

Al crocevia tra scontro politico e regole costituzionali: l'approvazione del bilancio statunitense e il blocco dell'attività amministrativa

1. – Già il nome ha un suono vagamente sinistro; e sembra non precludere a nulla di buono. Si tratta dello *shutdown*, il blocco dell'attività amministrativa federale, che si determina quando il Congresso non approva – il termine è però da intendersi in senso lato – tempestivamente il bilancio della Federazione.

Si tratta di un fenomeno piuttosto ricorrente nella storia costituzionale degli Stati Uniti, soprattutto delle decadi più recenti. L'immagine dei cartelli posti di fronte ai musei, che avvisano – con laconica formula: *Important. Government shut-down* – del blocco dell'attività amministrativa e quindi della temporanea sospensione del servizio è divenuta l'incubo di ogni inquilino dello Studio ovale, all'approssimarsi del primo di ottobre, data di inizio del nuovo esercizio di bilancio pubblico.

Ogni Presidente, nel bene o nel male, ha infatti dovuto farvi i conti. Si racconta, ad esempio, della preoccupazione e forse della mortificazione di Barak Obama, di fronte al *Rose Garden announcement* del 30 settembre 2013: «In the event of a government shutdown, hundreds of thousands of these dedicated public servants who stay on the job will do so without pay. And several hundred thousand more will be immediately and indefinitely furloughed without pay. These Americans are our neighbors». Quel blocco dell'attività amministrativa durò sedici giorni. Fu necessario mettere in congedo forzato 850.000 dipendenti pubblici federali – vale a dire circa il 40% della *civilian Federal work-force* –, per un totale aggregato di sei milioni e mezzo di giornate lavorative “perse” e non retribuite. Nel complesso, una perdita dello 0,3% del PIL, almeno stando alle stime dell'Ufficio per il bilancio della Casa Bianca. Anche se, finora, il record lo detiene l'amministrazione Clinton. Nel 1995, ad un primo blocco dal 13 al 19 novembre 1995, ne seguì un altro, dal 15 dicembre al 6 gennaio: i due periodi insieme danno lo *shutdown* più lungo della storia degli Stati Uniti d'America.

2. – «Nell'interesse di una vita sana dello Stato conviene adottare provvedimenti legislativi attraverso cui vengano ridotte al minimo le possibilità di conflitti che si determinano sulla base del diritto del bilancio in parlamento. Il più importante

palliativo è il riconoscimento legislativo di situazioni provvisorie delimitate temporalmente». Lo scriveva già Jellinek, nel suo celebre testo sul bilancio. E nel diritto pubblico statunitense un rimedio di tal fatta esiste e conosce annuali applicazioni. Si tratta delle *continuing resolutions*, la versione statunitense dell'esercizio provvisorio, che sono ormai la regola ad ogni esercizio, come l'esercizio provvisorio fu la regola nell'Italia repubblicana, nel periodo precedente alla legge del 1978.

Tuttavia, al pari di questo, esse non possono ottenere un risultato più significativo rispetto al semplice slittamento nel tempo di un problema che, nell'esperienza di oltre Atlantico, ha nella gran parte dei casi natura propriamente politico-costituzionale. Infatti, quando le maggioranze del Congresso sono strabiche e, come accade nella grande parte dei casi, quando al Senato la parte politica allineata al Presidente non ha quella particolare maggioranza, pari a sessanta voti, per poter approvare una *cloture motion*, che è l'unico strumento efficace contro l'ostruzionismo dell'opposizione, la dialettica partitica finisce per scaricarsi sull'approvazione di un documento – vale a dire il *presidential budget* – che al contempo ha una caratura politica del tutto particolare e riveste un ruolo del tutto strategico per il funzionamento dell'amministrazione federale. Di conseguenza, se lo strabismo non trova una composizione politica – e il Congresso non riesce ad approvare gli *Appropriation Acts* che autorizzano la spesa pubblica – non vi è soluzione: il Presidente – come ha scritto un noto commentatore italiano (Manzella) – si trova «senza i soldi neppur per pagare i custodi della statua della Libertà».

XII

È quanto sembra emergere dall'art. 1, sec. 9, della Costituzione, a mente del quale «no money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law». A partire dall'*opinion* dell'*Attorney General* Benjamin R. Civiletti, del 1980, della disposizione costituzionale viene data un'interpretazione assai restrittiva, in controtendenza rispetto alla prassi già esistente. Non che prima non ci fossero mai stati *funding gaps*, ma in nessun caso il Governo aveva ritenuto di disporre il blocco dell'attività amministrativa, che continuava invece ad essere coperta da risorse pregresse. Ma negli anni '80 le cose cambiano, e nel 1982 il Congresso emenda l'*Antideficiency Act*, il quale, nella versione vigente, dispone il blocco totale dell'attività amministrativa (*shutdown*), con la messa in congedo forzata (*furlough*) dei dipendenti pubblici. Il testo, addirittura, prevede sanzioni a carattere penale per i funzionari che dovessero disporre spese senza copertura, pur restando una serie di eccezioni giustificate da esigenze riconducibili a ragioni di «safety of human life or the protection of property».

3. – Per il Presidente Trump non si tratta del primo *shutdown*. Già l'anno scorso aveva dovuto gestire un blocco durato dal 19 gennaio alla notte del 23. E, con differenze marginali, il copione di quest'anno non sembra essere particolarmente diverso: il tentativo di una conciliazione con una *Continuing Resolution*,

un'opposizione democratica più agguerrita che mai, senza che la maggioranza repubblicana disponesse dei voti necessari per una *cloture motion* – insomma, un duello allo sfinitimento, con minacce presidenziali in stile Trump tra cui, nel gennaio 2018, anche quella di una *nuclear option*, sul modello della nomina di Gorsuch, la quale non è però possibile per i procedimenti legislativi quale senz'altro è l'*Appropriation Process*. Alla fine, si era tirato avanti con altre *Continuing Resolution*, fino a quando – tra cessioni reciproche, e passi indietro presidenziali – non si era riuscito ad approvare un *Omnibus Appropriation Act*, il 23 marzo.

Quest'anno, Trump un mezzo successo in realtà già l'ha portato a casa. In controtendenza rispetto ai ritardi dell'esperienza più recente, il Congresso ha approvato in tempo già cinque dei dodici *Appropriation Acts* previsti dalle regole di contabilità pubblica, tra cui quello in materia di difesa e quello in materia di *Labor, Health and Human Services, and Education*. Lo stallo di questi giorni, dunque, è solo parziale, e ad esso ha posto inizialmente rimedio una *Continuing Resolution*, destinata ad offrire copertura alla spesa inizialmente solo fino al 7 dicembre, poi fino al 21. Il tentativo di prorogare l'esercizio provvisorio fino all'8 febbraio si è arenato al Senato, costringendo il Governo federale a dichiarare – il 22 dicembre – il secondo *shutdown* dell'era Trump.

4. – L'esperienza di questo primo biennio induce a tratteggiare poi un quadro a tinte fosche per l'anno a venire, quando le elezioni di *mid term* avranno avuto occasione di incidere sulla composizione delle due Assemblee del Congresso. Certo, la necessità di trovare l'accordo di una House of Representatives a maggioranza democratica potrebbe indurre la Presidenza ad un atteggiamento più conciliante e, quindi, a ricercare un accordo più ampio sulle politiche federali, in modo da prevenire una conflittualità che altrimenti potrebbe condurre a una lunga paralisi dell'amministrazione, con conseguenze economiche e sociali importanti. In altri termini, una posizione di maggiore debolezza del Presidente potrebbe favorire un rapporto più equilibrato tra poteri. Tuttavia, le dinamiche più recenti del sistema politico sembrano preludere a un epilogo diverso, in cui ciascun soggetto porrà in essere una strategia tesa a sfruttare, nella misura massima possibile, le proprie prerogative costituzionali, al fine di accrescere la propria influenza e di incidere significativamente sull'indirizzo politico e, al contempo, di frenare l'attivismo delle proprie controparti istituzionali.

D'altra parte, il bilancio pubblico costituisce da sempre uno dei terreni privilegiati non solo della lotta politica, ma anche della definizione degli equilibri tra gli organi della forma di governo. In particolare, si tratta di un ambito in cui il dato giuridico formale si salda con le regolarità che sovrintendono al funzionamento del sistema politico, con l'esito di produrre quegli equilibri concreti tra istituzioni che definiscono, sulla base delle prescrizioni della costituzione formale, i rapporti tra i poteri dello Stato liberaldemocratico.

In un periodo caratterizzato da rivolgimenti importanti nella strutturazione dei sistemi politici occidentali, rivolgimenti di cui la figura stessa dell'attuale

Presidente degli Stati Uniti costituisce di certo espressione, il processo di approvazione del bilancio promette quindi di essere il terreno, sul quale si le attuali tensioni del sistema politico si scontreranno e sul quale troveranno forse composizione.