volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Stati Uniti. Il muro con il Messico e la Corte suprema

Autore: Elisabetta Grande

Che Donald Trump sia allergico a qualunque limite al suo potere, si sa. Che il sistema di *checks and balances* – che la Costituzione statunitense ha approntato per evitare che egli assuma “pieni poteri” dittatoriali – sia in bilico, lo si comincia a sospettare. La recente decisione della Corte Suprema Federale, che consente al Presidente di andare avanti con la costruzione di un muro con il Messico, per la quale il Parlamento non aveva invece concesso il finanziamento, è sotto questo profilo davvero inquietante.

È noto come la Costituzione nord-americana, nell’ambito della ripartizione delle prerogative fra poteri dello Stato, attribuisca al Parlamento il compito di finanziare le attività dell’esecutivo. «Solamente una legge del Parlamento può consentire l’uso del denaro da parte del Tesoro» recita la clausola 7 (detta anche *Appropriations Clause*), del paragrafo 9 del primo articolo della Costituzione, quello dedicato al potere legislativo. Nel gioco dei *checks and balances*, ossia dei poteri e dei contropoteri su cui si basa l’equilibrio democratico nordamericano, mentre al Governo spetta la spada, al Parlamento

è infatti attribuita la borsa. La *Appropriations Clause* sta al cuore della democrazia statunitense, poiché garantisce che i fondi pubblici americani siano spesi in base alle valutazioni, a volte difficili da effettuare, del Congresso, ossia del popolo, e mai dei desideri dei singoli governanti. Al Parlamento spetta perciò non soltanto il compito di stanziare i fondi da allocare ai singoli dipartimenti, ma anche quello di stabilire come i soldi vadano utilizzati, perché solo così le scelte di politica legislativa sono davvero espressione soltanto dei rappresentanti dei cittadini.

È proprio questo principio, basilare – lo si vuole ripetere – per il gioco democratico, che il Governo Trump, con l'aiuto di una Corte Suprema Federale a maggioranza conservatrice in cui siedono ben due giudici di recente nominati proprio dall'attuale Presidente, sta oggi provando a scardinare.

La questione dell'allocazione dei fondi necessari per la costruzione del muro al confine con il Messico, cavallo di battaglia della campagna elettorale di Trump, è stata – si sa – al centro di un confronto così pesante con il Parlamento da produrre lo *shutdown* più lungo della storia degli Stati Uniti. A fronte di un Congresso che non riteneva opportuna l'edificazione del muro e di un Presidente che viceversa domandava che per essa venissero stanziati 5 miliardi e 700 milioni, il compromesso raggiunto il 14 febbraio scorso vedeva l'emanazione da parte del Congresso di un *Consolidated Appropriations Act* (*CAA*) che, per quell'opera, attribuiva al Dipartimento della sicurezza interna solamente 1 miliardo e 375 milioni. «Il muro sarà costruito in un modo o nell'altro!» aveva però giurato qualche giorno prima il Presidente, indispettito dall'argine parlamentare che la Costituzione impone a un suo agire idiosincratico.

Così mentre il 15 febbraio firmava la legge di stanziamento dei fondi votata dal congresso (il *CAA* per l'appunto), Trump proclamava nel contempo l'emergenza nazionale al confine con il Messico – indicato come luogo pericoloso per la sicurezza nazionale a causa della crisi umanitaria, del traffico illecito di droga e dell'ingresso di criminali che lo caratterizzerebbe – per modo da allocare surrettiziamente alla costruzione del muro la cifra che il Parlamento gli aveva appena negato. Nel sistema statunitense la dichiarazione di emergenza nazionale consente, infatti, al Dipartimento di sicurezza interna di richiedere alle Forze armate, ossia al Dipartimento della difesa, l'aiuto – anche economico – necessario a far fronte alla situazione di pericolo. Sempre, tuttavia, che alcune condizioni siano rispettate.

Per la prima volta nella storia americana l'emergenza nazionale veniva dunque proclamata allo scopo di assicurare fondi a un progetto che il Parlamento aveva respinto, con il risultato che per la prima volta nella storia americana il Congresso si opponeva a quella proclamazione, palesemente strumentale, votando contro la stessa. Dal 1985 però, per un emendamento alla normativa – anticipata nel 1983 da una decisione della Corte Suprema Federale – contro l'opposizione congiunta del Congresso alla dichiarazione presidenziale dello stato di emergenza (che da allora prende le forme di una legge) è possibile il veto del Presidente. Il 15 marzo 2019 Trump poneva dunque il veto alla risoluzione del Parlamento, il quale provava invano a superarlo andando vicino alla

maggioranza qualificata dei necessari due terzi. Un vero nuovo braccio di ferro, dunque, fra Parlamento e Presidente, in cui il tentativo del secondo di sottrarre al primo la prerogativa della borsa, che la Costituzione gli attribuisce, pareva riuscito.

Alla proclamazione dell'emergenza nazionale seguiva perciò il trasferimento dal Dipartimento della difesa a quello della sicurezza interna di una iniziale cifra di un miliardo, cui negli intenti dell'amministrazione sarebbe stato aggiunto un ulteriore miliardo e mezzo, sulla base della quale veniva immediatamente dato avvio alla procedura di selezione delle compagnie edilizie con cui stipulare i contratti per la costruzione del muro.

Perché la proclamazione dello stato di emergenza dia luogo a un legittimo trasferimento di somme da un dipartimento all'altro occorre però, come si diceva, che alcune condizioni siano rispettate. Il confronto sulla questione del muro si è quindi spostato sul piano dell'interpretazione di quelle norme che in caso di dichiarazione di emergenza nazionale permettono il passaggio di fondi dal budget della difesa a quello della sicurezza interna. Il terzo potere dello Stato, quello giudiziario, è stato così chiamato in causa per valutare in particolare se due fra i paletti posti dalla legge al trasferimento fossero stati rispettati.

In base alla legge di stanziamento dei fondi, fra le condizioni la cui sussistenza è indispensabile per rendere legittimo in via di emergenza il trasferimento presso il Dipartimento di sicurezza interna di somme che il Parlamento aveva invece stanziato a favore del Dipartimento della difesa, compaiono in particolare la necessità non soltanto che le somme siano destinate a un'attività che corrisponda a un'imprevedibile esigenza militare, ma anche che non si tratti di un'attività per la quale il Parlamento aveva precedentemente negato lo stanziamento. Ed è sul tema della sussistenza o meno di tali condizioni che nel maggio di quest'anno si è aperta una doppia battaglia giudiziaria: nel merito, per l'accertamento di tali condizioni, da un canto, e in via di *injuction*, ossia di sospensiva delle attività di costruzione del muro, dall'altro.

In entrambe le partite l'*American Civil Liberties Union*, che in rappresentanza del *Sierra Club* e della *Southern Border Communities Coalition* aveva fatto causa all'amministrazione Trump, segnava la propria vittoria. Venerdì 27 luglio 2019 però, il pendolo ha visto cambiare bruscamente direzione. E mentre Trump può finalmente dar corso alla costruzione del muro, la prerogativa che i padri fondatori avevano assegnato al Parlamento per contenere gli eccessi di un esecutivo debordante è stata messa seriamente in discussione.

Nel maggio scorso un giudice federale di primo grado del distretto del nord della California, Haywood S. Gillam Jr, in pendenza del giudizio nel merito, aveva infatti concesso la sospensiva agli attori; sospensiva che veniva poi confermata in appello. Nel giugno, inoltre, lo stesso giudice di primo grado aveva dato torto a Trump nel merito, ritenendo che un'interpretazione delle norme come quella prospettata dall'amministrazione del Presidente avrebbe vanificato il principio costituzionale che nel

gioco di equilibrio democratico dei *checks and balances* attribuisce al «Congresso il controllo "*assoluto"* sulle spese federali, anche quando tale controllo possa frustrare i desideri dell'esecutivo circa iniziative che considera importanti».

Venerdì 27 luglio però una Corte Suprema Federale in maggioranza conservatrice ha ribaltato quella impostazione, annullando la sospensiva sulle attività di costruzione del muro che le due corti inferiori avevano concesso. Si tratta di una decisione che non soltanto dà l'avvio a un'opera che una volta intrapresa difficilmente potrà essere demolita, ma che soprattutto anticipa nel merito un'interpretazione della norma sugli stanziamenti che attribuirebbe la possibilità all'esecutivo di trasferire fondi dal Dipartimento della difesa a quello della sicurezza interna in sintonia con la linea ermeneutica dell'amministrazione Trump.

Il vulnus al sistema democratico sarebbe in tal caso profondissimo. Trump, con l'aiuto della sua Corte Suprema avrebbe ottenuto di mettere nell'angolo il Parlamento e, in questa lotta inedita fra poteri, la spada avrebbe per la prima volta conquistato la borsa, con buona pace di ogni equilibrio democratico fra poteri.

Difficile immaginare una prospettiva più preoccupante. Siamo sulla strada dei "pieni poteri" al Presidente?