

Sergio Fabbrini

Il presidenzialismo statunitense: un bilancio storico ed istituzionale

In memoria di Marie-France Toinet, americanista e amica

* Sergio Fabbrini è professore associato di Relazioni Internazionali presso l'Istituto Universitario Orientale di Napoli e di Politica Comparata presso l'Università degli Studi di Trento. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Il presidenzialismo degli Stati Uniti* (Laterza 1993); *Quale democrazia. L'Italia e gli altri* (Laterza, 1994). È in corso di pubblicazione: *Lessico delle riforme. L'Italia dalla oligarchia alla competizione* (Laterza).

1. Mi permetto di rinviare a Sergio Fabbrini, *Challenges to the American Political System: the United States in the Post-Cold War Era*, in Anna Maria Martellone, ed., *Towards a New American Nation? Redefinitions and Reconstruction*, Bodmin, Keele University Press, 1995, pp. 45-58; Id., *La representación y el presidencialismo estadounidense*, in Alicia Hernandez Chavez, comp., *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, Ciudad de Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 129-57; Id., *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

2. Secondo la celebre definizione di Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York, The Free Press, 1990, 3rd rev.ed., p. 29 (corsivo nel testo).

3. Theodore J. Lowi and Benjamin Ginsberg, *American Government. Freedom and Power*, New York, W.W. Norton, 1990, p. 191.

4. Nelson W. Polsby, *Congress and the Presidency*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1986, 4ª ed., in particolare pp. 116-19.

5. Rinvio all'ottima analisi di Michael L. Mezey, *Congress, the*

Il governo separato

Discusso da tutti ma conosciuto da pochi, il presidenzialismo statunitense costituisce uno dei casi più clamorosi di "governo mitizzato" (in senso negativo da alcuni e in senso positivo da altri) per le sue presunte capacità di effettività decisionale. Vale la pena di ricostruirne le caratteristiche storiche ed istituzionali, proprio per mostrare che (sul piano storico) non esiste un sistema presidenziale statunitense *in quanto tale* e che (sul piano istituzionale) ciò che è *divenuto* un sistema presidenziale continua a conservare un tratto (la separazione *nel* governo) poco o punto conciliabile con il mito della centralizzazione decisionale. Faccio questo riprendendo temi che ho sviluppato, da tempo, altrove.¹

Quello statunitense è, in realtà, un sistema di governo separato che ha registrato *declinazioni istituzionali* diverse nella sua bisecolare vicenda democratica. Un sistema di governo è definibile come *separato* quando si viene a strutturare intorno ad "istituzioni separate che *condividono* gli stessi poteri".² Ciò è possibile perché le principali istituzioni di governo, la Presidenza e il Congresso, sono dotate non solo di una reciproca indipendenza, ma anche di una loro autonoma legittimazione. Se dalla fondazione della nuova repubblica agli anni Venti di questo secolo, quella declinazione ha favorito la primazia del legislativo (il Congresso), a partire dagli anni Trenta di questo secolo quella declinazione ha visto la progressiva affermazione della primazia dell'esecutivo (la Presidenza). Quindi, per *presidenzialismo statunitense* occorre intendere, più propriamente, l'esito istituzionale dei cambiamenti intervenuti nei rapporti tra le due principali istituzioni del governo separato.

La diversa declinazione istituzionale del governo separato è stata dovuta alla diversa capacità rappresentativa delle due istituzioni in questione. L'affermazione della Presidenza, negli anni Trenta, è da ricondurre proprio alla sua accresciuta capacità rappresentativa rispetto al Congresso. Il governo presidenziale costituisce l'esito di tale affermazione della Presidenza. Il Congresso accetterà tale nuovo equilibrio istituzionale fino alla prima metà dei recenti anni Sessanta. Ma le sue accresciute capacità rappresentative nel corso di quel decennio, insieme alla contemporanea chiusura della Presidenza (divenuta "imperiale") alle esigenze dei cittadini, spingerà il Congresso a sfidare quella supremazia presidenziale. Ma tale sfida, per ragioni sistemiche e organizzative, non ha potuto alterare in modo sostanziale il nuovo equilibrio. Tuttavia è

riuscita a condizionarlo significativamente, anche perché essa si è intrecciata con il conflitto istituzionale tra le due istituzioni di governo, divenute espressione, tra il 1968 e il 1996 (con le brevi parentesi del 1977-1980 e del 1993-1994), di due diverse maggioranze politiche e partitiche. Il risultato è stato il progressivo slittamento del “governo presidenziale” in direzione di un “governo personale del presidente”. Uno slittamento tanto complesso quanto inefficace.

Il governo congressuale

Nonostante le preoccupazioni dei costituenti di Filadelfia circa gli abusi del potere legislativo, e nonostante la loro deliberata scelta di controbilanciare il legislativo con un esecutivo indipendente da esso, per tutto il primo secolo di vita repubblicana il Congresso ha mantenuto la collocazione di “centro del potere governativo”, di luogo privilegiato per la definizione dei piccoli e dei grandi problemi di politica che interessavano il paese o sezioni di esso. La contraddizione tra i due ruoli presidenziali (quella, cioè, che si sostanzia nel fatto che il presidente è, da un lato, un leader di parte, in quanto capo dell'esecutivo e, dall'altro lato, il leader di tutti, in quanto capo dello stato) fu risolta a favore del ruolo “cerimoniale” del presidente come capo dello stato, anche attraverso un'interpretazione restrittiva delle disposizioni previste dalla costituzione, che non manifestavano incertezza nel definire il Congresso come “la prima branca del governo degli Stati Uniti”. Così, al presidente fu impedito di trasformarsi in un vero e proprio leader popolare. Al punto che era comune, sia nel pubblico che tra gli attori governativi, la percezione che il presidente disponesse di un'autorità inferiore rispetto a quella dello *Speaker* della Camera, se non, addirittura, a quella di alcuni senatori particolarmente influenti.

Così, le stesse presidenze di Thomas Jefferson (1801-1808), di Andrew Jackson (1829-1836) e di Abraham Lincoln (1861-1865), considerate esempi di presidenze autorevoli, rappresentarono l'eccezione, piuttosto che la norma, del primo secolo repubblicano. Esse costituirono, oltre che l'affermazione di “forti” temperamenti personali, l'esito di un periodo straordinario della politica nazionale: un periodo di conflitti partigiani, nel primo caso; di conflitti sociali, nel secondo caso; di conflitti statali, nell'ultimo. La loro importanza sta nell'aver mostrato la “vulnerabilità decisionale” del Congresso nelle condizioni della politica straordinaria. Ma, anche, la loro importanza è circoscritta dal fatto che esse non sono riuscite a costituirsi come “precedenti” per le successive presidenze, agenti nelle condizioni della politica ordinaria.

D'altronde, il sistema elettorale, per l'elezione dei due organismi di governo, aveva caratteristiche tali da fare apparire il Congresso (e la Camera dei Rappresentanti in particolare) come l'unico organismo rappresentativo, in quanto la sua legittimazione risiedeva nella volontà popolare, mentre il presidente era costretto a ricorrere alla carta costituzionale per giustificare la propria salienza istituzionale. Infatti, il sistema

President, and Public Policy, Boulder, Westview Press, 1989, cap. 3.

6. Si veda il bel volume curato da Marie-France Toinet, *L'État en Amérique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1989.

7. Si veda l'ormai classico Mario Einaudi, *The Roosevelt Revolution*, New York, Harcourt, Brace and World, 1959.

8. Rinvio al volume curato da Maurizio Vaudagna, *Il partito politico americano e l'Europa*, Milano, Feltrinelli, 1991.

9. Edward S. Corwin, *The President. Office and Powers*, New York, New York University Press, 1957, p. 2.

10. Michael Farrand, *The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven, Yale University Press, 1966.

11. Rinvio in proposito a Robert A. Dahl, *Democracy in the United States: Promise and Performance*, Chicago, Rand McNally, 1967, 3rd ed., Part 2.

12. Si veda Lance Banning, *The Jeffersonian Persuasion. Evolution of a Party Ideology*, Ithaca, Cornell University Press, 1978.

13. Rinvio in proposito a Robert Scigliano, *The Supreme Court and the Presidency*, New York, The Free Press, 1971.

14. Come ben argomenta Aaron Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, Glenview, Illinois, Scott, Foresman and Company, 1988, 2nd ed.

15. Su ciò si veda Robert J. Spitzer, *The Presidential Veto. Touchstone of the American Presidency*, Albany, State University of New York Press, 1988.

16. Samuel Huntington, *Congressional Responses to the Twen-*

tieth Century, in David B. Truman, ed., *The Congress and America's Future*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1965, pp. 5-31.

17. Si veda Leroy N. Riesebach, *Congressional Reform*, Washington D.C., C. Q. Press, 1986.

18. Come ha brillantemente argomentato Theodore Lowi, *The Personal President. Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.

19. Si veda Walter D. Burnham, ed., "The American Prospect" Reader in American Politics, Chatham, Chatham House, 1995 e James L. Sundquist, ed., *Back to Gridlock? Governance in the Clinton Years*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1995.

di selezione del candidato presidenziale era esclusivamente controllato dalla élite congressuale, nella fase iniziale della repubblica (attraverso il *caucus system*), e quindi dalla élite di partito (con base nei legislativi statali) nella fase successiva (attraverso il *national convention system*), mentre il sistema di elezione si basava su un collegio elettorale scelto indirettamente dagli elettori.

Due sono stati i principali accorgimenti organizzativi interni attraverso i quali il Congresso riuscì a tradurre tale rappresentatività in capacità governativa: il sistema dei comitati e il sistema dei *caucuses* di partito. Per quanto riguarda il primo: con il 1825 si istituzionalizzò in entrambe le camere un sistema di comitati permanenti, attraverso il quale il Congresso riuscì, non solo ad organizzare più razionalmente la propria attività rappresentativa, ma anche a sostenere la propria attività governativa. Per questo motivo, il governo del Congresso, che si consolida a partire dagli anni Venti del XIX secolo, dovrebbe essere più propriamente definito come *committee government*, come scrisse Woodrow Wilson nel 1885. Per quanto riguarda il secondo: il sistema dei *caucuses* di partito si è sviluppato contemporaneamente al primo, rafforzandosi a vicenda con quello. Sin dalla prima sessione del primo Congresso, i suoi membri finirono per coalizzarsi, con riferimento ai principali problemi di *policy* del momento, intorno a due raggruppamenti di preferenze, alternativi gli uni agli altri: raggruppamenti quindi organizzatisi, assai stabilmente, nei cosiddetti *caucuses*. Da questo punto di vista, appare appropriato affermare, come hanno scritto Lowi e Ginsberg, che il Congresso ha registrato per un secolo, *al suo interno*, un governo di partito: un governo di partito che si è svolto, appunto, attraverso il governo dei comitati.³ Il punto di raccordo tra il *committee government* e il *party caucus government* è stato rappresentato, per tutto il secolo, dallo *Speaker* della Camera. È stata proprio la competizione tra i *caucuses* parlamentari per il controllo della *Speakership* a trasformare quest'ultima, come ha scritto Polsby, in una sede sostanziale di potere istituzionale. E, quindi, a collegare la forza dei partiti con l'influenza dei comitati.⁴

Questa primazia congressuale del governo separato verrà messa severamente in discussione, tra il primo decennio del nostro secolo e la seconda guerra mondiale, da due basilari processi di trasformazione, correlati l'uno all'altro ma cronologicamente distinti: prima, un radicale mutamento dell'ambiente e, poi, una forte democratizzazione del sistema di governo. Processi quindi consolidati dalla progressiva "delega di poteri" del Congresso alla Presidenza. Quando quei processi giungeranno al loro termine, apparirà chiara la natura "rivoluzionaria" dell'innovazione istituzionale da essi progressivamente favorita. Alla fine di quel quasi mezzo secolo di cambiamenti, i rapporti funzionali tra le due istituzioni di governo si troveranno esattamente rovesciati. La primazia governativa della Presidenza e il ridimensionamento governativo del Congresso appariranno inequivocabili.⁵

I mutamenti dell'ambiente

Vediamo il primo processo di trasformazione. I mutamenti economici indotti dalla crisi degli anni Ottanta del secolo scorso, la formazione di concentrazioni industriali e finanziarie (le *corporations*) di tali dimensioni da imporre nuove regole di funzionamento del mercato, la nascita di robuste organizzazioni di interesse capaci di controllare in modo quasi monopolistico risorse di fondamentale importanza per il funzionamento del sistema economico, il mutamento delle tecniche produttive e la nascita e il successivo sviluppo di una produzione standardizzata e massificata, questi ed altri processi hanno finito per imporre un ruolo sempre più attivo del governo federale nei confronti della società e del mercato. Si tratta di un cambiamento di dimensioni storiche degli Stati Uniti, che diventano un grande paese industriale. Lo stato federale, che pure aveva sensibilmente contribuito, in collaborazione con i singoli stati dell'unione, all'espansione territoriale ed economica del paese, si è trovato così di fronte a compiti di inusitata rilevanza, in particolare se tali compiti vengono valutati con gli occhi della ideologia dello stato minimo che aveva continuato a connotare l'immaginario collettivo del paese.⁶

In questo nuovo contesto strutturale, l'azione di governo del Congresso mise ben presto in evidenza i suoi limiti: in termini sia di frammentarietà degli indirizzi di *policy* che di lentezza nella loro formulazione. Insomma il Congresso, costretto ad agire entro i vincoli della rappresentanza degli interessi consolidati, si era dimostrato inadeguato rispetto ai compiti della pronta definizione di indirizzi strategici d'azione. E anche il debole apparato amministrativo, congeniale al *congressional government*, aveva presto dimostrato la sua inefficacia nel sostenere la spinta all'espansione del governo federale. Furono tali limiti istituzionali del Congresso, oltre che la crescita dell'apparato amministrativo, che favorirono la progressiva affermazione della Presidenza come organismo centrale del governo separato. E furono le trasformazioni economiche e sociali del paese a suggerire ai presidenti la possibilità di una re-interpretazione in senso "rappresentativo" del loro ruolo e in senso "governativo" delle prerogative loro affidate dalla costituzione.

L'esperienza della prima guerra mondiale e, dopo la parentesi delle tradizionalistiche presidenze di Harding (1921-1923) e di Coolidge (che sostituì come vice-presidente lo scomparso Harding e quindi viene eletto per il quadriennio 1925-1928), l'esperienza del crollo del 1929 imporranno una radicale alterazione degli equilibri istituzionali, a favore appunto dell'esecutivo. Non si trattò, naturalmente, di un processo lineare e privo di contraddizioni. Le prime due presidenze di F.D. Roosevelt, il vero e proprio "fondatore" della moderna Presidenza, furono costantemente connotate, fino ad un anno prima dello scoppio della seconda guerra mondiale, da un conflitto sia con il Congresso che con la Corte Suprema. Conflitto che aveva come esplicita posta in gioco la definizione delle nuove gerarchie di potere all'interno delle istituzioni del governo separato. Tuttavia, l'esito di quel conflitto è stato l'irreversibile spinta del governo separato verso il governo presidenziale: non a caso gli studiosi parlarono, in proposito, di una *Roosevelt revolution*.⁷

Ora, il ruolo dominante che gli Stati Uniti verranno ad esercitare sul piano dei rapporti internazionali con la seconda guerra mondiale finirà per consolidare la nuova gerarchia di poteri a favore dell'esecutivo, tra le istituzioni del governo separato, che si era formata sotto la spinta delle trasformazioni interne. Per tutto il secolo scorso, la dimensione internazionale del paese era stata assai limitata. L'isolamento geografico, la vicinanza di confine con paesi deboli militarmente, un'economia interna ricca di risorse e possibilità di sviluppo, la scarsa capacità bellica dei *native Americans*, avevano contribuito, tra gli altri, a tenere lontano da Washington D.C. le ragioni che, altrove, ebbero a premere per la centralizzazione del potere politico e per il suo controllo da parte dell'esecutivo. Ragioni che, appunto, risiedevano negli imperativi di politica internazionale e, di conseguenza, nei loro corollari di ordine militare. Non stupisce, pertanto, che gli Stati Uniti, contrariamente ai paesi dell'Europa continentale (e in modo più simile alla Gran Bretagna), abbiano potuto sviluppare in maniera relativamente indolore le strutture politiche ed istituzionali di un regime democratico "di massa". E, quindi, non può stupire che solo con il secondo dopoguerra gli Stati Uniti si siano dotati di un potente e permanente apparato militare e, con esso, dell'apposito dicastero ministeriale (il *Defense Department*).

Insomma, la seconda guerra mondiale costituisce una svolta nella vicenda del paese: non solo per l'eredità di quel conflitto, che impone gli Stati Uniti come potenza politico-militare mondiale, ma anche per la pressione di un sistema di scambi economici sempre più integrato internazionalmente, di abbandonare definitivamente ogni isolazionismo. L'esplosione della guerra fredda, tra il 1946 e il 1948, accentuerà ulteriormente, all'esterno, il coinvolgimento del paese e, all'interno, la preminenza decisionale della Presidenza. Una preminenza dovuta a ragioni sia obiettive, sia "simboliche". Dopo tutto, nel nuovo contesto internazionale, solamente il presidente poteva garantire una rappresentanza, insieme unitaria e generale, del paese.

La democratizzazione

Vediamo ora il secondo processo di trasformazione. Come è noto, fu una scoperta preoccupazione dei costituenti quella di tenere sotto controllo "l'impatto del popolo sul governo". Per questo motivo, essi non solo posero chiare restrizioni all'esercizio del voto, ma soprattutto idearono un complicato sistema elettorale per la scelta del governo che avrebbe dovuto dare sostanza istituzionale a quella preoccupazione. Così, ad una Camera dei Rappresentanti eletta dal popolo fu contrapposto un Senato eletto dai legislativi statali, una Corte Suprema nominata dal presidente con "il consiglio e il consenso" del Senato e, soprattutto, un presidente eletto attraverso un collegio elettorale, a sua volta composto di elettori scelti dai legislativi statali. Non è difficile comprendere che, al di là delle intenzioni dei costituenti, questo sistema di governo si sia rivelato particolarmente favorevole alla supremazia del Con-

gresso rispetto alle altre istituzioni di governo. Ma ben presto alcuni dei bastioni di questa cinta di mura di difesa crollarono. Si sbriciolò non poco il bastione del collegio elettorale. Già con le elezioni del 1800 emergono i primi (due) partiti politici con l'obiettivo esplicito di organizzare la competizione elettorale per il Congresso. Ma è soprattutto con le elezioni presidenziali del 1828 che la competizione partitica raggiunge la piena maturazione: infatti, molte costituzioni statali erano state cambiate in modo da consentire agli elettori, e non ai legislativi statali, di votare, sulla base di *competing slates of electors*, i grandi elettori che avrebbero costituito il collegio elettorale presidenziale. All'origine di quei cambiamenti fu la controversa e infuocata campagna presidenziale del 1824 (la prima in cui alcuni stati sperimentarono l'elezione popolare dei grandi elettori): quando, allorché nessun candidato raggiunse la maggioranza assoluta dei voti elettorali, fu il Congresso a scegliere il presidente tra i primi due arrivati. E, come è noto, il Congresso preferì, come presidente, l'*insider* John Quincy Adams (vice-presidente dell'uscente Monroe) all'*outsider* e noto eroe militare Andrew Jackson: nonostante il primo avesse ottenuto il 30,5 per cento del voto popolare (e 84 voti elettorali) e il secondo il 43,1 per cento del voto popolare (e 99 voti elettorali).

Fu proprio la reazione dei jacksoniani a quella scelta del Congresso (o meglio del *King Caucus* del partito dei "democratici-repubblicani") ad imporre l'innescò del processo di democratizzazione. Non solo furono tolte in molti stati, per le elezioni del 1828, le qualificazioni proprietarie per l'esercizio del voto (però, da tale esercizio, le donne rimasero escluse fino al 1920 e i neri, nei fatti, fino al 1964), ma l'elezione dei grandi elettori, sottratta ai legislativi statali, avvenne sulla base partigiana di un impegno di voto a favore dell'uno o dell'altro candidato alla Presidenza. Ecco, dunque, l'importanza delle *competing slates of electors*, cioè di liste di grandi elettori, impegnate a votare un dato candidato, in competizione con altre liste di grandi elettori, impegnate a votare il candidato rivale.

Si faccia attenzione: con le elezioni del 1828 si è venuta a creare una sorta di doppia modalità di votazione del presidente: quella, formale, del voto elettorale e quella, informale, del voto popolare. Sul piano costituzionale, tale doppia modalità non ha creato incongruenze perché non ha alterato la natura indiretta dell'elezione presidenziale. Naturalmente, la capacità dei partiti politici di strutturare il voto ha reso possibile la conciliazione delle due modalità: i grandi elettori, quando si riuniranno nella capitale dei loro stati per votare il candidato alla Presidenza, voteranno sulla base degli impegni che hanno assunto con gli elettori che li hanno scelti. Tutto bene, dunque? Niente affatto: il carattere maggioritario del sistema elettorale (il candidato che ottiene la maggioranza di voti popolari ha diritto alla totalità dei voti elettorali dello stato) ha generato due casi di incongruenza politica tra il voto popolare e il voto elettorale: nel 1876 fu eletto presidente (dai grandi elettori) il repubblicano Rutheford B. Hayes, che aveva ottenuto solamente il 48 per cento del voto popolare, mentre il suo rivale democratico Samuel J. Tilden, ne aveva ottenuto il 51 per cento; e nel 1888 fu eletto presidente il repubblicano Benjamin Harrison, che aveva ottenuto, nel voto popolare, circa

lo 0,6 per cento in meno del suo rivale Grover Cleveland. In altri casi, tuttavia, l'incongruenza ha avuto un significato più politico che istituzionale (e, per questo, non meno significativo): basti pensare alle elezioni del 1880, del 1884, oppure a quelle a noi più vicine del 1960, in cui lievissime differenze nel voto popolare hanno dato vita, nondimeno, a consistenti margini nel voto elettorale. Naturalmente, le innovazioni introdotte nel sistema elettorale furono ulteriormente irrobustite dalle innovazioni introdotte nel sistema di selezione dei candidati presidenziali: proprio tra le elezioni del 1828 e del 1832 si istituzionalizza il nuovo sistema della *party national convention*, che favorirà una progressiva riduzione del potere delle élite congressuali dei due partiti. La sperimentazione delle primarie nel periodo progressista porterà ancora oltre il processo di autonomizzazione del presidente dal Congresso: processo che, quindi, troverà la sua piena conclusione solo con le riforme degli anni Sessanta, che consacreranno le primarie come il luogo privilegiato della selezione del candidato presidenziale.

Ma altri bastioni cedettero. Anzi, uno, quello del Senato, retto dal principio aristocratico dell'elezione indiretta, finì addirittura per crollare. Già negli anni Trenta del secolo scorso, il vento jacksoniano si era fatto sentire anche nelle elezioni dei senatori federali da parte dei legislativi statali. Infatti, in molti stati, i candidati per i legislativi statali (bicamerali, come a livello federale) furono spinti dagli elettori a pubblicizzare la loro eventuale scelta, nel caso fossero stati eletti, del candidato per il Senato federale. Così, ben presto, le elezioni popolari a livello di stato vennero ad influenzare le elezioni non popolari per il Senato nazionale, che rimasero formalmente di spettanza dei rispettivi legislativi. Bisognerà attendere il vento dell'era progressista per registrare la piena democratizzazione delle elezioni dei senatori federali. Nel 1913 venne approvato il XVII emendamento costituzionale che sottraeva ai legislativi statali l'elezione dei senatori per affidarla direttamente agli elettori: ma, per quell'anno, più della metà degli stati aveva di già introdotto una sorta o l'altra di equivalente funzionale dell'elezione diretta.

Ora, non vi è dubbio che tali processi di democratizzazione furono voluti e sollecitati dai partiti. La democratizzazione del collegio elettorale, del sistema di selezione dei candidati presidenziali e delle elezioni senatoriali consentì ai partiti di consolidare la loro influenza nella politica nazionale per tutto il secolo scorso. Ma con le riforme del periodo progressista, quella influenza verrà intaccata. La critica agli abusi delle *party machines*, sollecitando una legislazione che ha introdotto severe restrizioni legali nell'esercizio del voto (il cosiddetto "sistema del 1896"), finì per condurre ad un indebolimento dei partiti politici, anche sul piano della loro capacità di direzione delle attività del Congresso. Naturalmente i partiti politici statunitensi, anche quelli dell'"ottocentesco periodo aureo", non possono essere equiparati a quelli dell'Europa parlamentare:⁸ là, il doppio sistema (verticale e orizzontale) di separazione dei poteri ha continuamente "lavorato ai loro fianchi", per quanto riguarda la loro capacità di coesione organizzativa e programmatica, mentre qua il sistema di fusione dei poteri (anche nella loro variante federale), ha

continuamente sollecitato quella capacità di coesione.

Ma, nondimeno, la democratizzazione della politica nazionale, insieme alla modernizzazione dell'apparato amministrativo del governo federale (basti pensare alla riduzione del sistema di *patronage* dei posti pubblici da parte dei progressisti), hanno condotto a un graduale ridimensionamento dei partiti politici in seno al Congresso. Il provvedimento che emblemizza tale ridimensionamento è quello del *seniority system*, adottato nel 1910 alla Camera, come effetto della "rivolta" dei legislatori (molti dei quali, di orientamento progressista, eletti per la prima volta nelle elezioni del 1908) contro i metodi centralistici dell'allora *Speaker*, noto come "zar Cannon". Attraverso tale provvedimento regolamentare, la presidenza dei comitati congressuali veniva sottratta all'arbitrio dello *Speaker*: sarebbero divenuti presidenti dei comitati congressuali i rispettivi membri che avevano prestato servizio al loro interno per più tempo. Ma, oltre che da quel provvedimento, il ridimensionamento dei partiti veniva confermato, nel corso degli anni Venti, da un declino della disciplina di voto dei loro membri parlamentari.

Ora, se è vero che la forza o la debolezza di un'istituzione governativa, in un sistema di governo separato, è in relazione alla sua capacità rappresentativa (cioè alla natura del legame tra di essa e i gruppi e gli individui), allora la capacità rappresentativa del Congresso è stata alta per tutto il secolo scorso, anche per il carattere limitatamente democratico dell'istituzione rivale: e su tale capacità il Congresso ha potuto quindi basare la propria primazia di governo. Ecco perché i processi di democratizzazione del sistema di governo hanno condotto ad un singolare esito storico: al ridimensionamento della capacità rappresentativa del Congresso. Infatti, durante la Grande Trasformazione degli anni Trenta, e proprio in virtù della sua riuscita e necessaria istituzionalizzazione, il legislativo si è rivelato più impermeabile al cambiamento (e alle esigenze di rappresentanza delle nuove domande e dei nuovi gruppi) rispetto al poco istituzionalizzato esecutivo. E poiché il legislativo si era venuto strutturando intorno ai partiti, di conseguenza gli avversari dei partiti politici hanno finito per individuare il Congresso come la sede della limitazione della democrazia, mentre individuavano la Presidenza come la sede della sua espansione e tutela. I progressisti anticipano, così, un mutamento che prenderà corpo nel corso di questo secolo, che Wilson aveva bene concettualizzato nelle sue *lectures* pubblicate nel 1908, e che poi F. D. Roosevelt inaugurerà negli anni Trenta: l'esecutivo, e non il legislativo, è l'organismo in cui può *rappresentarsi* l'interesse nazionale. Dunque, il punto di svolta nella storia del governo federale è costituito dalle presidenze di F. D. Roosevelt (in particolare le prime due: 1933-1940) che costituiscono la risposta a quell'insieme di forze politiche e sociali che avevano conseguito una crescente influenza nazionale negli ultimi cinquant'anni, ma che dovettero attendere la crisi del 1929 per imporsi definitivamente sul piano governativo. Naturalmente, se gli anni Trenta vanno appropriatamente visti come il passaggio cruciale nel processo di nazionalizzazione del governo statunitense, nondimeno essi vanno collocati all'interno di una tendenza secolare. Pertanto, mentre la ac-

cresciuta capacità rappresentativa della Presidenza finirà per giustificare la sua ascesa, la diminuita capacità rappresentativa del Congresso ne giustificherà il ridimensionamento governativo.

Il governo presidenziale

Se è vero che l'ascesa della Presidenza è stata sollecitata dai processi di mutamento dell'ambiente e di democratizzazione del sistema di governo che si sono sviluppati tra gli anni Novanta del secolo scorso e la seconda guerra mondiale, è altrettanto vero che quei processi non hanno incontrato ostacoli invalicabili nella carta costituzionale. Tant'è che l'art. II della Costituzione, dedicato alla definizione e alla organizzazione del potere esecutivo, è stato definito da Corwin, uno dei maggiori studiosi della Presidenza di questo secolo, come "quello meno ben definito dell'intera carta".⁹ Tale qualità costituzionale ("non chiaramente espressa") dell'esecutivo si è rivelata cruciale, ai fini dello sviluppo del governo presidenziale, per due ragioni principali: la prima è che essa non ha ostacolato le pretese del presidente di dotare la propria azione di una maggiore forza istituzionale; la seconda è che essa ha giustificato le rinunce del Congresso a dotare la propria azione della consueta forza istituzionale. Quindi, il governo presidenziale, che si realizza pienamente con gli anni Trenta di questo secolo, va interpretato come il risultato dell'interazione tra "pretese presidenziali" e "rinunce congressuali".

Sappiamo che i costituenti di Filadelfia volevano un esecutivo indipendente e sappiamo anche, dalle registrazioni scritte dei loro dibattiti, che nessuno (neppure Hamilton) desiderava un esecutivo istituzionalmente predominante.¹⁰ Però, mentre erano d'accordo, sul piano di principio, nell'affermare la necessità di difendere l'esecutivo dalle mire egemoniche del legislativo, si dimostrarono assai meno d'accordo nel definire con precisione i termini di quella difesa. Per di più, sapendo che il primo presidente sarebbe stato George Washington, essi decisero, consapevolmente o meno, di rinviare la definizione di quei termini a dopo l'esperienza dell'*office* sotto la guida dell'eroe della guerra d'indipendenza. Così, la stesura dell'accordo costituzionale finale evita accuratamente di definire quei termini.¹¹ Di qui l'incertezza del testo che ha fatto da sfondo all'intreccio tra "pretese presidenziali" e "rinunce congressuali". Che la costituzione non abbia ostacolato le "pretese presidenziali" è fuori dubbio, solo che si pensi alla questione dei cosiddetti "poteri inerenti" dell'esecutivo. Era ancora fresco l'inchiostro della costituzione, che già la teoria dei "poteri inerenti" all'esecutivo divideva l'élite politica che aveva scritto quella costituzione. L'infuocato dibattito che contrappose Hamilton a Madison, durante la seconda Presidenza Washington, fu proprio su questo punto: mentre Hamilton sosteneva che se la costituzione non proibisce al presidente di fare qualcosa allora egli può farla, Madison, di converso, era convinto che tale teoria rifletteva piuttosto una visione monarchica della Presidenza. Ma ciò che è singolare di quella vicenda è il comportamento di Jefferson il quale, in quanto principale

avversario di Hamilton nell'occasione, aveva sollecitato Madison ad intervenire contro quest'ultimo "per farlo finalmente a pezzi" (sul piano della dottrina, s'intende), ma che poi, una volta divenuto presidente (1801-1808), non ebbe scrupoli nel ricorrere a quella stessa teoria dei "poteri inerenti" (in particolare, per giustificare le sue scelte "presidenzialistiche" nel campo della politica estera).¹²

Se, in questa vicenda, la pratica di Jefferson ha dato ragione alla teoria di Hamilton, e se in altre (limitate) vicende già ricordate presidenti particolarmente decisi hanno mostrato le potenzialità di espansione del potere presidenziale, nondimeno per tutto il secolo scorso le condizioni erano state tutt'altro che favorevoli a quest'ultimo. Occorrerà attendere questo secolo per capire che Hamilton, battuto sul piano della dottrina, si era preso la piena rivincita su Madison su quello della storia: tutti i presidenti, da T. Roosevelt, Wilson e, soprattutto, F.D. Roosevelt in poi, hanno utilizzato le nuove condizioni interne e internazionali per rivendicare il ricorso all'utilizzo di poteri non scritti ma che, come si usa dire, "vengono con l'ufficio" ("come with the territory").

Una rivincita, quella di Hamilton, che deve molto, va aggiunto, al potere giudiziario.¹³ Infatti, due sentenze della Corte Suprema si sono rivelate particolarmente importanti, per creare le premesse legali di quel ricorso. La prima, *In re Neagle* del 1890, ha fornito un'interpretazione estensiva dei doveri esecutivi del presidente anche sul piano della politica interna; mentre la seconda, *United States vs. Curtiss-Wright Corporation* del 1936, ha presentato il presidente come l'unico organo federale nel campo della politica estera. La teoria dei "poteri inerenti" non ha avuto solamente un risvolto esterno, anche se è stato nel campo della politica estera che i presidenti moderni hanno maggiormente rivendicato la loro autonomia dai vincoli istituzionali del governo separato. In proposito, basti pensare al ricorso sempre più frequente, da parte dei presidenti, a due strumenti esecutivi per eccellenza: gli *executive orders* (in politica interna) e gli *executive agreements* (in politica estera).

Tale pretesa presidenziale fu sfidata clamorosamente nel famoso *Steel Seizure Case* del 1952, con cui la Corte Suprema intervenne per porre un limite all'affermazione delle prerogative presidenziali. In quella occasione, essa riuscì a bocciare l'*executive order* con cui Truman poneva sotto il controllo del governo federale l'industria dell'acciaio con la motivazione delle esigenze belliche del paese impegnato militarmente in Corea; ma tale bocciatura non ebbe la forza di arrestare l'avidità presidenziale, ponendo un argine stabile all'abuso dell'ordine esecutivo. Lo stesso vale per gli *executive agreements* in politica estera. Anche qui, sia pure con segno rovesciato, c'è un'importante sentenza della Corte Suprema: in *U.S. vs. Pink* (1942), essa aveva riconosciuto come costituzionale la scelta dell'esecutivo di ricorrere ad accordi, e non a trattati, con altri paesi stranieri. Scelta che l'esecutivo prediligeva, proprio per sottrarsi alla procedura dei controlli da parte del Senato, vigente invece nel caso dei trattati diplomatici. Con ciò si aprivano al presidente possibilità senza precedenti di azione autonoma in politica estera.

Vediamo ora le "rinunce congressuali". Anche qui, naturalmente, il

passaggio storico, nella sua pienezza, avviene negli anni Trenta. Ma già dalla fine della prima guerra mondiale appariva chiaro che il Congresso era costretto ad una legislazione generale, proprio perché incapace di governare per via legislativa una società ed un'economia complesse e mutevoli. Se l'osservatore è legittimamente colpito dal vasto numero di programmi e di agenzie amministrative che il Congresso ha approvato e istituito negli anni Trenta sotto la pressione del presidente F.D. Roosevelt, nondimeno lo stesso osservatore non dovrebbe dimenticare che il principale sviluppo istituzionale, in direzione del governo presidenziale, si era verificato un decennio prima del New Deal, con l'approvazione del *Budget and Accounting Act* nel 1921. Questa legge emblematica del processo di delega di poteri dal Congresso alla Presidenza.

Recita, infatti, la sez. 3 dell'art. II della Costituzione: "Il Presidente informerà di tanto in tanto i membri del Congresso sullo 'stato dell'Unione' e raccomanderà alla loro attenzione quelle misure che egli riterrà necessarie e opportune...". Ora, questa stessa formulazione è riuscita a giustificare comportamenti presidenziali diametralmente opposti.¹⁴ Per tutto il secolo scorso, essa è stata utilizzata dal Congresso per trattenere il presidente entro un ruolo del tutto secondario sul piano legislativo: basti pensare che nella generalità dei casi i presidenti neppure si presentavano a Capitol Hill per informare i legislatori sullo "stato dell'Unione", limitandosi ad inviare un messaggio scritto, letto quindi dallo *Speaker* della Camera o dal vice-presidente, in qualità di presidente del Senato, o dai loro funzionari. Al contrario, nel secolo successivo, è stato lo stesso Congresso a sollecitare il presidente ad assumere, sulla base di quella formulazione, i poteri dell'*iniziativa legislativa* attraverso la individuazione dei parametri del bilancio federale.

Certamente, il Congresso non ha rinunciato, con quella legge, al suo essenziale potere, quello della borsa. Nondimeno, le proposte di bilancio del presidente hanno finito per fissare i termini dell'esercizio di quel potere. E, più in generale, con quella legge si è venuto a formalizzare un ruolo (che non aveva precedenti storici) di leader legislativo del presidente, in assenza del quale sarebbe stato improprio parlare di "governo presidenziale". Naturalmente, il successo nell'esercizio di tale nuovo ruolo è stato garantito, al presidente, dal fatto di essere riconosciuto come leader dal proprio partito del Congresso. Non solo. L'affermazione di tale nuovo ruolo presidenziale ha finito per condurre ad una reinterpretazione degli strumenti vecchi a disposizione del presidente. Tra di essi, uno in particolare: il potere di veto.¹⁵

L'uso del veto presidenziale è cresciuto drammaticamente con F.D. Roosevelt, è stato consistente con Truman, si è quindi consolidato come arma *ordinaria* di offensiva legislativa dell'esecutivo con i successivi presidenti. E con l'uso del veto si è espanso in misura crescente il potenziale di minaccia del presidente nei confronti del legislativo. Contemporaneamente, se si esclude l'esperienza atipica di Ford nel periodo 1974-1976 (che come noto era diventato presidente non per via elettorale, ma grazie ad una doppia successione, prima nei confronti del vicepresidente Agnew, poi nei confronti del presidente Nixon, entrambi dimes-

sis), è cresciuta l'infrequenza degli annullamenti congressuali dei veti presidenziali. Certamente, il numero dei veti presidenziali è cresciuto anche perché sono aumentate le leggi approvate dal Congresso. Nondimeno, tale incremento di veti presidenziali non sarebbe comprensibile se non lo si riconducesse al ruolo legislativo che il Congresso ha infine riconosciuto al presidente, oltre che alla contrapposizione partitica tra le due istituzioni di governo tra il 1968 e il 1996.

Insomma, non si sarebbero potuti creare i presupposti del governo presidenziale senza la complicità del Congresso, proprio sul terreno dei poteri legislativi. Si è venuta così a determinare, tra gli anni Trenta e Sessanta, una sorta di divisione del lavoro tra i due organismi del governo separato: con la Presidenza impegnata a definire gli indirizzi di *policy* della legislazione e con il Congresso teso a definirne i dettagli. La rinuncia da parte del Congresso ad alcune primazie nel campo del potere legislativo si è venuta ad intrecciare (nel senso che ne è stata causa ed effetto insieme) con il drastico allargamento, da parte del presidente, dei suoi tradizionali poteri esecutivi e militari. O meglio, con il governo presidenziale, il presidente ha usato le sue prerogative (militari, giudiziarie e diplomatiche) di capo dello stato per giustificare la ridefinizione a lui favorevole delle prerogative (esecutive, militari e legislative) di capo del governo. Insomma, l'ambiguità della doppia connotazione costituzionale del presidente, mentre è stata risolta a favore del versante "capo dell'esecutivo" nel governo presidenziale, era stata risolta a favore del versante "capo dello stato" nel governo congressuale. L'esperienza statunitense sembra mostrare l'impossibilità di stabilizzare un rapporto di equilibrio tra i due versanti della figura presidenziale.

Dalla cooperazione al conflitto

Alle nuove sfide ambientali e all'ascesa governativa della Presidenza il Congresso ha risposto nel secondo dopoguerra attraverso un progressivo riadeguamento sia delle sue funzioni che della sua organizzazione interna. In proposito, due fasi appaiono di rilievo: una prima fase (1946-1964) di "riadeguamento cooperativo" ed una seconda fase (successiva al 1964) di "riadeguamento conflittuale".

Sul piano funzionale. Poiché la primazia della Presidenza si era sostanzialmente nella progressiva erosione del controllo congressuale dei poteri legislativi, a tale erosione il Congresso è riuscito ad opporre un rafforzamento dei poteri di informazione (e specificatamente di quelli definiti come poteri di *oversight*). Vale la pena di precisare che a tale erosione dei poteri del Congresso nella macro-legislazione ha corrisposto un'espansione dei suoi poteri nella micro-legislazione (espansione favorita dal consolidamento di pratiche legislative come quelle del *logrolling* e del *porkbarrelling*): poteri, questi ultimi, che si sono rivelati, tra l'altro, funzionali con la progressiva trasformazione in *ombudsman* del legislatore, in particolare del membro della Camera dei rappresentanti.

Se è vero che il Congresso ha progressivamente perduto l'iniziativa

nella promozione della legislazione e nella definizione dei suoi contenuti, è anche vero che ciò è avvenuto con *misure diverse* sul versante interno ed estero della politica pubblica. In politica interna, l'influenza del Congresso ha continuato a rimanere a livelli più alti che in politica estera. Tra l'altro, come ha ricordato Huntington,¹⁶ questa evoluzione funzionale del Congresso verso la supervisione è apparsa coerente con i più generali mutamenti dello stato moderno: mutamenti che hanno sollevato complessi problemi di "controllo, riequilibrio, stimolo, supplenza e miglioramento dell'attività burocratica". Non stupisce, quindi, che le principali innovazioni procedurali post-belliche del Congresso siano state, appunto, indirizzate a rafforzare i suoi poteri di supervisione: si pensi, in proposito, al (controverso) ricorso al *legislative veto* o alla *committee clearance*, per sottoporre a verifica le decisioni regolative delegate alle varie agenzie esecutive. Ma si pensi, anche, al ricorso (assai meno controverso) agli *hearings* e alle *investigations*, che si sono rivelate efficaci procedure di supervisione. L'efficacia di questa azione congressuale è stata dovuta anche alle sue implicazioni giudiziarie: cioè al fatto che i comitati e i sottocomitati hanno potuto (e possono), o direttamente o attraverso le corti, citare in giudizio ("to subpoena") qualsiasi funzionario governativo restio ad una collaborazione leale con il Congresso.

Ora, sostenuto da una riorganizzazione del sistema dei comitati, e collegato alla Presidenza attraverso la coalizione newdealistica coagulatasi stabilmente intorno al partito democratico, il Congresso non ha avuto difficoltà, per tutto il primo ventennio postbellico (1946-1964), ad avviare in termini relativamente cooperativi il proprio riadeguamento funzionale. Occorre intendersi, naturalmente: la cooperazione non ha riguardato gli specifici indirizzi legislativi, bensì i generali equilibri istituzionali. Perché, sul piano della *policy*, tutt'altro che scarsi sono stati i contrasti tra il Congresso e il presidente, proprio per il carattere spurio della coalizione newdealistica. Il punto è che il Congresso, per tutto questo periodo, ha accettato il nuovo principio che il potere d'iniziativa della legislazione spetta al presidente e, con esso, la pratica istituzionale che ha portato all'identificazione tra Presidenza e governo.

I contrasti di *policy* furono dovuti al fatto che la leadership congressuale era connotata dalla presenza di forti presidenti di comitati (i cosiddetti "barons" o "old bulls"): forti in virtù del *seniority system* che, premiando l'anzianità di servizio, aveva finito per sovrarappresentare, nelle presidenze, le sicure regioni monopartitiche del Sud (rurale) democratico e del Nord-Est e del Mid-West (rurali) repubblicani. Una vera e propria oligarchia che, coalizzata in più occasioni in una *conservative coalition*, ha cercato di ridimensionare le innovazioni progressiste di *policy*, piuttosto che quelle istituzionali, della Presidenza. Nondimeno, l'affiliazione al partito democratico di una sua componente (inferiore quantitativamente, comunque, alla componente affiliata al partito repubblicano) aveva portato quella coalizione ad accettare la trasformazione in senso presidenziale del governo separato, che proprio il partito democratico aveva favorito, al punto di identificarsi con essa. Di qui, lo svolgimento delle attività di controllo e di supervisione in uno spirito

istituzionalmente collaborativo con la Presidenza.

L'atteggiamento del Congresso verso la Presidenza muta sensibilmente nella seconda fase, successiva al 1964.¹⁷ Il suo riadeguamento viene ad assumere un connotato più conflittuale: proprio perché esso, in virtù di un'accresciuta capacità rappresentativa dell'istituzione, si esprimerà attraverso una ripresa di iniziativa legislativa di tipo "governativo" del Congresso. Il segnale che nel paese esistevano pressioni verso un Congresso più "attivista" nel *policy-making*, era già venuto dalle elezioni del 1958, in cui i democratici conquistarono 16 nuovi seggi senatoriali e 51 nuovi seggi della Camera con candidati generalmente progressisti. Ma sarà nel corso degli anni Sessanta e dei primi Settanta che la spinta ad un maggiore attivismo congressuale diventerà più forte. Una spinta non priva di una sua contraddittorietà: sia perché essa nasceva, nei primi anni Sessanta, dalla necessità di aprire anche il Congresso alle esigenze di cambiamento politico che si erano espresse con le presidenze democratiche di Kennedy e di Johnson; e sia perché essa si alimentava, nei primi Settanta, della necessità di usare il Congresso per arrestare la "deriva imperiale" delle presidenze di Nixon (deriva avviata già da Johnson). Come effetto combinato della ridefinizione (*reapportionment* e *redistricting*) delle circoscrizioni elettorali della Camera e della *débaclé* repubblicana causata dallo scandalo Watergate (nelle elezioni di *mid-term* del 1974 furono eletti 75 nuovi democratici), una nuova generazione di legislatori di orientamento *liberal* entrerà nel Congresso nella prima metà degli anni Settanta, portando con sé una nuova agenda funzionale e una nuova prospettiva organizzativa.

Per quanto riguarda la prima, proprio con gli anni Settanta, venne approvata una "famiglia" di leggi (*War Powers Resolution, Campaign Finance Act, Budget and Impoundment Control Act, Ethics of Government Act, Freedom of Information Act, Foreign Commitments Resolution*) che tentarono, oltre che rafforzare i poteri di *oversight*, di restituire al Congresso parte dei suoi perduti poteri di "indirizzo legislativo". Il tentativo è riuscito solo in parte: ha avuto successo, nel breve periodo, perché ha rallentato la tendenza al rafforzamento della Presidenza; ha fallito, nel medio periodo, perché quella tendenza era difficilmente arrestabile, dato che era sostenuta da profonde regioni sistemiche. Nondimeno, la crisi della "Presidenza imperiale", ufficializzata tra il 1968 e il 1974 dalla decisione di Johnson di non presentarsi per la rielezione e dalle dimissioni di Nixon quasi a metà del suo secondo mandato, aveva aperto opportunità di azione al Congresso, che, accessibile di nuovo al cambiamento politico attraverso il ricambio di molti suoi membri, aveva accresciuto le sue capacità rappresentative.

Espressione, i nuovi *congressmen*, di un elettorato urbano o dei suburbi fortemente scosso dalla vicenda del Vietnam e ostile ad una Presidenza percepita sempre di più come prigioniera di un "complesso di interessi industriali e militari" (quindi: poco rappresentativa), tale nuovo gruppo di legislatori finì ben presto per individuare nei "barons" dei comitati congressuali l'ostacolo principale per un rilancio attivistico del Congresso. Da esso, dunque, origina una richiesta di forte democratizza-

zione del legislativo. Richiesta che spingerà la democratizzazione in una duplice direzione: innanzitutto, nella direzione di una formale redistribuzione del potere interno del Congresso, dai comitati ai sottocomitati; in secondo luogo, in direzione di una meno formale redistribuzione del potere interno dei partiti del Congresso, attraverso l'introduzione della pratica della verifica elettorale a livello di *caucus* (per i democratici) o di *conference* (per i repubblicani) delle posizioni di leadership interne al partito parlamentare. E, contrariamente a ciò che era successo all'inizio del secolo, entrambe le direzioni di riforma finiranno per scontrarsi con il *seniority system*, che aveva consentito di tenere collegati il sistema dei comitati e quello dei partiti del Congresso. Questa volta la *seniority* si era trasformata in ostacolo alla democratizzazione, piuttosto che in sua garanzia.

La nuova democratizzazione ha sortito un esito paradossale: se aveva rafforzato l'influenza nel *policy-making* dei membri del Congresso, aveva però finito per indebolire l'influenza nel *policy-making* del Congresso come istituzione. La democratizzazione, infatti, si era sostanziata in una decentralizzazione del potere al suo interno, che aveva indebolito la sua capacità di azione unitaria nei confronti della Presidenza. Non solo. La forte individualizzazione dell'azione dei singoli rappresentanti, dovuta alla risorsa della *incumbency* da essi fortemente utilizzata, aveva finito, però, per esporli alle pressioni degli interessi particolari organizzati (i cosiddetti *Political Action Committees*, PACs), presenti nei singoli distretti e nei singoli stati. Dopo tutto, campagne elettorali sempre più costose, in assenza di efficaci vincoli legislativi o di partito, non potevano non spingere molti singoli rappresentanti ad una accentuata dipendenza finanziaria verso i PACs. Così, con la fine degli anni Settanta, non solo gli entusiasmi riformatori del Congresso si spengono (e, con essi, vengono a ridimensionarsi le sue ambizioni governative) ma si riduce la stessa capacità rappresentativa dell'istituzione.

Da separato a diviso

Un evento cruciale si consolida con gli anni Ottanta, intrecciandosi con quel doppio processo: il governo separato ha dato vita al governo diviso (cioè alla formazione di opposte maggioranze partitiche nel Congresso e nella Presidenza). Il governo diviso, nonostante avesse le sue radici nelle elezioni del 1956 e la sua data ufficiale di nascita nelle elezioni del 1968, si viene propriamente ad istituzionalizzare proprio con le presidenze repubblicane di Reagan e Bush e del democratico Clinton. Un governo diviso che si è tradotto in una inusitata conflittualità tra le due istituzioni di governo, con un esito complessivo di stallo nel processo decisionale. Altroché centralizzazione decisionale, come vorrebbe il "mito presidenzialista". Naturalmente, tale conflittualità istituzionale ha spinto i partiti a coordinarsi sul piano istituzionale (del Congresso), proprio per sostenere il conflitto con la istituzione rivale. Così, alla decentralizzazione del suo sistema di comitati e sottocomitati, il Congresso

(prima democratico e poi repubblicano) cercherà di opporre le capacità centralizzatrici del sistema di *caucus* dei partiti parlamentari. Un conflitto partigiano che ha portato, oltre che ad un rafforzamento delle organizzazioni congressuali dei due partiti, ad un rilancio del ruolo dello *Speaker* della Camera, investito di fatto del compito di dare sostanza ad un “governo alternativo” a quello presidenziale. Basti pensare alle *Speakerships* del democratico Jim Wright, eletto nel 1988 dopo il ritiro di Tip O’Neill (ma quindi obbligato a dimettersi nel 1989, primo caso nella storia del Congresso, per l’accusa di corruzione) e del repubblicano Newt Gingrich, eletto sull’onda dello straordinario successo repubblicano nelle *mid-term elections* del 1994, dovuto anche al programma politico (“The Contract with America”) adottato da quel partito nella campagna elettorale (e in buona parte realizzato nel biennio 1995-1996).

È stato proprio questo contesto di aperto conflitto istituzionale tra la Presidenza e il Congresso che ha spinto il presidente a ricercare una sua legittimazione personale, indipendente da quella dell’istituzione esecutiva. Così, se la competizione in termini di rappresentatività tra l’esecutivo e il legislativo ha condotto alla loro reciproca paralisi, il presidente in quanto *politica persona* ha trovato un terreno favorevole per affermare la propria personale rappresentatività. Facendo slittare, così, il “governo presidenziale” verso il “governo personale del presidente”,¹⁸ tanto capace sul piano simbolico, quanto incapace su quello operativo, perché non è possibile risolvere per via personale i problemi istituzionali di un governo separato e partiticamente diviso. Insomma, se il Congresso non ha potuto ristabilire (nonostante le sue iniziative degli ultimi due decenni) la propria preminenza nel campo del *policy-making* per comprensibili ragioni sistemiche (non si può governare una grande democrazia con il legislativo), nondimeno la sua sfida alla preminenza presidenziale (nel campo della politica interna ma anche, sempre più frequentemente, in quello della politica estera), intrecciandosi con una situazione quasi permanente di governo diviso, ha condotto ad un incremento della conflittualità interistituzionale tra i due organismi. E, quindi, alla paralisi dell’attività governativa. È difficile prevedere ora se le elezioni presidenziali e congressuali del 1996 porteranno ad una riduzione o ad un’accentuazione di tale paralisi. Non ci si può, però, esimere dal rilevare che mentre negli Stati Uniti di fine secolo ci si domanda preoccupati come uscire dal *gridlock* del governo (separato) presidenziale che (divenendo diviso) ha accentuato la sua incapacità di governare,¹⁹ in Italia si guarda addirittura a quel presidenzialismo come ad un modello di governo da imitare o da rifiutare per le sue capacità di decisione. Ma tant’è: dopo tutto i miti sono tali perché resistono alla prova dei fatti.