis* vigenti i quali non attribuivano per l'appunto rilievo ai fini dell'integrazione dei presupposti per la rimozione del funzionario (da ricondursi sempre al trinomio di condotte integranti INM alle condotte antecedenti alla nomina).

⁵⁰A tale riguardo sempre la Corte ha ritenuto integrati entrambi i presupposti per l'accertata violazione degli stessi diritti della Cook ad un giusto procedimento legale, sulla base di una duplice indagine interpretativa così articolata: «The Court “first determine[s] whether she was deprived of a protected interest,” and if so, “then determine[s] whether she received the process she was due» (cit. *Esparraguera v. Dep't of the Army*, 101 F.4th 28, 33 (D.C. Cir. 2024)). Sotto il primo profilo (lesione interesse giuridicamente protetto), infatti, ha ritenuto la posizione giuridica soggettiva della Cook tutelata da un'aspettativa giuridicamente protetta di tipo proprietario protetta dalla Costituzione (legitimate claim of entitlement to the property interest claim) alla conservazione del medesimo incarico. Richiamando il precedente dello stesso circuito *Esparraguera v. Dep't of the Army*, 101 F.4th 28, 33 (D.C. Cir. 2024), la Corte evidenziava come: «The Federal Reserve Act unquestionably provides that a Board Governor is entitled to serve for a fourteen-year term unless they are removed by the President “for cause.” 12 U.S.C. § 242. The D.C. Circuit has recognized that an employee removable only “for cause” has a property interest in their position because they “can expect to remain employed unless they do something warranting their termination».

Esparraguera, 101 F.4th at 33.

Infine, la Corte riteneva sussistente pure il presupposto del pregiudizio grave ed irreparabile che la Cook sarebbe venuta a subire per effetto dell'esecuzione immediata del provvedimento di rimozione dalla carica. Sottolineandosi, al riguardo, come «The Court agrees with Cook's argument that preventing her from discharging her duties as a Federal Reserve Governor, a unique Presidentially appointed and Senate-confirmed role with significant responsibility, itself constitutes irreparable harm remediable only by her reinstatement».

Le conclusioni tratte dal Giudice di primo grado trovavano finalmente conferma nella decisione d'appello N. 25-5326 della United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit del 15 settembre 2025, nella quale la maggioranza dei Giudici, ritenendo parimenti integrata la lesione delle garanzie di tipo procedimentale invocate dalla Cook in base alla *Due Process of the Law Clause* di cui all'art. V US Const, decideva di respingere la domanda del Governo federale di sospensiva della *preliminary injunction* emessa dalla Corte del Columbia District⁵¹.

Come già detto, a seguito della pedissequa riproposizione dell'istanza di sospensiva innanzi alla Corte Suprema da parte del Governo federale con ricorso del 18.9.2025, lo stesso Giudice superiore, con ordinanza di rinvio non firmata contenente unicamente il dispositivo, rigettava la richiesta rinviando per l'appunto la trattazione orale del merito del procedimento al gennaio 2026.

7. Prime valutazioni sul caso: l'attacco alle agenzie indipendenti come punto d'arrivo di un percorso verso l'espansione del ruolo politico e delle prerogative del Presidente

Sotto il secondo profilo (lesione *due process*) la Corte, dopo avere rimarcato come «Cook argues that she was at minimum entitled to “oral or written notice of the charges,” an “explanation of the . . . evidence,” and “an opportunity to present [her] side of the story», richiamando a supporto il precedente *Cleveland Bd. of Educ. v. Loudermill*, 470 U.S. 532, 538 (1985), riteneva per l'effetto manifestamente insufficienti ai fini dell'osservanza delle stesse garanzie procedurali le concrete modalità con le quali la volontà del Presidente di rimuovere la Cook e le relative prove a supporto erano state portate a conoscenza di quest'ultima (con conseguente insufficient notice) ed il fatto che alla stessa non fosse stata in ogni caso garantita alcuna “meaningful opportunity” to be heard.

⁵¹Nel condividere la conclusione del Giudice distrettuale, con richiamo degli stessi precedenti a conferma, l'opinione della maggioranza dei Giudici d'appello sottolinea innanzi tutto come «The Supreme Court and this court have repeatedly held that a public official with “for cause” protection from removal has a constitutionally protected property interest in her position. See *Cleveland Bd. of Educ. v. Loudermill*, 470 U.S. 532, 538–39 (1985); *Esparraguera v. Dep't of the Army*, 101 F.4th 28, 33 (D.C. Cir. 2024) (collecting cases). Under those precedents, Cook has such a property interest because the Federal Reserve Act provides that she may be removed only “for cause.” 12 U.S.C. § 242. She therefore may not be removed prior to being provided “some kind” of meaningful notice and opportunity to respond. *Loudermill*, 470 U.S. at 542 (cleaned up); see *Esparraguera*, 101 F.4th at 40”.

Volendo, ora, trarre alcune conclusioni di tipo generale dalla vicenda in commento, appare evidente come quest'ultima presenti taluni elementi di continuità con l'ampio processo di revisione dei rapporti tra politica ed amministrazione in corso da anni all'interno della forma di governo statunitense, in quanto fondato sulla centralizzazione in capo al Presidente dei poteri d'indirizzo e controllo nei confronti della stessa Amministrazione federale.

Trattasi, in effetti, di una tendenza involgente tutte le presidenze statunitensi succedutesi negli ultimi 30 anni, fino all'attuale salto di qualità verso l'ulteriore disequilibrio dei poteri a vantaggio del Presidente, conseguente all'ascesa alla Presidenza di Trump ed al suo modo d'interpretare e declinare le relazioni interistituzionali con il Congresso ed i corpi dell'Amministrazione⁵².

Per cui, in realtà, la rivendicazione da parte del Presidente di un'estensione del potere discrezionale di rimozione degli alti funzionari federali nominati al vertice delle Amministrazioni indipendenti, appare coerente con un percorso, in precedenza certamente meno traumatico e conflittuale, verso l'estensione delle prerogative del Presidente, sia all'interno del potere esecutivo (parlandosi per l'appunto di *Administrative Presidency*), che nei confronti del Congresso.

Sul piano della legittimità costituzionale, una tale evoluzione verso il rafforzamento del ruolo dell'esecutivo (ed all'interno di quest'ultimo del Presidente) è stata chiaramente resa possibile dalle scarse disposizioni contenute nell'art. II della Costituzione in materia di poteri del Presidente, le quali hanno determinato, in via di prassi, differenti modalità d'interpretazione e declinazione del ruolo del medesimo organo di vertice del potere esecutivo, nonché dell'equilibrio istituzionale tra i poteri dello stato.

Ciò, nella misura in cui alla strutturale tensione tra politica e legge conseguente alla separazione rigida dei poteri tipica della stessa forma di governo presidenziale (laddove il Presidente può solamente raccomandare al Congresso l'approvazione di misure legislative che egli riterrà necessarie e opportune), fa riscontro l'assenza di principi regolanti la struttura e la disciplina interna del governo.

Di qui, la giusta osservazione per cui: «The functioning government is the hole in the American Constitution»⁵³, in quanto sostanzialmente rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario. Anche la successiva scarna elencazione dei poteri del Presidente, nell'attribuire a quest'ultimo il fondamentale potere di curare l'esecuzione delle leggi, richiedendo unicamente l'assenso del Senato per l'esercizio del *political patronage power*

⁵² V. G. d'Ignazio, *La forma di governo presidenziale negli Stati Uniti: gli effetti della Presidenza Trump*, in *DPCE Online*, 2023, 790 ss. G.F. Ferrari, *President Trump and the Congress*, in *DPCE Online*, 2021, 909 ss.

⁵³ P. L. Strauss, *The Trump Administration and the Rule of Law*, in *Rev. Fr. D'Admin. Publ.*, 2019, 435.

ed a maggioranza qualificata per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, finisce per lasciare ampi spazi per la conformazione in via di prassi dei rapporti tra esecutivo e legislativo.

Per cui, l'attuale situazione di attacco alle Amministrazioni indipendenti in nome della riaffermazione della politica s'inserisce in un più ampio processo di trasformazione ordinamentale caratterizzato dalla sempre più accentuata "presidenzializzazione della forma di governo"⁵⁴ e dall'altrettanto conseguente indebolimento del sistema di pesi e contrappesi caratterizzante l'equilibrio tra i poteri all'interno del governo federale⁵⁵.

Va da sé, dunque, che la medesima tendenza verso il rafforzamento del ruolo e delle prerogative del Presidente⁵⁶ si sia manifestata in molteplici direzioni quali, innanzitutto, quelle involgenti i rapporti tra il Presidente e l'Amministrazione, in quanto implicanti la necessità di operare il costante bilanciamento tra il ruolo di controllo politico e di coordinamento del sistema amministrativo spettante al Presidente (espressione a sua volta della volontà del legislatore costituzionale di introdurre un Governo democratico)⁵⁷ e la struttura "a cerchi concentrici" dell'Esecutivo federale, quale espressione del concorrente principio di autonomia e separazione tra politica ed Amministrazione⁵⁸.

Per cui da questo punto di vista, può dirsi che la Presidenza Trump, specialmente durante il primo mandato e prima dell'exasperazione dei connotati personali della stessa in atto durante il *second term*, si fosse segnalata per la sostanziale continuità con la tendenza, invalsa a partire dall'Amministrazione Reagan⁵⁹ e peraltro perpetrata anche dai Presidenti

⁵⁴ V. G. D'ignazio, *La forma di governo presidenziale e la progressiva "presidenzializzazione"*, cit., 49.

⁵⁵ Una tale pluralità di modelli di conformazione dei rapporti tra organi costituzionali e di conseguente ripartizione tra gli stessi della funzione/attività di indirizzo politico è stata come noto caratterizzata dal passaggio, in via di prassi, dal modello di *Congressional government* tipico della forma di stato liberale (in quanto incentrato sulla primazia del ruolo del Congresso e nell'ambito di quest'ultimo delle Commissioni permanenti nel procedimento legislativo e nel conseguente condizionamento dell'azione del Governo – v. W. Wilson, *Congressional Government: A Study in American Politics*, New York, 2002), a quello del *Presidential Government* conseguente alla crescita del ruolo del Capo dello Stato indotta dall'avvento dello Stato democratico-sociale a partire dal c.d. *New Deal* di Roosevelt. Un tale "dualismo a prevalenza del Capo dello Stato" (v. A. Lucarelli, *Teorie del presidenzialismo...*, cit., 219 ss.) si è quindi definitivamente rafforzatosi con l'affermazione della c.d. *Imperial Presidency* di Nixon (v. A. M. Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency*, Boston, 1973).

⁵⁶ V. G. D'ignazio, *La forma di governo presidenziale e la progressiva "presidenzializzazione"*, cit., 49.

⁵⁷ Su cui si v. ampiamente G. D'ignazio, *Poteri presidenziali e amministrazione federale negli Stati Uniti d'America: la prevedibile "discontinuità" del presidente Trump*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, n.s., 251-268.

⁵⁸ V. A. Pierini, *Il presidenzialismo statunitense tra polarizzazione politica e conflitti istituzionali: verso un mutamento dei tradizionali paradigmi classificatori?*, in *Federalismi.it*, 2022, 27, 90-130.

⁵⁹ Di qui, la definizione utilizzata in relazione alla stessa Presidenza Reagan da R.P. Nathan, *The Administrative Presidency*, New York, 1983.

democratici Clinton ed Obama, verso il consolidamento di un' *Administrative Presidency*⁶⁰. Ovvero un sistema per l'appunto caratterizzato dall'accentramento in capo al Presidente ed al suo Staff dei poteri di direzione e controllo del sistema amministrativo, con conseguente accentuazione dell'uso politico della stessa Amministrazione. Un'evoluzione in grado di erodere, dunque, la precedente, contrapposta tendenza verso il consolidamento di un corpo burocratico amministrativo autonomo dal Presidente ed in grado di condizionarne l'operato, nonché di sviluppare strumenti di collegamento funzionale con il Congresso (in particolare con le Commissioni).

Ciò che, tuttavia, appare maggiormente indicativo per evidenziare l'accelerazione impressa da Trump alla tendenza verso la politicizzazione e la personalizzazione nella scelta dei vertici dell'Amministrazione federale è proprio il costante tentativo del Presidente di interferire e condizionare l'attività dei vertici delle Autorità amministrative indipendenti, costituenti il livello di Amministrazione maggiormente autonomo dal potere politico del Presidente.

Una tendenza indubbiamente favorita dal fatto che sin dal primo mandato ed ancora più marcatamente durante il secondo, la Presidenza Trump si sia caratterizzata per l'estremizzazione dell'uso politico del c.d. *political patronage* di cui all'art. 2 US Cost., che riserva al Presidente il potere di nomina dei principali funzionari federali. Ciò, nel tentativo di porre ai vertici delle stesse agenzie federali dei funzionari la cui condotta si segnali per la stretta fedeltà ed osservanza dell'agenda politica del Presidente.

Va detto che un tale incremento degli strumenti di controllo e d'influenza del Presidente nei confronti delle Agenzie amministrative, attraverso per l'appunto l'uso politico del *patronage power* e l'attenuazione dei limiti legislativi al potere di rimozione degli stessi vertici delle agenzie federali da parte del Presidente, sta trovando un'importante base di consenso dottrinale in importanti istituzioni culturali (*think tanks* di orientamento conservatore)⁶¹ e settori della politica fortemente allineati al Presidente⁶²;

⁶⁰ Su cui si v. H. Kagan, *The Administrative Presidency*, in 114 *Harv. L. Rev.* 2246 ss (2000-2001).

⁶¹ Basti pensare, al *Project 2025* "Blueprint for the Next Conservative Presidential Administration" elaborato dalla Heritage Foundation nel quale si proponeva di eliminare le tutele fondate sul merito della posizione dei lavoratori dipendenti dell'Amministrazione federale e di sottoporre gli stessi al diretto controllo del Presidente. Nello stesso programma si proponeva contestualmente di ridurre l'indipendenza e l'autonomia decisionale della FED attraverso l'eliminazione del c.d. *dual mandate*, con particolare riferimento all'obiettivo della promozione della piena occupazione ed alla conseguente riduzione del mandato alla garanzia della stabilità dei prezzi. Nello stesso tempo veniva previsto che la stessa Banca centrale fosse obbligata da parte di funzionari elettivi a pubblicizzare sempre gli obiettivi di crescita programmati. Si v. sito static.heritage.org/project2025/2025_MandateForLeadership_FULL.pdf.

⁶² La dove il Vice President J.D. Vance proponeva to "fire every single mid-level bureaucrat, every civil servant in the administrative state" and "[r]eplace them with

nonché la finale consacrazione giuridica nelle sopra richiamata giurisprudenza della Corte Suprema, incline all'affermazione della *c.d. unitary theory of the executive power*.

Il riferimento è alle recenti decisioni della Corte Suprema, già richiamate in precedenza, quali *Seila Law LLC v. Consumer Financial Protection Bureau*⁶³ e *Collins v. Yellen* (in origine *Collins v. Mnuchin*)⁶⁴, nonché da ultimo a provvedimenti interinali di sospensiva di precedenti ordinanze esecutive emesse sempre dalla Corte del Distretto di Columbia con le quali quest'ultima aveva vietato la rimozione da parte del Presidente rispettivamente, da un lato, di un membro del *National Labor Relations Board* (NLRB) e di un membro del *Merit Systems Protection Board* (MSPB) (*v. Trump v. Wilcox*⁶⁵ e, dall'altro lato, di un membro della *Consumer Product Safety Commission* (*v. Trump v. Boyle*⁶⁶). Nelle stesse decisioni la Corte ha ritenuto incostituzionali delle previsioni di legge dirette a limitare il potere del Presidente di rimuovere con piena discrezionalità (*at will*) il Direttore di un'agenzia indipendente, attraverso la fissazione dei presupposti per l'esercizio dello stesso potere (come l'esistenza di una giusta causa e/o di un comportamento illegittimo del vertice dell'Agenzia).

In tali casi, viene dunque posta in discussione la stessa legittimità costituzionale dello *status* d'indipendenza legislativamente garantito alle agenzie federali, riaffermandosi il principio per cui «the President's executive power generally includes the power to supervise—and, if necessary, remove—those who exercise the president's authority on his behalf»⁶⁷.

Trattasi, in effetti, come peraltro riconosciuto da ultimo nella decisione interinale relativa al caso *Slaughter*, di un orientamento in grado, qualora portato alle estreme conseguenze dell'attribuzione al Presidente di un potere di rimozione *ad nutum* dei vertici delle agenzie federali, di porre in discussione e finalmente superare gli stessi criteri più restrittivi elaborati dalla giurisprudenza della Corte Suprema nel noto precedente *Humphrey's Executor v. United States*⁶⁸ (nel quale si riconosceva la legittimità

our people”—meaning presidential personnel. V. E. Wagner, *Here's How Trump's New Vice Presidential Pick Stacks Up On Federal Workforce Issues*, in GOV. EXEC. 15-7-2024, www.govexec.com/management/2024/07/heres-now-trumps-new-vice-presidential-pick-stacks-federal-workforce-issues/398056 [perma.cc/KXL4-TADA].

⁶³ 591 U.S. ____ (2020).

⁶⁴ 19-422 (U.S. June 23, 2021).

⁶⁵ 605 U. S. ____ (2025).

⁶⁶ 606 U. S. ____ (2025).

⁶⁷ *Seila Law*, 591 U. S., at 11-16. Ribadendosi lo stesso principio nella decisione interinale relativa al caso *Wilcox* come: «Because the Constitution vests the executive power in the President, see Art. II, §1, cl. 1, he may remove without cause executive officers who exercise that power on his behalf, subject to narrow exceptions recognized by our precedents, see *Seila Law LLC v. Consumer Financial Protection Bureau*, 591 U. S. 197, 215–218 (2020). The stay reflects our judgment that the Government is likely to show that both the NLRB and MSPB exercise considerable executive power».

⁶⁸ 295 U. S. 602 (1935). Per una radicale critica nei confronti del medesimo

costituzionale delle agenzie indipendenti, quale “*fourth branch*” del governo come tali da isolarsi dal controllo presidenziale nel relativo processo decisionale).

In esso, infatti, la legittimità della concessione da parte del Congresso di una speciale protezione contro la rimozione “per giusta causa” ai membri di un organo collegiale posto al vertice di un’agenzia federale, veniva subordinata alla sussistenza di un concorso di presupposti quali: il fatto che il medesimo collegio fosse composto da esperti, equilibrato sotto il profilo della provenienza e/o vicinanza partitica di questi ultimi, nominato con mandati scaglionati e svolgente soltanto funzioni “quasi-legislative” e “quasi-giudiziarie”, non esercitando pertanto alcun potere esecutivo.

Di qui, il rischio, sottolineato nella *dissenting opinion* del Giudice Kagan relativa sempre al caso Slaughter, per cui, eliminandosi di fatto ogni limite stabilito dal Congresso nei confronti dello stesso potere presidenziale di rimozione dei membri di un organo collegiale posto al vertice di un’authority in base al disegno organizzativo di quest’ultima, la stessa maggioranza dei Giudici «stay order by stay order, has handed full control of all those agencies to the President».

La decisione del caso Slaughter⁶⁹, prevista per il dicembre 2025, chiarirà dunque se lo stesso precedente Humphey costituirà oggetto di *overruling*, con conseguente declaratoria d’incostituzionalità dei limiti legislativi al potere presidenziale di rimozione dei vertici delle *authorities* federali anche nei casi di *inefficiency, neglect of duty, or malfeasance*.

E per parte sua, la decisione sul caso Cook fornirà ulteriori chiarimenti in relazione ai permanenti limiti imposti alla discrezionalità del medesimo potere presidenziale di rimozione di un funzionario federale, allorché lo stesso rimanga condizionato al rispetto del presupposto legislativamente stabilito dell’esistenza di una “giusta causa” per l’adozione della medesima misura sanzionatoria.

8. L’argine costituito dal permanente riconoscimento della specialità dello status d’indipendenza della FED ed i possibili punti di rottura

Sempre per quanto sopra esposto, occorre considerare che il caso in commento, per concorde riconoscimento delle parti del giudizio, nonché degli stessi pronunciamenti da ultimo richiamati, ha ad oggetto uno *status* speciale d’indipendenza rafforzata quale quella riconosciuta alla FED, la

orientamento si v. da ultimo B. Ackerman, *The Roberts Court’s Unprecedented Abuse of Precedent – A Fundamentally Revised Version of My Earlier Essay on SSRN* (December 06, 2025). Yale Law School, Public Law Research Paper, in SSRN: ssrn.com/abstract=5534243.

⁶⁹ D. Dwyer, *Supreme Court likely to allow Trump FTC firing, expanding presidential power*, in Reuters 13-12-2025 www.reuters.com/world/us/with-fed-independence-crosshairs-will-supreme-court-back-trump-again-2025-12-13/.

quale rende dunque inapplicabile *sic et simpliciter* la su richiamata interpretazione estensiva del potere presidenziale di rimozione dei vertici delle “classic independent agencies”.

Lo dice chiaramente la stessa maggioranza conservatrice della Corte Suprema nella sempre citata decisione *Wilcox*, laddove quest’ultima ha rimarcato l’unicità della struttura della FED come istituzione “quasi privata” che ha seguito la distinta tradizione storica delle prime due Banche centrali statunitensi in quanto create come istituzioni indipendenti nelle due leggi istitutive emanate rispettivamente dai Presidenti Washington nel 1791 e Madison nel 1817. Di qui, l’impossibilità di un’automatica estensione alla FED dei principi sanciti per le altre “classiche” agenzie indipendenti, come pure riconosciuto dal Giudice Kavanaugh durante la discussione orale del caso *Slaughter*⁷⁰.

E lo dice altrettanto chiaramente la Corte d’Appello investita della questione, laddove la stessa, nell’*opinion* resa dalla maggioranza dei Giudici, ha sottolineato la differenza della fattispecie ad essa devoluta rispetto ai precedenti, pur invocati dal Governo per legittimare il licenziamento della Governatrice [Trump v. *Wilcox*⁷¹, e Trump v. *Boyle*⁷². Ciò, nella misura in cui il caso *Cook* postula la soluzione di questioni diverse quali, da un lato, quella concernente «the inability to remove a for-cause protected official without following the Due Process Clause’s» e, dall’altro lato, quella dei limiti e non della legittimità in sé (non contestata dal Governo federale) dello status d’indipendenza legislativamente garantito ai membri del *Board* della FED⁷³.

Del resto, pare utile osservare *ad adiuvandum*, che un tale riconoscimento del peculiare status d’indipendenza della FED risulta pienamente confermato anche dall’*EO Accountability* del 18 feb 2025, evidenziante sempre il compiuto sforzo dell’Amministrazione Trump di rendere le articolazioni del potere esecutivo (Organi, Uffici e soprattutto le Agenzie indipendenti) sempre più responsabili e sottoposti alle direttive e controlli da parte dei titolari di cariche politiche.

In effetti, i principi sanciti nel medesimo *Accountability EO*, nel valorizzare il ruolo di coordinamento centralizzato della formazione ed approvazione delle *regulations* federali assunto dall’*Office of Management and Budget* (OMB competente a dettare standard di *performance* ed obiettivi di gestione per i vertici delle agenzie indipendenti, nonché a verificare la

⁷⁰ V. J. Wolfe, *With Fed independence in crosshairs, will Supreme Court back Trump again?*, in Reuters 13-12-2025 www.reuters.com/world/us/with-fed-independence-crosshairs-will-supreme-court-back-trump-again-2025-12-13/.

⁷¹ 145 S. Ct. 1415 (2025).

⁷² 145 S. Ct. 2653 (2025).

⁷³ Dal che, l’osservazione per www.reuters.com/world/us/with-fed-independence-crosshairs-will-supreme-court-back-trump-again-2025-12-13/ cui: «Most simply, unlike in those cases, the government does not dispute that Federal Reserve Governors are properly protected from at-will removal» (pag. 7).

coerenza dell'attività di questi ultimi con le politiche e le priorità dell'azione del Presidente) e dall'*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), entrambi alle strette dipendenze del Presidente, trovano una deroga espressa proprio nel caso della FED. Prevedendosi, nell'emendamento introdotto alla Section 3(b) of *Executive Order* 12866 of September 30, 1993 ("*Regulatory Planning and Review*"), che gli stessi indirizzi e controlli non si applichino al *Board of Governors of the Federal Reserve System* od al *Federal Open Market Committee* nella conduzione della politica monetaria (mentre per converso l'attività di vigilanza sul sistema bancario appare soggetto alle regole predette)⁷⁴.

Per i suesposti motivi, come evidenziato nella trattazione delle prime pronunzie giurisprudenziali relative al caso *de quo*, la *quaestio iuris* che la Corte Suprema sarà chiamata ad affrontare nella trattazione del caso fissata per il prossimo gennaio 2026, è esclusivamente quella della delimitazione del concetto di giusta causa, quale presupposto per farsi luogo al licenziamento del membro del *Board*.

Sul punto, trattandosi di questione sostanzialmente nuova, appare difficile fare previsioni circa l'orientamento che verrà finalmente assunto dalla Corte Suprema, allorché per l'appunto il caso andrà in trattazione orale nel gennaio 2026, così come stabilito nell'ordinanza di rinvio dell'1.10.2025 e con decisione attesa dunque per la primavera del prossimo anno.

Quello che appare obiettivamente probabile è che la linea di sviluppo, con i rispettivi punti di forza e di debolezza, delle opposte argomentazioni da valutarsi nella futura decisione che l'organo supremo di giurisdizione sarà chiamato ad assumere, sarà quella delineata nella pronuncia della Corte d'Appello.

In quest'ultima, infatti, si evidenzia una spaccatura all'interno del Collegio giudicante tra la maggioranza dei Giudici che hanno confermato la sospensione dell'ordine presidenziale di rimozione della Governatrice per lesione del diritto costituzionale ad un giusto procedimento legale azionato dalla Cook contro il Governo e la *dissenting opinion* del terzo Giudice, nella quale è stata criticata sia la prima parte della motivazione dell'appellato provvedimento (in punto di ritenuta limitazione temporale del presupposto della giusta causa per la rimozione di un funzionario federale agli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni), che la seconda in relazione all'accertata lesione del principio del *due process*.

Ed è proprio dalla lettura della prima di dette argomentazioni che

⁷⁴ Prevedendosi, nello specifico, alla Sec. 3 "(b) che: «Agency," unless otherwise indicated, means any authority of the United States that is an "agency" under 44 U.S.C. 3502(1), and shall also include the Federal Election Commission. This order shall not apply to the Board of Governors of the Federal Reserve System or to the Federal Open Market Committee in its conduct of monetary policy. This order shall apply to the Board of Governors of the Federal Reserve System only in connection with its conduct and authorities directly related to its supervision and regulation of financial institutions».

potrebbero emergere alcuni possibili punti deboli della posizione della Cook, i quali potrebbero essere utilizzati dalla Corte Suprema per una riforma delle decisioni a Lei favorevoli, pur a fronte della ribadita esistenza e legittimità di uno status d'indipendenza rafforzato dei membri dell'organo di vertice della stessa Banca centrale.

In effetti, dopo avere sostanzialmente sposato, facendo ancora una volta applicazione del metodo originalista, l'interpretazione estensiva del potere presidenziale di rimozione dei pubblici ufficiali per giusta causa⁷⁵ (identificandosi dunque quest'ultima genericamente in «some cause relating to the conduct, ability, fitness, or competence of the officer»), il Giudice dissenziente ha sottolineato come le accuse rivolte alla Cook potrebbero portare all'imputazione della Governatrice per frode ipotecaria che, qualora commessa intenzionalmente, verrebbe ad integrare un grave reato. Ed anche nel caso in cui detta condotta fosse stata involontaria la stessa solleverebbe pesanti dubbi «on Cook's "competence and trustworthiness as a financial regulator». Di qui, la ritenuta piena integrazione del presupposto della giusta causa di rimozione della medesima pubblica ufficiale, assumendo rilievo necessariamente a tale fine anche le condotte antecedenti la nomina di quest'ultima⁷⁶. Ciò, nella misura in cui, qualora la stessa nomina risultasse *ab origine* viziata, per avere il membro del *Board* sottaciuto circostanze tali da evidenziare la carenza e comunque mettere in dubbio il possesso dei requisiti di onorabilità e professionalità per il conferimento dell'incarico, non potrebbe che considerarsi, a quel punto, pienamente legittimo l'esercizio discrezionale *ex post* della *removal authority* da parte del Presidente.

Significativo appare al riguardo il fatto che la stessa maggioranza che ha redatto l'*opinion* del provvedimento d'appello favorevole alla Cook, non abbia affrontato detta questione, ritenendola assorbita dall'acclarata lesione delle garanzie del *due process*, la quale appare, sempre ad opinione di chi scrive, più difficilmente contestabile.

Per cui, qualora i fatti ed atti risalenti ad epoca anteriore al conferimento della carica pubblica ed incompatibili con la stessa e non portati a conoscenza dell'amministrazione al momento della ratifica da parte del Senato della nomina, fossero accertati nella loro esistenza ed entità

⁷⁵ Ribadendosi, al riguardo, che «In 1935, the ordinary meaning of "for cause" in the context of "the power of removal from office" was simply "some cause other than the will or pleasure of the removing authority, that is, some cause relating to the conduct, ability, fitness, or competence of the officer». Ed ancora che «This broad definition "give[s] the President more removal authority than other removal provisions" imposed by Congress or reviewed by the Supreme Court».

⁷⁶ A tale riguardo ha buon gioco, infatti, lo stesso Giudice dissenziente nell'osservare come «Imagine a Governor who amassed his great wealth and stellar reputation based on financial fraud discovered only after he took office. Imagine a Governor who is discovered to have bribed a Senator to ensure confirmation. Or imagine a Governor who is discovered to have committed murder before taking office. Such pre-appointment acts clearly would relate to the "conduct, ability, fitness, or competence of the officer" for the office».

all'esito di un *due process* in cui vengano assicurate alla destinataria delle contestazioni tutte le garanzie di difesa, potrebbe a quel punto considerarsi in ipotesi legittima una nuova valutazione discrezionale della permanenza nell'incarico della titolare.

Una conclusione rafforzata, sempre a dire del Giudice Katsas, dalla posizione altrettanto favorevole al Governo assunta dal Giudice in relazione alla questione, che costituirà indubbiamente elemento altrettanto centrale della futura decisione della Corte Suprema, dell'accertamento della lamentata lesione del diritto al *due process*, così come oggetto della domanda giudiziale interposta dalla Cook. Su tale aspetto, come evidenziato da entrambi i contrari pronunciamenti precedente (della Corte Distrettuale) e concorrente (della maggioranza dei Giudici), maggiormente controvertibile appare il tentativo del Giudice dissenziente di denegare l'applicazione degli strumenti di tutela degli interessi proprietari (secondo l'istituto della *new property*) alla posizione della Governatrice. Ciò, sulla base della ritenuta distinzione di status tra la posizione di "mere civil-service employee who is "part of the broad swath of 'lesser functionaries' in the Government's workforce" e quella di principal officer of the United States (per cui she serves in a position of public "trust" that creates no property rights".

Sarà in ogni caso la Corte Suprema a dover far luce su entrambe le delicate questioni controverse.

9. Una breve notazione conclusiva

Come detto in precedenza il caso Cook chiama in causa delicate questioni involgenti l'equilibrio dei poteri all'interno della forma di governo presidenziale statunitense, investendo nello specifico l'ulteriore problema del bilanciamento tra potere politico e garanzie d'indipendenza della Banca centrale nella conduzione della politica monetaria.

Per cui appaiono obiettivamente tali da ingenerare notevole apprensione la serie d'iniziative dell'Amministrazione Trump con le quali la quest'ultima sta tentando di mettere "sotto tutela" la *governance* dell'autorità bancaria centrale, sia attraverso proposte di revisione del mandato e dei controlli sull'attività di quest'ultima, che di continui attacchi e la delegittimazione dei relativi vertici istituzionali, nonché delle iniziative come quella in commento, volte a nominare e sostituire i membri del *Board* con personalità di stretta fiducia del Presidente.

Colgono nel segno, al riguardo, i forti timori sollevati dalla dottrina più attenta allo studio comparativo del ruolo, dei poteri e dell'organizzazione delle Banche centrali, in relazione al possibile impatto della decisione del caso in commento sul piano della sopravvivenza del principio di CBI, come pilastro della stabilità economica statunitense e globale⁷⁷.

⁷⁷ In tal senso si v. da ultimo intervista a P. Conti Brown, *Fed independence? Here's why you should worry*. *With Peter Conti-Brown*, FT Podcast, in Financial Times 5-9-2025, in

È evidente, infatti, che qualora la Corte Suprema chiamata a pronunciarsi finalmente sul caso in esame riconoscesse la legittimità di un'interpretazione lata del potere di rimozione per giusta causa dei membri del *Board* della FED da parte del Presidente, come quella sostenuta dal Governo federale (per cui di fatto il relativo presupposto verrebbe ad essere integrato da «any articulable justification that the President deems sufficient to warrant removal,” with the exception that, cause cannot extend to “mere policy disagreement”») si finirebbe per attribuire allo stesso potere politico una discrezionalità talmente ampia, da ridurre notevolmente gli spazi per il relativo sindacato di legittimità da parte del giudice⁷⁸. Apprendosi per l'effetto la via pure a chiari tentativi di delazione diretti a scavare strumentalmente nella condotta antecedente la rispettiva nomina degli stessi vertici istituzionali, al fine di giustificare strumentalmente la rimozione di questi ultimi⁷⁹. Il tutto, con altrettanto grave *vulnus* del principio di CBI, nonostante la ribadita formale osservanza dello stesso da parte della Corte Suprema nelle pronunce sopra citate.

Basti osservare, al riguardo, come se anche la Cook venisse sostituita a seguito della rimozione intimata dal Presidente Trump, quest'ultimo si ritroverebbe ad avere nominato ben 4 dei 7 membri del *Board* della FED, esercitando per l'effetto un inusitato potere d'influenza politica sulla composizione e sugli indirizzi di politica monetaria del medesimo vertice della Banca Centrale.

Di qui, la preoccupazione espressa anche dai vertici di altre Istituzioni bancarie centrali come la BCE per una possibile erosione dell'autonomia della FED⁸⁰, con conseguente declassamento del medesimo istituto bancario centrale USA rispetto a quelli dotati di maggiore indipendenza nel panorama comparativo dei modelli di *central banking*⁸¹.

www.ft.com/content/be56a308-9a57-449c-b58c-42ffe1699bd9.

⁷⁸ Apparendo, dunque, corretta l'osservazione contenuta nel provvedimento di primo grado, per cui: «The Government's alternative position, one for which it has provided little textual or historical basis, would allow the President to remove individuals even for arbitrary reasons provided that the President viewed the reasons as relevant to the individual's ability or fitness to do the job» (*ibidem* 20).

⁷⁹ Come evidenziato immediatamente di seguito, sempre nel provvedimento di primo grado «Moreover, it would incentivize the President and subordinates to dig up prior conduct, however insubstantial, to justify removal from the Board, even where the Board member has been up to that point performing their statutory duties impeccably».

⁸⁰ N. Larsen, *Trump Puts Federal Reserve Independence Under Increasing Threat*, in *International Banker*, November 4, 2025, in internationalbanker.com/finance/trump-puts-federal-reserve-independence-under-increasing-threat/

⁸¹ Dovendosi tenere conto al riguardo che era stato possibile, prima della costituzione della Banca Centrale Europea, qualificare come banche dotate di un elevato grado d'indipendenza la *Deutsche Bundesbank*, nonché le Banche centrali di Svizzera e Stati Uniti, in quanto accomunate da forti garanzie di indipendenza sia sul piano funzionale che istituzionale. Per la tradizionale classificazione delle Banche centrali in base ai rispettivi livelli d'indipendenza, si v. A. Alesina, L. H. Summers, *Central bank independence and macroeconomic performance: some comparative evidence*, in J. Money, Cred. Banking, May (1993), p. 151-162; R. Bade, M. Parkin, *Central Bank laws and monetary*

Si ritorna in tale modo al problema più generale della denunciata, sistematica violazione del principio di *rule of law* conseguente alla serie di iniziative assunte dalla Presidenza Trump, in quanto in grado di minacciare la struttura di governo basata sulla separazione dei poteri, a seguito della costante espansione del potere esecutivo.

Un tema rispetto al quale il costante tentativo del Presidente di licenziare i vertici, e non solo, di amministrazioni indipendenti come la FED assume valenza strumentale alla costante invasione, sempre da parte dell'Esecutivo, di spazi essenziali dell'azione del Congresso⁸².

Si vedrà, dunque, se la decisione sul caso Cook (unitamente a quella sul caso Slaughter) contribuirà a rafforzare quella che viene da più parti considerata come la degenerazione della democrazia costituzionale statunitense⁸³ (tanto da utilizzarsi da più parti la definizione di autoritarismo competitivo⁸⁴) conseguente alla “tendenza all'estremismo” ed alla polarizzazione politica, tanto più incentivate dall'ascesa alla Presidenza di Trump ed alla diffusione del c.d. Trumpismo⁸⁵.

Difficile se non impossibile appare, dunque, “ricostruire l'equilibrio tra

policy, Working Paper, University of Western Ontario, October (1988); V. Grilli, D. Masciandaro, G. Tabellini, *Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries*, in 6(13) *Ec. Pol.*, 342-392 (1991); V. S. Euffinger, E. Schaling, *Indipendenza delle Banche centrali in dodici paesi industrializzati*, in *Mon. Cred.*, 1993, 66 ss.

⁸² Si v. *Pledge to Defend the Rule of Law by American Constitution Society* in www.acslaw.org/get-involved/pledge-to-defend-the-rule-of-law/. Il riferimento è anche alla serie di iniziative tradottesi in *Orders, Proclamations e Memoranda* con i quali il Presidente Trump, sin dal suo insediamento, rivendicava il potere unilaterale di nominare senza l'assenso del Senato una serie di fiduciari al vertice di strutture federali come nel caso di Elon Musk quale capo del *Department of Government Efficiency* (DOGE).

⁸³ Sulla degenerazione del tessuto democratico negli Stati Uniti si v. V. B. Ackerman, *Tutti i poteri del Presidente*, Bologna, 2012, 32-33. Ed. or. *The Decline and Fall of the American Republic*, Cambridge (Mass.)-London, 2010. Sulla stessa linea si v. in precedenza S. Levinson, *Our Undemocratic Constitution*, Oxford, 2006, 79 ss

⁸⁴ D. Moynihan, *The authoritarian checklist. It is time to admit that America is no longer a functioning democracy*, in donmoynihan.substack.com/p/the-authoritarian-checklist, Aug 28, 2025; S. Levitsky, L. A. Way, *Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism*, in 13 *J. Dem.* 51 (2002); S. Levitsky, L- A. Way, *The Path to American Authoritarianism*, *Foreign Affairs* 104, no. 2 (March/April 2025), 36-51. Sottolineandosi, al riguardo, che: «the breakdown of American democracy will not result in a “classic” dictatorship or a totalitarian regime—but rather in a competitive authoritarian system. In such regimes, the structures of liberal democratic constitutions are in place (directly elected executives and legislatures, multiparty elections, independent courts, and so on), and these formal democratic institutions are viewed as the principal means of gaining power, but incumbents violate democratic rules so often and to such an extent that the regime fails to meet minimum standards for functional democracy», D Kortukov, J.G. Waller, *Authoritarianism, Reform, or Capture?: Democracy in Trump's America*, in *American Affairs*, Fall 2025 / Volume IX, Number 3

⁸⁵ Nella giuspubblicistica italiana si v. R. Toniatti, *Democrazia illiberale e forma di stato costituzionale di diritto nel costituzionalismo euro-atlantico: contingenze elettorali o cambio di paradigma?*, in *DPCE online*, 2020/3, 3955, M. Patrono, A. Vendaschi, *Donald Trump e il futuro della democrazia americana*, Milano, 2022.

volontà e ragione”, come pur auspicato agli albori della Presidenza Trump dagli osservatori più attenti delle vicende americane⁸⁶.

Andrea Pierini
Dip.to di Scienze Politiche
Università degli Studi di Perugia
andrea.pierini@unipg.it

⁸⁶ G. F. Ferrari, *Ricostruire l'equilibrio tra volontà e ragione: gli Stati Uniti all'epoca di Trump*, in FORUM DPCE Online - Osservatorio sulla Presidenza Trump, www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/RicostruireequilibrioTrump.