

11 MARZO 2015

L'evoluzione dell'istituto dello  
*state of the union address* e la carica  
progressista nell'ultimo biennio del  
secondo mandato Obama

di Gabriele Conti

Dottorando in Teoria dello Stato ed Istituzioni Politiche Comparate  
Sapienza – Università di Roma



# L'evoluzione dell'istituto dello *state of the union address* e la carica progressista nell'ultimo biennio del secondo mandato Obama\*

**di Gabriele Conti**

Dottorando in Teoria dello Stato ed Istituzioni Politiche Comparete  
Sapienza – Università di Roma

**Sommario:** **1.** *Donning the hat of chief legislator*: l'evoluzione dell'istituto dello *State of the Union Address* da Washington ad Obama. **2.** Lo *State of the Union Address* del 2015 tra ripresa economica, politica estera e diritti civili: l'agenda politica di Obama e il futuro del Partito Democratico statunitense. **3.** Bibliografia.

## **1. *Donning the hat of chief legislator*: l'evoluzione dell'istituto dello *State of the Union Address* da Washington ad Obama**

Il 20 Gennaio 2015, nel *joint meeting* inaugurale del 114° Congresso americano<sup>1</sup>, il 44° Presidente degli Stati Uniti d'America, Barack Obama, ha pronunciato il suo annuale *State of the Union Address* (SUA), il discorso sullo stato dell'unione. L'evento in sé costituisce non solo una delicata fase di passaggio sul piano politico-costituzionale, ma anche un importante momento della vita inter-istituzionale del Paese. Il protocollo prevede infatti la presenza, al *joint meeting*, dei giudici della Corte Suprema, dei componenti del Cabinet, del Decano del Corpo Diplomatico e dello Stato Maggiore congiunto (“*Joint Chiefs of Staff*” – JCS), oltre ad alcuni comuni cittadini, chiamati a rappresentare, per i valori di cui si fanno portatori, l'insieme delle politiche intraprese

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup>Il 114° Congresso ha avuto formalmente inizio il 3 Gennaio 2015 e terminerà il 3 Gennaio del 2017. Il Partito Repubblicano ha la maggioranza sia al Senato che alla Camera dei Rappresentanti, così come non avveniva dal 109° Congresso (3 Gennaio 2005 – 3 Gennaio 2007, ultimo biennio del secondo mandato Bush). Con 247 seggi alla Camera e 54 seggi al Senato, inoltre, i Repubblicani hanno la più ampia maggioranza in assoluto dopo quella della Legislatura 1929 – 1931 (71° Congresso), nella quale invece il GOP contava 270 seggi alla Camera e 54 al Senato.



dall'amministrazione negli anni precedenti o le eventuali politiche che il Presidente intende invece adottare nel proseguo del suo mandato. I media nazionali hanno dedicato così all'evento un'attenzione particolare, mentre gli studenti dei Dipartimenti di Scienze Politiche delle maggiori Università statunitensi hanno organizzato, per l'occasione, seminari, visioni di gruppo della diretta televisiva e dibattiti a caldo su quanto detto dal Presidente<sup>2</sup>.

In linea generale, il SUA rappresenta, dalla parte del Presidente, un vero e proprio “bilancio programmatico” ed il testo del discorso fornisce in tal senso gli elementi chiave per una preliminare analisi dell'evoluzione dei rapporti tra i supremi organi dello Stato, con particolare riguardo alle sfide che attendono il Capo dello Stato ed il Congresso nella definizione delle politiche legislative di livello federale<sup>3</sup>.

Come da tradizione, è lo Speaker della Camera, in questo caso il repubblicano John Boehner, ad indirizzare il giorno che precede il discorso, una lettera formale di invito al Presidente, il quale è chiamato a compiere “[his] *duty under the Constitution to report on the state of the union and recommend measures for [congressional] consideration*”<sup>4</sup>. La Costituzione statunitense stabilisce infatti, all'Article II, Section 3, Clause 1, che il Presidente degli Stati Uniti provvede, periodicamente (“*from time to time*”), a dare al Congresso “informazioni sullo stato dell'unione e a raccomandare alla considerazione delle Camere, le misure che giudica necessarie”<sup>5</sup>.

Il Presidente è così chiamato ad esercitare due differenti “*duties*”<sup>6</sup>: da un lato Egli ha il “dovere di informare” il Legislatore circa la generale situazione economica, sociale e politica del Paese, quella che in sintesi è indicata in Costituzione come “stato dell'unione”. Dall'altro, il Capo dello Stato riferisce al Congresso le questioni per le quali Egli ritiene invece opportuno un intervento legislativo.

---

<sup>2</sup>Sull'impatto mediatico generato dall'evento si v. W. WAYNE *et al.*, *How President's State of The Union Talk Influenced News Media Agendas*, in *Journalism Quarterly*, vol. 66 (1989), pp. 537-541.

<sup>3</sup>Sui poteri del Presidente in materia di definizione delle politiche legislative si v. S. J. WAYNE, *The Legislative Presidency*, New York, Harper & Row, 1978; R. S. CONLEY, *The Legislative Presidency in Political Time. Party Control and Presidential-Congressional Relations*, in J. THURBER (ed.), *Rivals for Power*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2005, pp. 151-182.

<sup>4</sup>Il testo completo della lettera del Presidente della Camera è reperibile al seguente indirizzo web: [www.speaker.gov/sites/speaker.house.gov/files/StateOfTheUnion2015.pdf](http://www.speaker.gov/sites/speaker.house.gov/files/StateOfTheUnion2015.pdf)

<sup>5</sup>“*It seems to be assumed that the President may sometimes have information that the Congress does not have. What readily comes to mind is what he may learn in the course of conducting military operations and what he may learn from ambassadors and other public ministers he is empowered to send and to receive*”, G. ANASTAPLO, *The Constitution of 1787. A Commentary*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1989, p. 117.

<sup>6</sup>D. R. HOFFMAN, A. D. HOWARD, *Addressing the State of the Union. The Evolution and Impact of the President's Big Speech*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2006, p. 18.

Che quest'ultimo si tratti di un semplice “dovere” è stato messo in dubbio da alcuna dottrina<sup>7</sup>, la quale ha ritenuto piuttosto che il costituente abbia lasciato uno spazio di interpretazione della disposizione costituzionale ben più ampio di quello ricavabile da una mera traduzione letterale del testo, tale da potersi ricavare in essa un vero e proprio “potere” del Presidente<sup>8</sup>. Intesa in senso estensivo, infatti, la norma costituzionale consentirebbe al Presidente di dare una spinta decisiva ai processi di legislazione, potendo invero quest'ultimo non solo suggerire le questioni meritevoli di attenzione da parte del legislatore federale, ma anche indicare direttamente al Congresso quali misure adottare. In tal senso il Presidente farebbe valere sostanzialmente la carica persuasiva del *bully pulpit*<sup>9</sup>, tanto che alcuna dottrina ha sottolineato che è proprio tale “potere di persuasione” a plasmare in realtà ogni altro potere del Presidente: “*Truman is quite right when he declares that*

---

<sup>7</sup>Contra, G. ANASTAPLO, *The Constitution, op. ult. cit.*, p. 117: “*Such provisions as this indicate how limited any inherent or implied powers of the Presidency are under the Constitution. Again we notice that there is not given to the President anything comparable to the Congressional power found in the Necessary and Proper Clause. The specificity with which Presidential powers are provided suggests that the President has only the powers indicated, and even these are usually circumscribed by or are dependent upon powers of Congress*”.

<sup>8</sup>Tale dottrina partirebbe dall'assunto secondo cui “*the difference in the wording of Articles I and II reveals the Framers' intention to create inherent presidential powers*”. La lettera dell'Articolo II della Costituzione statunitense lascia infatti un ampio spazio di interpretazione circa la reale portata dei poteri presidenziali: “*Hamilton and Madison themselves had very different views of executive power. Hamilton, as might be expected of one favoring a constitutional monarchy, advocated a broader view of executive power subject only to the exceptions and qualifications which are expressed in the Constitution. But to Madison, presidential power as outlined in Article II was complete in itself and did not allow for any further expansion in time of crisis*”. Secondo la prospettiva *madisoniana*, ovvero in base alla “*constitutional theory*”, i poteri del Presidente non dovrebbero eccedere i limiti fissati in Costituzione; all'opposto, per i sostenitori della cosiddetta “*stewardship theory*”, il Presidente ha uno spazio di manovra più ampio di quello ricavabile dal dettato costituzionale: “*the president [is allowed], as Teddy Roosevelt once said: 'to do anything that the needs of the nation demand unless such action is forbidden by the Constitution or by the laws'*”, J. A. CURRY, R. B. RILEY, R. M. BATTISTONI, *Constitutional Government. The American Experience*, New York, West Publishing Company, 1989, p. 141. Altra dottrina ha rilevato così quattro differenti approcci interpretativi in merito alla disciplina costituzionale del sistema dei poteri presidenziali: secondo un primo approccio, non esisterebbero “poteri impliciti del Presidente”; secondo l'approccio detto di “*interstitial power*”, l'azione del Presidente si può invece estendere fin dove con quest'ultima “non si usurpano i poteri di un altro ramo di governo”; il terzo approccio, definito di “*legislative accountability*”, ricalca invece la succitata “*stewardship theory*”: l'azione del Presidente si estende fin dove questa non incontra un divieto costituzionale o legislativo; il quarto ed ultimo approccio, detto della “*broad inherent authority*”, estende invece al massimo i poteri impliciti del Presidente: “*the President has inherent authority, at least in some areas, and may act unless such conduct violates the Constitution*”, E. CHEMERINSKY, *Constitutional Law*, New York, Aspen Publishers, 2005, p. 338 e s..

<sup>9</sup>Come ebbe a definire Theodore Roosevelt, a suo tempo, la Casa Bianca, intendendo quest'ultima come una “eccellente piattaforma” dalla quale impostare l'agenda politica nazionale. Si veda a tal proposito D. K. GOODWIN, *The Bully Pulpit: Theodore Roosevelt, William Howard Taft, and the Golden Age of Journalism*, New York, Simon & Schuster, 2013.



*presidential power is the power to persuade. Command is but a method of persuasion not a substitute, and not a method suitable for everyday employment*<sup>10</sup>.

In linea teorica, pertanto, il costituente permetterebbe al Capo dello Stato di influenzare i lavori del Congresso senza che quest'ultimo intervenga direttamente nell'iter congressuale, anche se alcuna dottrina ha ritenuto che al momento della pronuncia del SUA, il Presidente “indossi di fatto il cappello di *chief legislator*”<sup>11</sup>. Tuttavia, tale ultima espressione non deve essere intesa in senso stretto, posto che “il Presidente non può fare proposte di legge, non può partecipare alle audizioni parlamentari o ai procedimenti legislativi in seno alle commissioni parlamentari, né può partecipare ai dibattiti o alle votazioni in aula in nessuna delle due Camere”<sup>12</sup>.

Essa deve essere intesa piuttosto nel senso in cui il Presidente manifesta, dinanzi alle Camere riunite, gli obiettivi politici che la sua amministrazione intende perseguire e dunque va intesa nei limiti in cui il Presidente informa il Congresso dei provvedimenti legislativi che Egli ritiene necessari ai fini della realizzazione del suo programma. Di riflesso, il SUA appare indicativo anche delle eventuali misure per le quali il Presidente potrebbe invece opporre il proprio veto. Il documento fornisce così un quadro sintetico del livello dei rapporti di forza che, in un dato momento storico, regolano l'insieme delle relazioni che intercorrono tra l'amministrazione ed il Congresso<sup>13</sup>.

L'evoluzione della forma nonché del contenuto dello *state of the union address* riflette anzi in maniera piuttosto indicativa la progressiva espansione dei poteri del Capo dello Stato, in particolare l'accresciuta capacità del Presidente, nel tempo, di influenzare le politiche legislative di livello nazionale e di dominare in tal senso il Congresso<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup>R. E. NEUSTADT, *Presidential Power: the Politics of Leadership*, New York, John Wiley & Sons, Inc., 1962, p. 32. Cfr. L. FISCHER, *Invoking Inherent Powers: A Primer*, in *Presidential Studies Quarterly*, 37(1), 2007.

<sup>11</sup>R. E. NEUSTADT, *Presidential Power and the Modern Presidents*, New York, Free Press, 1990, p. xxi. Sui poteri del Presidente v. C. ROSSITER, *The American Presidency*, New York, Harcourt, 1956, p. 4 ss..

<sup>12</sup>D. R. HOFFMAN, A. D. HOWARD, *Addressing, op. cit.*, p. 2 (trad. mia).

<sup>13</sup>La norma in esame sembrerebbe dunque rafforzare il ruolo del Presidente sul piano della definizione dei processi di legislazione: “[t]he [President] play[s] a role at the end of the legislative process because [he] must accept or reject legislation before it can become law. In between, [he] can use all the considerable powers of [his] office to persuade, bargain, pressure, and lobby as [he] attempt[s] to get what [he] want[s] out of Congress. [...] These things give the chief legislator a distinct advantage over regular legislators”, in *ibidem*.

<sup>14</sup>La dottrina statunitense ha messo in evidenza a tal proposito come il sistema di *checks and balances* posto in essere dal costituente del 1787 sia stato di fatto alterato da un sovraccarico di poteri a favore del Presidente. Arthur Schlesinger Jr. ha definito, quella statunitense, una vera e propria “*Imperial Presidency*”. V. a tal proposito A. SCHLESINGER JR., *The Imperial Presidency*, Boston, Mariner Books, Houghton Mifflin Harcourt, 1973. Cfr. A. RUDALEVIGE, *The New Imperial Presidency: Renewing Presidential Power After Watergate*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2005. Ackerman ha sottolineato invece come di fatto, i *Framers* mancarono di bilanciare adeguatamente i poteri del Presidente: “I Padri Costituenti si sbagliarono nel credere che il Congresso fosse l'organo più pericoloso dell'intero panorama dei poteri ed è per tale



Dall'analisi diacronica dei testi dello *state of the union address* è possibile ricavare così una periodizzazione di lungo termine delle varie fasi di trasformazione della forma di governo degli Stati Uniti. In linea generale, nelle fasi in cui la norma costituzionale relativa allo stato dell'unione è stata interpretata in senso restrittivo, ovvero nelle fasi in cui il Presidente si è limitato ad adempiere un mero “dovere costituzionale”, senza avanzare particolari pretese sul piano della definizione delle politiche legislative di livello federale, il Congresso è emerso quale *dominus* dell'intero sistema politico-istituzionale. Nelle fasi in cui è stata data un'interpretazione estensiva della norma, ovvero nel momento in cui il Presidente è riuscito a far valere il proprio indirizzo politico anche in campo legislativo, è allora quest'ultimo a porsi al vertice dell'ordinamento.

Tenendo conto delle modalità di indirizzo e dei contenuti del messaggio, si possono individuare in realtà quattro fasi del processo evolutivo dell'istituto dello *state of the union*, corrispondenti ad altrettante fasi di trasformazione del sistema di governo statunitense: nella fase che va dal 1790 al 1801, il Presidente ha prevalso sul Congresso soprattutto nel campo della politica estera e sul campo della politica militare<sup>15</sup> ed in linea generale la figura presidenziale ha rappresentato in quel periodo il perno centrale del sistema politico-istituzionale statunitense, anche – se non soprattutto – per l'assenza di una strutturazione partitica in seno al Congresso in grado di opporsi efficacemente ai *desiderata* presidenziali<sup>16</sup>. Durante tale fase venne data infatti un'interpretazione estensiva della disposizione costituzionale relativa allo stato dell'unione. Come visto, la norma contenuta nell'Art. II, Sect. 3, Cl.1, non definisce limiti temporali né sostanziali dei cosiddetti “doveri” cui è richiamato il Presidente né, ancora, stabilisce se le disposizioni in essa contenute debbano essere considerate separatamente – e dunque se il Presidente debba presentare “lo stato dell'unione” senza fornire contestualmente raccomandazioni sulle misure da intraprendere sul

---

motivo che affidarono il potere legislativo a due differenti Camere [...]: tuttavia, nel corso di due secoli, il ramo più pericoloso dell'intero sistema istituzionale si è rivelato poi essere la presidenza”, B. ACKERMAN, *The Decline and Fall of the American Republic*, in *The Tanner Lectures on Human Values*, Princeton University, April 7 – 8, 2010, p. 42 (trad. mia).

<sup>15</sup>I temi di politica estera e militare costituivano anzi il cuore dei messaggi sullo stato dell'unione di Washington, il quale andò ben oltre le prerogative destinate al *Commander in Chief*, rompendo così l'equilibrio stabilito dal costituente in materia di *war power*: “*The Framers in all likelihood, thought that bestowing this title upon the Chief Executive did little more than place him at the apex of the military hierarchy – that, is, make him the First General and Admiral. As late as 1866, it was declared that the President's power as Commander in Chief affected only 'the command of the forces and the conduct of [military] campaigns'. More recently, it has become the practice to refer to the Commander in Chief for whatever inherent martial authority the Executive may possess*”, L. H. TRIBE, *The Constitutional Structure of American Government: Separation and Division of Powers*, Mineola, NY, The Foundation Press, 1978, p. 166 e s..

<sup>16</sup>Cfr. R. E. ADKINS, *The Evolution of Political Parties, Campaigns, and Elections: Landmark Documents, 1787-2007*, Washington D. C., CQ Press, 2008.



piano legislativo (o viceversa) – ovvero se le due *duties* vadano invece adempiute, in ogni caso, congiuntamente.

A partire dal 1790, lo stato dell'unione è stato riferito *annualmente*, lasciando coincidere pertanto la cadenza temporale della presentazione dello stesso – cadenza, come visto, non meglio precisata dal costituente – con l'inizio di ogni sessione annuale del Congresso. Il documento presentato dal Presidente ha preso così il nome di “*annual message*” e con tale locuzione è stato identificato almeno fino al 1934. Nel suo discorso di insediamento, tenutosi nell'Aprile del 1789, Washington diede un'interpretazione “dualista” della disposizione costituzionale in questione, indirizzando, in quell'occasione, solo alcune raccomandazioni al Congresso e non riferendo invece sullo “stato dell'unione”. Successivamente, però, lo stesso Washington cominciò ad esercitare le due *duties* unitamente, presentando, accanto ad una serie di *recommendations*, anche una sintesi dell'operato della propria amministrazione<sup>17</sup>.

La prassi adottata dal primo Presidente degli Stati Uniti d'America ricalcava in sostanza quella già consolidata nello Stato di New York, la cui Costituzione, quella in vigore dal 1777 al 1801, prevedeva, all'art. XIX, la presentazione da parte del Governatore dello Stato, delle cosiddette condizioni dello Stato “ad ogni sessione della legislatura statale”<sup>18</sup>. Washington ritenne inoltre – prendendo a modello in tal senso lo *speech from the throne* di tradizione britannica – di dover presentare i propri *annual message* in forma orale, pronunciandoli di persona dinanzi alle Camere riunite. Tale fu lo schema utilizzato anche dal suo successore, John Adams (1797-1801).

Tuttavia, a partire dall'amministrazione Jefferson e sino alla presidenza Taft, lo stato dell'unione venne reso al Congresso esclusivamente in *forma scritta*: il documento redatto dal Presidente veniva inviato alle Camere e letto a tal uopo dal *clerk* della Camera dei Rappresentanti. Si apriva così una seconda fase, durante la quale la norma dell'Art. II, Sect. 3, Cl. 1 Cost., venne interpretata come una mera “*duty*” del Presidente, non come “un'opportunità”, per quest'ultimo, di presentare la propria agenda politica al Congresso, né tanto meno come un “potere” del Capo

---

<sup>17</sup>L'8 Gennaio 1790, in quello che può essere considerato come il primo vero e proprio *state of the union address* della storia americana, Washington fornì direttamente al Congresso una breve descrizione dell'operato della sua amministrazione, avanzando inoltre alcuni suggerimenti al Congresso sul piano della legislazione federale. Il primo Presidente degli Stati Uniti si soffermò in particolare sulla politica estera e sulla politica militare, raccomandando al Congresso, nella seconda parte del discorso, alcune misure da adottare sul piano interno, esprimendo ad esempio la necessità di dar vita ad un “polo universitario nazionale”, cfr. G. WASHINGTON, 1790 *State of the Union*, [www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29431](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29431).

<sup>18</sup>La Costituzione dello Stato di New York era anzi stata presa come base dallo stesso costituente del 1787 per la redazione dello stesso Art. II, Sect. 3, Cl. 1. Così recitava la prima parte dell'articolo XIX della Costituzione dello Stato di New York: «*That it shall be the duty of the governor to inform the legislature, at every session, of the condition of the States*».



dello Stato. I toni utilizzati negli *annual message* risultavano anzi particolarmente rispettosi delle prerogative del Legislativo, e la stessa scelta di Jefferson di inviare solo un documento scritto al Congresso, era dettata da una precisa preoccupazione di carattere politico-costituzionale: “Jefferson riteneva infatti che la pratica dell'indirizzo in forma orale del messaggio annuale al Congresso fosse troppo monarchica”<sup>19</sup> e pertanto incompatibile con lo schema repubblicano fissato in Costituzione. La prassi adottata da Jefferson si rifletteva così, sul piano istituzionale, con una sostanziale debolezza dell'Esecutivo nei confronti del Congresso. Fu anzi proprio con la Presidenza Jefferson che il sistema di governo statunitense cominciò a prendere il corso indicato dai *Founding Fathers* e, non a caso, la dottrina si è riferita successivamente a tale modello di governo con l'espressione “*Traditional Presidency*”<sup>20</sup>.

Per i Padri Costituenti, infatti, il Presidente si doveva limitare a implementare la legislazione di livello federale e non prenderne l'iniziativa – prerogativa, quest'ultima, spettante invece al Congresso, al quale era affidato così il completo controllo della politica legislativa di livello federale<sup>21</sup>. Durante la fase di *Traditional Presidency*, pertanto, il Congresso assunse il totale controllo dei processi legislativi di livello federale<sup>22</sup>.

Le Presidenze di Andrew Jackson e di Abraham Lincoln rappresentano in tal senso, insieme alla Presidenza di Theodore Roosevelt e quella di Woodrow Wilson, quattro importanti momenti di

---

<sup>19</sup>D. R. HOFFMAN, A. D. HOWARD, *Addressing, op. cit.*, p. 26 (trad. mia). Cfr. S. SKOWRONEK, *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge, Harvard University Press, 1997, p. 73; E. STEVENS, *Sources of the Constitution of the United States of America*, Indiana Law Journal, 4(6), 1929.

<sup>20</sup>V. R. J. ELLIS, S. KIRK, *Jefferson, Jackson and the Origins of the Presidential Mandate*, in R. J. ELLIS, *Speaking to the People: the Rhetorical Presidency in Historical Perspective*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1998, pp. 35 e ss..

<sup>21</sup>D'altro canto, come visto, la maggiore preoccupazione dei *Framers* fu quella di dividere il Legislativo in due rami, proprio perché questo era considerato il “potere predominante di una Repubblica”. Scriveva Madison a proposito: “*In republican government, the legislative authority necessarily predominates. The remedy for this inconveniency is to divide the legislature into different branches; and to render them, by different modes of election and different principles of action, as little connected with each other as the nature of their common functions and their common dependence on the society will admit*”, J. MADISON, *Federalist Paper n. 51, The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*, Friday, February 8, 1788.

<sup>22</sup>Nella lunga fase di *Traditional Presidency*, il documento presentato annualmente dal Capo dello Stato non era altro che una “raccolta” di rapporti redatti dai vari rami dell'Esecutivo, sintetizzati successivamente dal Presidente. Negli *annual message* si forniva così una sintesi delle politiche intraprese dall'amministrazione negli anni precedenti, anche se particolare enfasi veniva posta – sulla base del modello *washingtoniano* La scelta dei Presidenti di focalizzare l'attenzione sulla politica estera era determinata dal fatto che in tal modo si manteneva un distacco ulteriore con i processi di definizione delle politiche legislative nazionali: il Presidente si dimostrava così formalmente “disinteressato” al processo legislativo, lasciando campo libero al Congresso. – sulle problematiche di politica estera, mentre poco spazio era dedicato agli “affari interni”. Le raccomandazioni espresse dal Capo dello Stato in merito alle misure da adottare sul piano congressuale erano inoltre formulate in maniera del tutto generica ed il Presidente lasciava ampia discrezionalità al Congresso circa le soluzioni da adottare.



discontinuità nel lungo corso della *Traditional Presidency*. Andrew Jackson fu infatti il primo Presidente a considerare lo *annual message* come un vero e proprio “mezzo mediante il quale il Presidente poteva inserirsi nel processo di *policy-making*”<sup>23</sup>. Egli ridefinì pertanto la portata della *duty* costituzionale, interpretandola nel senso più favorevole al Presidente. Jackson insistette molto, nei suoi *annual message*, sul rapporto tra azione del Congresso e volontà dei cittadini, persuadendo le due Camere ad adottare misure che fossero in linea con le inclinazioni della maggioranza della popolazione<sup>24</sup>. Nei messaggi annuali forniti da Jackson traspare anzi in maniera piuttosto chiara il rapido processo di democratizzazione che investì allora il sistema politico statunitense<sup>25</sup>. I toni utilizzati da Jackson nei confronti del Congresso non apparivano “conciliatori” come quelli dei suoi predecessori e lo stesso Jackson cominciò a fare uso massiccio del potere di veto<sup>26</sup>, ribaltando di fatto i rapporti di forza tra la Presidenza ed il Congresso.

Lincoln utilizzò invece lo strumento dello *annual message* per fornire alle due Camere una “propria” visione globale sulla situazione politica e sociale del Paese, presentando in tal senso “le politiche che l'amministrazione intendeva intraprendere”<sup>27</sup> anziché inviare, come avevano fatto i suoi predecessori, una semplice sintesi delle relazioni dell'operato dei vari rami dell'Esecutivo (è di matrice *lincolniana*, d'altro canto, la moderna interpretazione relativa alla dizione costituzionale “stato dell'unione”). Lincoln, inoltre, non si limitava ad indicare le misure che riteneva opportuno che il Legislatore adottasse, ma cercava di giustificare le proprie raccomandazioni facendo ricorso

---

<sup>23</sup>D. R. HOFFMAN, A. D. HOWARD, *Addressing, op. cit.*, p. 26, trad. mia.

<sup>24</sup>Fu proprio durante la presidenza Jackson che Alexis de Tocqueville compì il celebre viaggio che ispirò le sue riflessioni sulla democrazia americana. V. a tal proposito A. DE TOCQUEVILLE, *Democrazia in America*, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 1999. L'era *jacksoniana* fu segnata infatti da una progressiva entrata delle masse in politica, mentre la crescita della diffusione dei quotidiani registratasi in maniera particolare proprio in quel periodo, contribuì ad aumentare il livello di partecipazione popolare alla vita istituzionale del Paese. L'opinione pubblica divenne da allora una variabile non indifferente, tanto da condizionare in maniera decisiva l'azione dell'Esecutivo e tale da ristabilire lo stesso ordine delle priorità dei lavori del Congresso. Cfr. S. P. ADAMS, *A Companion to the Era of Andrew Jackson*, New York, Blackwell, 2013, pp. 229 e ss..

<sup>25</sup>Paradigmatica in tal senso, la richiesta del Presidente Jackson, avanzata nel suo primo messaggio annuale (1829) di cambiare il metodo di elezione del Presidente e del Vice-Presidente: “Credo che uno dei più importanti compiti da portare a termine sia quello di emendare appropriatamente quella parte della Costituzione che riguarda l'elezione del Presidente e del Vice-Presidente. Il nostro sistema di governo è stato pensato dai Padri Costituenti come un mero esperimento, ed essi hanno messo noialtri nelle condizioni di provvedere a rimediare dei suoi difetti”, A. JACKSON, *1829 State of Union*, [www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=2947](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=2947), (trad. mia).

<sup>26</sup>Jackson utilizzò il potere di veto ben dodici volte, a fronte di un record assoluto di sette veti segnato precedentemente da James Madison. Si v. a tal proposito R. SPITZER, *The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency*, Albany, New York, State University of New York, 1988; G. L. GALEMORE, *The Presidential Veto and Congressional Procedure*, Washington D. C., Congressional Research Service, Library of Congress, 2000.

<sup>27</sup>D. R. HOFFMAN, A. D. HOWARD, *Addressing, op. cit.*, p. 28, trad. mia.



a lunghe spiegazioni, intrise di quella retorica che tanto ha contribuito a rendere leggendaria la sua abilità oratoria (sebbene anch'Egli si limitasse ad indirizzare al Congresso i propri *annual message* in forma scritta). Con l'inizio della Guerra Civile, l'attenzione del Presidente Lincoln si spostò prioritariamente sulle problematiche di politica interna, mentre la politica estera, che aveva costituito il *leitmotiv* degli *annual message* dei suoi predecessori, fu messa in secondo piano<sup>28</sup>. Alla fine del conflitto si rafforzò invece nel Paese il senso della centralità delle istituzioni federali: l'era *lincolniana* anzi è stata considerata da molti<sup>29</sup> come una fase fondamentale della storia costituzionale americana, poiché è proprio durante l'amministrazione guidata da Lincoln che si viene a definire una vera e propria “saldatura” tra la società civile ed il sistema politico centrale.

Tuttavia, dopo l'assassinio di Lincoln e la tormentata presidenza di Andrew Johnson – la cui esperienza di governo fu macchiata tra l'altro da un processo per *impeachment* da cui tuttavia uscì assolto – il Congresso riuscì a collocarsi nuovamente al centro dell'arena politica ed istituzionale del Paese. Si ripristinò, di fatto, il modello di *Traditional Presidency* e lo *annual message* tornò ad essere un mero documento di raccolta delle relazioni compilate dalle varie agenzie federali, perdendo pertanto quella carica “propositiva” impressa durante le Presidenze Jackson e Lincoln<sup>30</sup>.

La fase di *Traditional Presidency* cessò solamente nel 1933, con l'avvento della presidenza di Franklin D. Roosevelt. La Presidenza FDR rappresenta anzi un vero e proprio momento di cesura tra il modello di governo di *Traditional Presidency* e quella che la dottrina ha indicato

---

<sup>28</sup>Le raccomandazioni espresse in merito alle misure da adottare sul piano legislativo divennero invece via via più lunghe e dettagliate. Nel suo primo *annual message* (1861), Lincoln chiese, ad esempio, di dar vita ad un *bureau* sull'agricoltura, di riformare il sistema giudiziario e di adottare la legislazione necessaria per permettere la costruzione di nuove ferrovie, cfr. A. LINCOLN, *1861 State of the Union*, [www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29502](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29502); nel suo secondo messaggio annuale (1862), il Presidente invitò le Camere ad adottare una modifica della Costituzione al fine di completare il processo di emancipazione degli schiavi (modifica poi adottata nel 1865, con l'introduzione del XIII Emendamento): “Raccomando l'adozione delle seguenti risoluzioni ed articoli emendativi del testo costituzionale degli Stati Uniti [...] Ogni Stato in cui sia praticata la schiavitù dovrà provvedere alla sua abolizione entro il 1° giorno di Gennaio”, A. LINCOLN, *1862 State of the Union*, [www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29503](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29503) (trad. mia).

<sup>29</sup>In particolare, la creazione di un primo embrione di *welfare state*, con l'adozione di misure tese al supporto dei soldati e delle vedove, testimonia di fatto l'avvenuta congiunzione tra società civile ed istituzioni dello Stato centrale. Si v. a tal proposito R. F. BENDEL, *Yankee Leviathan: the Origins of Central State Authority in America, 1859-1877*, New York, Cambridge University Press, 1990. V. anche B. ACKERMAN, *We The People*, Vol. 2, “*Transformations*”, Cambridge, Mass., Belknap Press of Harvard University Press, 2014, p. 121: “*both Federalists in the 1780's and Unionists in the 1860's carried a constitutional message that was relatively nation-centered for its time and place. Both confronted a lawmaking medium that was relatively state-centered – giving one (1780's) or a small minority (1860's) of states a constitutional veto over the nationalists' vision of 'a more perfect Union'*”.

<sup>30</sup>Per quanto attiene il contenuto dei discorsi, poi, l'enfasi fu di nuovo posta sulla politica estera ed in linea generale la capacità del Presidente di esercitare una *moral suasion* nei confronti dell'organo legislativo federale fu ridotta all'osso.



conseguentemente come modello di *Modern Presidency*. A partire dalla Presidenza Roosevelt, infatti, il Presidente fu messo infatti nelle condizioni di controllare in maniera più efficace l'intera macchina di governo<sup>31</sup> e di riflesso fu in grado di esercitare una vera e propria *egemonia* anche nei confronti del Congresso<sup>32</sup>. Il modello di governo di *Modern Presidency* ribaltava pertanto gli equilibri tra poteri stabiliti dal costituente del 1787: all'allargamento dei cosiddetti *executive privileges* corrispose così una progressiva marginalizzazione delle due Camere sul piano dei processi di *decision-making* a livello legislativo.

Furono tuttavia Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson ad aprire la strada al sistema di *Modern Presidency*. La Presidenza Theodore Roosevelt costituisce anzi l'archetipo dello stesso sistema di *Modern Presidency*. Per Theodore Roosevelt, che continuò a seguire la prassi dell'invio del messaggio annuale sullo stato dell'unione in forma scritta, la norma dell'Art. II, Sect. 3, Cl. 1 Cost., rappresentava infatti una "opportunità" per imporre la propria agenda politica al Congresso. L'interpretazione "estensiva" fornita da Roosevelt in relazione al sistema dei poteri del Presidente, trovava le proprie basi sul piano politico-rappresentativo anziché su quello costituzionale, inteso in senso stretto. Il Presidente era di fatto "*the only elected official who has a national constituency*"<sup>33</sup>, ad eccezione del Vice-Presidente, pertanto il Capo dello Stato si collocava, a parere di Roosevelt, sul piano della legittimità a livello nazionale, al di sopra del Congresso<sup>34</sup>. Theodore Roosevelt riuscì di fatto a influenzare pesantemente i lavori del Congresso mantenendo al contempo un grande seguito popolare: la Presidenza diveniva anzi, con Roosevelt, un punto di convergenza tra "pubblico" e "autorità" tanto che i riferimenti all'opinione pubblica divennero,

---

<sup>31</sup>Il *Reorganization Act* del 1939 – atto mediante il quale il Presidente diede successivamente vita allo *Executive Office of the President* – da un lato consentì al Presidente di allargare considerevolmente il proprio staff; dall'altro, invece, fissò alcuni limiti relativi alla creazione di nuove agenzie federali, anche se si lasciava di fatto al Presidente il completo controllo di queste ultime e dunque, in sostanza, il completo controllo dell'Esecutivo.

<sup>32</sup>"*The president's White House staff had risen from Roosevelt's handful of administrative assistants with a 'passion for anonymity' to a large bureaucracy in its own right, frequently taking a very visible center stage in policy-making and serving as a buffer to and sometime substitute for the cabinet secretaries*", A. RUDALEVIGE, *The New Imperial Presidency*, *op. cit.*, p. 59. Fu lo stesso FDR a richiedere anzi al Congresso, nei suoi messaggi annuali, la definizione di nuove misure volte all'allargamento dei poteri e delle prerogative del Presidente: "*In line with this policy fall my former recommendations for the reorganization and improvement of the administrative structure of the government, both for immediate Executive needs and for the planning of future national needs. I renew those recommendations*", F. D. ROOSEVELT, *1938 State of the Union*, [www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=15517](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=15517).

<sup>33</sup>D. R. HOFFMAN, A. D. HOWARD, *Addressing*, *op. cit.*, p. 31.

<sup>34</sup>Com'è noto, infatti, i Rappresentanti vengono eletti su base circoscrizionale intra-statuale, mentre i Senatori sono eletti su base statale. Pertanto solo il Presidente e il Vice-Presidente dispongono, singolarmente, di una *constituency* di livello autenticamente federale.



da quel momento in poi, un elemento centrale nei messaggi annuali sullo stato dell'unione<sup>35</sup>. Roosevelt utilizzava “l'argomentazione” dell'opinione pubblica non solo per definire le misure che intendeva far adottare al Congresso, ma anche per giustificare l'operato della sua amministrazione, assumendo in tal senso, i suoi discorsi, toni che potremmo definire “paternalistici”<sup>36</sup>.

Woodrow Wilson riprese invece la pratica dell'indirizzo in forma orale dinanzi alle Camere riunite<sup>37</sup>: “[he] believed that reinstating the original practice of delivering speech would allow the executive and legislative branches to work more closely with one another”<sup>38</sup>. Wilson ridefinì pertanto in profondità le relazioni con il Congresso: nei suoi *annual message*, il 28° Presidente degli Stati Uniti si rivolgeva alle due Camere utilizzando spesso le parole “we” o “our”: nel 1914 introdusse il proprio messaggio sullo stato dell'unione riferendosi per l'appunto al “nostro programma legislativo”<sup>39</sup>. Nell'espone le proprie riflessioni circa le misure da adottare sul piano legislativo, inoltre, Wilson si rivolgeva molto spesso direttamente alla Nazione anziché al Congresso, introducendo così quella che la dottrina considera una delle caratteristiche fondamentali della *Modern Presidency*, ovvero la tecnica comunicativa definita in dottrina di “retorica presidenziale”<sup>40</sup>.

---

<sup>35</sup>In tal senso, Roosevelt privilegiava i temi di politica nazionale, mentre la politica estera veniva affrontata su un piano relativamente secondario, incentrandosi comunque quest'ultima nell'alveo dei cosiddetti “interessi della Nazione”. Emblematico il messaggio del 1904, con il quale Roosevelt riprendeva, ampliandola, la Dottrina Monroe, cfr. T. ROOSEVELT, *1904 State of the Union*, [www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29545](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29545).

<sup>36</sup>A differenza di Jackson, infatti, Roosevelt non prendeva l'opinione pubblica come un “dato di fatto”, non si riferiva cioè alla “maggioranza elettorale”: il 26° Presidente degli Stati Uniti cavalcava invece i sentimenti nazionali più diffusi, plasmandoli secondo quelle che erano le sue convinzioni personali. Roosevelt tentava così di “educare” il pubblico su temi spesso non particolarmente accessibili alla maggioranza della popolazione, indicando di volta in volta le soluzioni che Egli riteneva più adatte. Così, ad esempio, nel discorso del 1903, Roosevelt mise in evidenza che la maggioranza della popolazione ritenesse giusto prendere alcuni provvedimenti in materia di marina mercantile, anche se in realtà non esisteva alcuna proposta specifica nel merito: “*A majority of our people desire that steps be taken in the interests of American shipping [...]. But hitherto the differences of opinion as to the proper method of reaching this end have been so wide that it has proved impossible to secure the adoption of any particular scheme*”. Spettava pertanto alle istituzioni dare forma e sostanza alla cosiddetta “volontà popolare”: “*Having in view these facts, I recommend that the Congress [...] in its wisdom may designate, to serve as a commission for the purpose of investigating and reporting to the Congress at its next session what legislation is desirable or necessary for the development of the American merchant marine*”, T. ROOSEVELT, *1903 State of the Union*, [www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29544](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29544).

<sup>37</sup>Vi rinunciò solo nel 1919 e nel 1920, a causa dei gravi problemi di salute che a partire dal Settembre del 1919 ne limitarono la motilità.

<sup>38</sup>D. R. HOFFMAN, A. D. HOWARD, *Addressing, op. cit.*, p. 35.

<sup>39</sup>W. WILSON, *1914 State of the Union*, [www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=2955](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=2955), (trad. mia).

<sup>40</sup>Wilson intese creare in tal senso un legame diretto con il pubblico, eliminando di fatto la mediazione fornita, sul piano istituzionale, dal Congresso e rafforzando così la propria *leadership* non solo sul piano dell'equilibrio tra poteri, ma anche sul piano della legittimità. Cfr. M. J. MEDHURST, *Beyond the Rhetorical Presidency*, College Station, Texas A&M University Press, 1996.



Franklin D. Roosevelt consolidò definitivamente il modello di *Modern Presidency*, annichilendo di fatto il Congresso nei processi di definizione delle politiche legislative di livello federale e assumendo altresì il completo controllo dell'Esecutivo<sup>41</sup>. FDR riteneva che il potere legislativo e quello esecutivo non dovevano essere intesi come “poteri separati”<sup>42</sup>. La retorica “dell'unità” avanzata da Franklin D. Roosevelt, andava così ben al di là della retorica della “compartecipazione” promossa da Wilson<sup>43</sup>. Roosevelt fu l'artefice di un cambiamento di rotta epocale<sup>44</sup>, che condusse ad un “nuovo ordine” nel quale popolo e autorità costituivano una “comunità compatta” che vedeva nel Presidente il proprio *leader*: laddove il “noi” di Wilson riguardava solo il potere legislativo e quello esecutivo, FDR si rivolgeva ad un “noi” più ampio, capace di coinvolgere l'intera nazione. Esemplare in tal senso l'uso sapiente che FDR fece dei mezzi di comunicazione di massa: gli *annual address* cominciarono anzi ad entrare nelle case degli americani attraverso le trasmissioni radio, mentre con Henry Truman, nel 1947, i discorsi sullo stato dell'unione cominciarono ad essere trasmessi in diretta sul piccolo schermo. Per tale motivo, anzi, a partire dal 1934, si può cominciare a parlare propriamente di “*discorso sullo stato dell'unione*”. L'impatto emotivo generato dalla diretta televisiva dell'evento contribuì inoltre a rafforzare il legame tra Presidente e pubblico: il Presidente non si rivolgeva solamente al Congresso, ma direttamente alla Nazione intera.

Con l'avvento della *Modern Presidency* si rovesciavano di fatto i termini del processo di definizione dell'agenda politico-legislativa di livello nazionale: “*with the SUA firmly established as an oral address*

---

<sup>41</sup>FDR dominò di fatto, ben più dei suoi predecessori, il Congresso, instillando così, nella logica del sistema, l'idea che il Presidente fosse il *dominus* non solo dell'Esecutivo, ma anche del Legislativo: “*FDR firmly established in the minds of the public and even the Congress that the president was chief legislator*”, D. R. HOFFMAN, A. D. HOWARD, *Addressing, op. cit.*, p. 38. Emblematica in tal senso la capacità persuasiva di FDR al momento della definizione delle misure necessarie a dare corso al piano di riforme storicamente noto come “New Deal”. Il Presidente aveva assunto di fatto il completo controllo della legislazione economica e sociale di livello federale e tale stato di cose venne confermato anche nei successivi Congressi, in particolare nel 1935, quando furono varate le misure necessarie a dare corso alla seconda fase del suo New Deal. Cfr. I. KATZNELSON, *Fear Itself. The New Deal and the Origins of Our Time*, New York, Liveright, 2014.

<sup>42</sup>“*The letter of the Constitution wisely declared a separation, but the impulse of common purpose declares a union. In this spirit we join once more in serving the American people*”, F. D. ROOSEVELT, *1934 State of the Union*, [www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=14683](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=14683).

<sup>43</sup>Il Presidente aveva assunto di fatto il completo controllo della legislazione economica e sociale di livello federale e tale stato di cose venne confermato anche nei successivi Congressi, in particolare nel 1935, quando furono varate le misure necessarie a dare corso alla seconda fase del suo New Deal. Cfr. I. KATZNELSON, *Fear Itself. The New Deal and the Origins of Our Time*, New York, Liveright, 2014.

<sup>44</sup>Cfr. M. D. BREWER, J. M. STONECASH, *Dynamics of American Political Parties*, New York, Cambridge University Press, 2009, pp. 68 e ss..



and Congress fully expecting the president to advance a legislative agenda”<sup>45</sup>. Lo stesso discorso sullo stato dell'unione divenne, in tal senso, un vero e proprio esercizio di retorica per il Capo dello Stato: il Presidente sapeva di doversi rivolgere in primo luogo alla Nazione, in modo tale da conferire maggiore legittimità al proprio programma di governo, ma anche al fine di esercitare, in tal senso, una maggiore pressione nei confronti del Congresso<sup>46</sup>.

In seguito all'amministrazione Roosevelt, anzi, l'espansione dei poteri del Presidente divenne un processo inarrestabile, tanto che Arthur Schlesinger Jr. definì, già negli anni '70, quella statunitense, una vera e propria “*Imperial Presidency*”<sup>47</sup>. La quarta ed ultima fase del processo di evoluzione del sistema di governo statunitense è caratterizzata per l'appunto da un progressivo se non proprio eccessivo allargamento dei poteri presidenziali: il Presidente è divenuto *de facto* il *dominus* incontrastato nelle fasi di definizione dell'indirizzo di politica legislativa di livello federale: “*today the president plays the dominant role in developing legislative proposals, and laws that are solely the work of members of Congress are rare*”. Il potere di veto del Presidente è inoltre divenuto progressivamente più efficace. Il Capo dello Stato riesce così ad incidere in profondità non solo al momento della definizione delle politiche legislative di livello nazionale, ma anche al termine dei procedimenti legislativi intesi in senso stretto: “*modern divided government almost never are divided enough to make a veto override possible, except perhaps at the very end of a repudiated presidency. When the president actually vetoes legislation, his or her opponents can make the case to the public that the president is an obstructionist responsible for creating gridlock in the national policy-making process. But coupled with the filibuster's use by the president's allies in the Senate, the veto threat makes it possible for a president in divided government to shift the blame to Congress, which appears unable to get anything to the president's desk*”<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup>D. R. HOFFMAN, A. D. HOWARD, *Addressing*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>46</sup>Cfr. J. W. CEASER, *The Rise of Rhetorical Presidency*, in *Presidential Studies Quarterly* vol. 11, Spring 1981, pp. 158-171. Lyndon B. Johnson cominciò ad includere, nei saluti iniziali dei suoi *address*, anche la Nazione: “*Mr. Speaker, Mr. President, Members of the House and Senate, my fellow Americans*”, L. B. JOHNSON, *1964 State of the Union*, [www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=26787](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=26787). Reagan fu invece il primo Presidente ad invitare direttamente al *joint meeting* inaugurale della sessione annuale del Congresso anche alcuni cittadini ordinari, marcando così ulteriormente il carattere “popolare” del discorso: “*Presidents have used this practice to introduce people who exemplify values or characteristics they want to uphold or to link these guests to a policy initiative, goal, or successful program*”, D. R. HOFFMAN, A. D. HOWARD, *Addressing*, *op. cit.*, *ibidem*.

<sup>47</sup>V. A. SCHLESINGER JR., *The Imperial*, *op. cit.*

<sup>48</sup>M. V. TUSHNET, *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*, Oxford, Portland, Hart Pub., 2009, pp. 91-92.



L'indirizzo in forma orale dinanzi alle Camere riunite, la diretta televisiva dell'evento, la *rhetorical presidency*, la carica del *bully pulpit*<sup>49</sup>: queste le principali caratteristiche del moderno istituto del SUA. Tuttavia, la capacità del Presidente di esercitare una effettiva *moral suasion* nei confronti dell'organo legislativo federale si riduce sensibilmente in caso di *divided government*: il Presidente, in questi casi, non si trova infatti nelle condizioni di far valere pienamente il proprio programma di governo, per la presenza, al Congresso, ovvero in una delle due Camere, di una maggioranza ostile che può opporsi efficacemente ai *desiderata* presidenziali. L'elasticità dell'istituto dello *state of the union address* sembra dunque essere strettamente correlata agli equilibri politico-istituzionali contingenti. Il vero valore politico del discorso pronunciato dal Presidente sembrerebbe riflettersi piuttosto sul piano della *accountability*: come vedremo nel prossimo paragrafo, l'istituto dello SUA sembra infatti slittare dal piano della forma di governo, ed in particolare dal piano delle relazioni tra il potere esecutivo e quello legislativo, a quello dei raccordi che legano invece la Presidenza alla società civile.

## **2. Lo *state of the union address* del 2015 tra ripresa economica, politica estera e diritti civili: l'agenda politica di Obama e il futuro del Partito Democratico statunitense.**

Nel presente paragrafo analizzeremo in maniera sistematica il discorso sullo stato dell'unione pronunciato da Barack Obama il 20 Gennaio 2015, mettendo in evidenza le implicazioni attese sul piano dei rapporti tra poteri dello Stato – ed in particolare dei rapporti che intercorrono tra l'Esecutivo ed il Legislativo – e quelle invece afferenti il piano delle relazioni intra- ed infra-partitiche del sistema statunitense.

In linea generale, del discorso sullo stato dell'unione del 2015 si possono individuare due grandi linee direttrici narrative: la prima ricomprende i temi di politica economica e quelli di politica estera. Tali questioni rappresentano, in chiave retrospettiva, il filo conduttore delle sfide attese da Obama sin dal suo primo giorno di insediamento alla Casa Bianca: “*Barack Obama's presidency [...] came at a time, of dramatic change in the United States and amidst a bewildering array of domestic and foreign policy crises, not the least of which were two wars he inherited from his predecessor and the worst economic conditions – record deficits, massive debt, and a deep recession – since the Great Depression that greeted him as he was sworn into office*”<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup>A livello comunicativo si registra, con il SUA del 2015 un ulteriore avanzamento in campo tecnologico: il SUA è stato infatti trasmesso per la prima volta in diretta anche su piattaforma *web*, allargando considerevolmente il campo di copertura dell'evento.

<sup>50</sup>R. P. WATSON, J. COVARRUBIAS, T. LANSFORD, D. M. BRATTEBO, *The Obama Presidency. A Preliminary Assessment*, Albany, State University of New York Press, 2012, *preface*.



La seconda direttrice comprende invece i temi relativi all'area dei diritti civili e le politiche sociali: sono questi, anzi, i temi che caratterizzano il cuore dell'ideale progressista di matrice *obamiana*<sup>51</sup>. Obama ha cercato di dare infatti un'ulteriore spinta progressista alla propria azione di governo, inasprendo in tal senso non solo i rapporti con la maggioranza repubblicana al Congresso, ma alimentando altresì le tensioni interne al Partito democratico, allargando così la frattura esistente tra la cosiddetta “sinistra” ed il centro moderato, capeggiato da Hillary Clinton. In tal modo, il discorso sullo stato dell'unione del 2015 offre una chiave di lettura piuttosto indicativa delle trasformazioni intervenute nell'ultimo decennio nel sistema politico statunitense. L'odierno sistema partitico, in particolare, è attraversato da un alto livello di conflittualità ed il SUA del 2015 fornisce in qualche modo le misure della torsione polarizzante che ha condotto alla nuova fase di *dealignment*<sup>52</sup>.

Eppure, durante la campagna elettorale del 2008, Obama aveva prospettato una transizione verso un sistema “*postpartisan*”, cercando di superare in tal senso le fratture ideologiche che avevano caratterizzato l'era di Bush Jr.: “*in 2008, Barack Obama won election to the presidency promising 'Hope and Change' to a country tired of partisan disputes and mired in a financial crisis. [...] Moreover, the promise of a 'postpartisan' politics, never very realistic, was long gone. Pursuing a less-noticed 2008 promise to 'transform' America, Obama had proven himself the most polarizing president of modern times*”<sup>53</sup>.

Obama ha cercato di bilanciare piuttosto i due estremi della cosiddetta “*American Dream Narrative*”<sup>54</sup>, adottando un'alternativa di mezzo alla classica contrapposizione tra tensioni

---

<sup>51</sup>In linea generale, il modello progressista si basa sui seguenti valori: “*equity, equality, democracy, government for a better future, ethical business, value-based foreign policy*”; mentre gli obiettivi politici di massima possono essere sintetizzati come segue: “*stronger America, broad prosperity, better future, effective government, mutual responsibility*”. Diversamente, i conservatori puntano invece ai seguenti obiettivi: “*strong defense, free markets, lower taxes, smaller government, family values*”. V. a tal proposito M. R. KERBEL, *Get This Party Started. How Progressives Can Fight Back and Win*, New York, Rowman & Littlefield, 2006, pp. 123 e ss..

<sup>52</sup>Cfr. S. TRENDE, *Are We in an Electoral Realignment?*, in L. SABATO, *Barack Obama and the New America. The 2012 Election and the Changing Face of Politics*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2013 pp. 177 e ss.. Alcuni dottrina ha sottolineato, al contrario, come in realtà si proceda verso una progressiva “*integrazione*” dei due maggiori partiti, almeno in termini di definizione delle politiche legislative federali (a tal proposito è stata coniata la fortunata espressione “*Demopublicans*”). Cfr. J. T. BENNETT, *Stifling Political Competition. How Government Has Rigged the System to Benefit Demopublicans and Exclude Third Parties*, New York, Springer, 2009. La stessa centralità dei due maggiori partiti è stata ribadita da J. F. BIBBY, L. S. MAISEL, *Two parties- or more? The America Party System*, Boulder, Colorado, Westview Press, 2003. *Contra* D. J. GREEN, *Third-party Matters: Politics, Presidents, and Third Parties in American History*, Santa Barbara, California, Praeger, 2010.

<sup>53</sup>J. W. CEASER, A. E. BUSCH, J. J. PITNEY JR., *After Hope and Change. The 2012 Elections and American Politics*, New York, Rowman & Littlefield, 2013, p. 157.

<sup>54</sup>V. R. C. ROWLAND, J. M. JONES, *Recasting the American Dream and American Politics: Barack Obama's Keynote Address to the 2004 Democratic National Convention*, *Quarterly Journal of Speech*, vol. 93, 2007; W. R. FISCHER, *Reaffirmation and Subversion of the American Dream*, *Quarterly Journal of Speech*, vol. 59, 1973.

individualistiche e interventismo statale, trascendendo le divisioni che, sul piano politico, separano la corrente conservatrice dall'area *liberal*<sup>55</sup>. In tal senso, il Presidente ha tentato di recuperare quelli che alcuna dottrina ha identificato come i valori essenziali della “tradizione liberale americana”<sup>56</sup>. Nel discorso del 2015 il Presidente ha, da un lato, elogiato l'operato della sua amministrazione, ponendo l'accento soprattutto sulle politiche di successo intraprese in campo economico ed in campo sociale. Il Presidente ha così fornito una definizione chiara ed esaustiva del suo programma di governo, rilanciando in tal senso la centralità della *middle class* e riabilitando i *social values* propri dell'ideale progressista<sup>57</sup>.

Interessante, a tal proposito, la periodizzazione proposta dal Presidente in tema di programmazione economica: il Capo dello Stato ha inquadrato la crisi economica nel periodo 2000-2015, riconoscendo, in retrospettiva, quali fattori costitutivi della stessa, anche l'attentato alle Torri Gemelle e le due guerre in Medio Oriente; il Presidente ha poi individuato nei prossimi quindici anni il lasso temporale su cui ragionare per ridefinire le linee programmatiche di politica economica e fiscale da adottare nei prossimi budget federali<sup>58</sup>.

Obama ha preferito comunque posticipare di due settimane, rispetto al giorno della pronuncia del discorso stesso, la presentazione delle raccomandazioni sulle misure da inserire nel prossimo budget federale<sup>59</sup>, atteso l'alto rischio di *government shutdown*<sup>60</sup>. Nel proseguo del SUA, il Presidente

---

<sup>55</sup>“In 2004, as keynote speaker at the 2004 Democratic National Convention, Barack Obama began articulating an alternative American Dream. He proposed [...] a 'balanced recasting' of the narrative, thereby 'reclaiming the narrative center of American politics for the Democratic Party. [...] Obama embraced America's commitment to individualistic values [...]. But he balanced personal with societal responsibility”, in R. L. HOLLOWAY, *The 2012 Presidential-Nominating Convention and the American Dream: Narrative Unity and Political Division*, R. E. DENTON JR. (ed.), *The 2012 Presidential Campaign. A communication Perspective*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2014, p. 3.

<sup>56</sup>Questa è la classica interpretazione del modello politico-culturale statunitense fornita nel 1955 da Louis Hartz. Si v. L. HARTZ, *The Liberal Tradition in America*, Boston, Mariner Books, 1991.

<sup>57</sup>“That's what middle class economics is: the idea that this country does best when everyone gets their fair shot, everyone does their fair share, everyone plays by the same set of rules. We don't just want everyone to share in America's success, we want everyone to contribute to our success”, B. OBAMA, *2015 State of the Union*, [www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=108031](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=108031).

<sup>58</sup>“The shadow of crisis has passed, and the State of the Union is strong. At this moment – with a growing economy, shrinking deficits, bustling industry, booming energy production – we have risen from recession free to write our own future than any other nation on Earth. It's now up to us to choose who we want to be over the next 15 years”, *ibidem*.

<sup>59</sup>“In 2 weeks, I will send this Congress a budget filled with ideas that are practical, not partisan”, *ibidem*.

<sup>60</sup>Sul processo legislativo per la definizione del budget federale, si rimanda ad A. SCHICK, *The Federal Budget. Politics Policy, Process*, Washington, Brookings Institution Press, 2007; M. L. SEGUITI (a cura di), *La riforma del bilancio federale U.S.A.*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1994; M. MESCHINO, *Le procedure del bilancio federale degli Stati Uniti*, Servizio studi, ricerche e statistiche parlamentari, Camera dei Deputati, Roma, 1981; R. T. MEYERS, *Handbook of Government Budgeting*, San Francisco, Jossey-Bass, 1999. Sul government shutdown sia permesso rimandare a G. CONTI, *Il Government Shutdown negli Stati Uniti d'America*, in *federalismi.it*, n. 24/2013.

ha preferito focalizzare così la propria attenzione sui principi generalissimi del suo programma di governo anziché scendere in dettagli tecnici o esprimere raccomandazioni dettagliate sulle misure da intraprendere sul piano legislativo: è qui, anzi, che Obama ha sfoggiato tutta la sua abilità retorica, rivolgendosi direttamente alla Nazione, annunciando a quest'ultima che le misure di politica economica adottate dalla sua amministrazione hanno dato i frutti sperati e che il Paese ha registrato, nell'ultimo anno, una rapida ripresa<sup>61</sup>.

Obama ha inoltre vantato il successo delle politiche ambientali intraprese dal suo governo, rilevando così l'enorme impatto che ciò ha determinato anche sul piano economico: il Presidente ha insistito in particolar modo sul fatto che il Paese ha raggiunto un più alto grado di autonomia sul fronte energetico proprio grazie all'incentivazione allo sfruttamento di energia solare. Successivamente il Presidente ha invitato il Congresso a dare maggior peso alla questione relativa ai cambiamenti climatici, sottolineando anzi come tale questione sia strettamente connessa con la sicurezza del Paese<sup>62</sup>. La questione climatica rappresenta anzi una delle principali sfide lanciate da Obama ed uno dei segni distintivi della sua Presidenza: *“although there have been at least six modern presidents since Franklin D. Roosevelt (FDR) who have had a positive impact in shaping environmental policy, no one president has been so successful that we could call him the environmental president”* (cors. mio)<sup>63</sup>.

Ai toni trionfalistici con cui il Capo dello Stato ha fatto valere i successi della sua amministrazione in campo economico, fa però da contraltare il basso profilo con il quale il Presidente ha affrontato lo stato della politica estera. In assenza di una convincente *exit strategy* in Medio Oriente, Obama ha preferito cambiare del tutto campo, riaffacciandosi sul fronte continentale ed in particolare rivolgendo l'attenzione a Cuba, cercando così di chiudere, in maniera definitiva, una partita sicuramente più gestibile, almeno sul piano politico ed economico<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup>In particolare, Obama ha sottolineato che sotto la sua amministrazione sono stati creati 11 milioni di nuovi posti di lavoro e che nell'ultimo anno si è registrato il più rapido tasso di crescita della produzione dell'ultimo decennio e la più rapida diminuzione del livello di disoccupazione dell'ultimo trentennio. Gli Stati Uniti sono inoltre divenuti meno dipendenti dalle importazioni di fonti di energia non rinnovabili, in primo luogo gas e petrolio: ciò ha determinato un risparmio per il consumatore medio, secondo i dati forniti dallo stesso Obama, di circa 720\$ all'anno: *“After a breakthrough year for America, our economy is growing and creating jobs at the fastest pace since 1999. Our unemployment rate is now lower than it was before the financial crisis. [...] So the verdict is clear. Middle class economics works”*, B. OBAMA, 2015 State, cit.

<sup>62</sup>*“No challenge poses a greater threat to future generations than climate change. [...] our activities are changing the climate, and if we don't act forcefully, we'll continue to see rising oceans, longer, hotter heat waves, dangerous droughts and floods, and massive disruptions that can trigger greater migration and conflict and hunger around the globe. The Pentagon says that climate change poses immediate risks to our national security”*, B. OBAMA, 2015 State, cit.

<sup>63</sup>R. P. WATSON, J. COVARRUBIAS, T. LANSFORD, D. M. BRATTEBO, *The Obama Presidency. A Preliminary Assessment*, Albany, State University of New York Press, 2012, p. 161.

<sup>64</sup>*“In Cuba, we are ending a policy that was long past its expiration date. When what you're doing doesn't work for 50 years, it's time to try something new. And our shift in Cuba policy has the potential to end a legacy of mistrust in our*



Va tuttavia sottolineato il fatto che, al pari di tutti i suoi predecessori, anche Obama ha “ereditato” una o più guerre, e che pertanto la situazione di partenza ha forzato in qualche modo le scelte adottate dalla sua amministrazione in politica estera: “*President Barack Obama assumed office in the middle of two specific conflicts, Afghanistan and Iraq, and the broader, less defined war on terror. [...] However, [he] also faced major domestic problems, including the worst economic recession since the 1930s. The economic downturn constrained policy options and exacerbated the general tendency for presidents to concentrate on domestic policy in their first years in office. Thus, [Obama] had a great deal of incentive to be an innovator by finding a way out of Iraq and then Afghanistan, a position that many assumed he would take*”<sup>65</sup>.

Obama si è rivelato essere piuttosto un “*successor*” anziché un “*innovator*” delle politiche militari avviate dall'amministrazione Bush Jr. e la misura del “fallimento della politica estera” adottata dall'amministrazione Obama va rilevata piuttosto nella divaricazione tra “aspettative politico-ideologiche” ed “azione effettiva di governo”. Va sottolineato però, a tal proposito, che il Presidente non ha mai nascosto, neanche nella campagna presidenziale del 2008, di voler insistere nella lotta al terrorismo internazionale, dichiarando più volte, anzi, che la sua amministrazione si sarebbe impegnata piuttosto per la definizione di una “nuova strategia”, concentrando gli sforzi in Afghanistan ed in Pakistan e dunque puntando direttamente ad Al-Qaeda, ed alleggerendo, al contempo, l'impegno sul fronte iracheno. Nel discorso del 2015, Obama ha potuto così rivendicare solo alcuni, per quanto decisivi, passi in avanti compiuti dalla sua amministrazione: la leadership di Al-Qaeda è stata infatti decimata e solo 15.000 soldati americani sono rimasti in Medio Oriente. Ma la guerra al terrorismo resta: “*We will continue to hunt down terrorists and dismantle their networks, and we reserve the right to act unilaterally, as we have done relentlessly since I took office, to take out terrorists who pose a direct threat to us and our allies*”<sup>66</sup>. Tale ultima asserzione lascia un po' delusi se si tiene conto del fatto che nello *state of the union* del 2014, il Presidente aveva affermato che la guerra al terrore era ormai sulla via del tramonto e che la missione degli Stati Uniti si sarebbe conclusa entro la fine dell'anno<sup>67</sup>. Obama non ha potuto far altro che limitare le aspettative,

---

*hemisphere. It removes a phony excuse for restrictions in Cuba. It stands up for democratic values and extends the hand of friendship to the Cuban people. And this year, Congress should begin the work of ending the embargo”, ibidem.*

<sup>65</sup>R. P. WATSON, J. COVARRUBIAS, T. LANSFORD, D. M. BRATTEBO, *The Obama Presidency*, op. cit., pp. 231-232.

<sup>66</sup>B. OBAMA, *2015 State*, cit..

<sup>67</sup>“*With Afghan forces now in the lead for their own security, our troops have moved to a support role. Together with our allies, we will complete our mission there by the end of this year, and America's longest war will finally be over*”, B. OBAMA, *2014 State of the Union*, [www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=104596](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=104596).



affermando, piuttosto retoricamente, che “*the American people expect us only to go to war as a last resort, and I intend to stay true to that wisdom*”<sup>68</sup>.

La seconda parte del discorso sullo stato dell'unione del 2015 è quella che riflette, invece, la carica più propriamente “*liberal*” dell'intero programma di governo di Obama. Ed è in particolare su tale direttrice che si gioca non solo il futuro dell'eredità politica di Obama, ma anche, come visto, il futuro politico-elettorale dello stesso Partito Democratico. La rielezione di Obama nel 2012 ha messo in sicurezza alcuni dei più importanti risultati ottenuti nel corso del suo primo mandato, in particolare la contestatissima riforma sanitaria: “*Although further big policy moves to the left had been foreclosed since 2010 and would remain so in the aftermath of 2012, the election meant that the health care law and the large increase in federal spending since 2008 would probably be locked into place. [...] Not only did Obama's victory secure his own policy achievements, but it also meant that Republicans would be blocked from advancing their own agenda*”<sup>69</sup>. L'avanzata dei repubblicani alle successive elezioni di *mid-term* ha costretto però il Presidente a giocare su due fronti: da un lato Obama si trova a dover difendere il patrimonio politico-elettorale accumulato nei primi sei anni di mandato. Allo stesso tempo, però, il Presidente è costretto a dover assumere un atteggiamento aggressivo sul piano elettorale. Il Presidente ha annunciato anzi che nei prossimi mesi “*viaggerà in lungo e in largo per tutto il Paese*”<sup>70</sup>, per rendere soprattutto note ai cittadini americani le soluzioni di carattere economico che il Governo intende adottare. Un viaggio, quello previsto da Obama, che ha il sapore di una vera e propria “campagna di chiusura”, un *rush* finale che ha il preciso obiettivo di rastrellare quanto più supporto popolare possibile, sia per conferire maggiore legittimità alla propria azione di governo, sia per rilanciare il Partito in vista delle prossime elezioni presidenziali e congressuali del 2016.

La grande forza di Obama, d'altro canto, sta tutta nella sua capacità di attrarre voti tra i cosiddetti “*apartisan*”, ovvero tra i cosiddetti elettori “indipendenti”. La conquista dell'elettorato *non-partisan* ha costituito anzi il fattore decisivo per i democratici tanto alle *general elections* del 2008 quanto alle presidenziali del 2012, ed è pertanto su tale fetta dell'elettorato che il Partito Democratico dovrà concentrare la propria attenzione, posta la sostanziale immobilità dell'elettorato “*partisan*”<sup>71</sup>. Tale

---

<sup>68</sup>B. OBAMA, *2015 State*, cit..

<sup>69</sup>J. W. CEASER, A. E. BUSCH, J. J. PITNEY JR., *After Hope and Change*, op. cit., p. 158.

<sup>70</sup>B. OBAMA, *2015 State*, cit. (trad. mia).

<sup>71</sup>“*In 2008 one of the crucial strategies of the Obama campaign was to appeal to independents - especially to the young, better-educated independents [the so-called] bipartisan. The Obama campaign needed to expand the electorate to win the nomination from Hilary Clinton and then be victorious in the general election. In terms of conventional wisdom, this seemed like a strong strategy, because the experts said that independents did not vote, especially in primary elections. But the Obama campaign targeted independents in those states that allowed independents to vote in the primaries and sought to attract independent voters in the general election. This strategy succeeded*”, R. J. DALTON, *The Apartisan American. Dealignment and Changing Electoral Politics*, Los Angeles, London, Sage, 2013, p. 187.

immobilità si riflette inoltre sul fronte razziale: il fattore razziale non rappresenta, infatti, dalla parte dell'elettorato passivo, un elemento di forza per il Partito Democratico, a dispetto di quanto possa sembrare in apparenza. Dalla parte dell'elettorato attivo, invece, il fattore razziale non sembra produrre effetti decisivi e nel lungo termine si registra anzi una sostanziale tendenza degli elettori bianchi, dei latino-americani e delle altre minoranze a votare in maggioranza per il GOP<sup>72</sup>. La carica progressista impressa da Obama nel discorso annuale del 2015 pone inevitabilmente i democratici dinanzi a delle scelte fondamentali sul fronte delle strategie elettorali da adottare nel prossimo biennio. La vittoria di Obama nel 2008 e la sua riconferma nel 2012 hanno infatti definito un netto spostamento a “sinistra” del baricentro ideologico del Partito Democratico: ciò ha condotto, come accennato, ad una progressiva polarizzazione<sup>73</sup> del sistema partitico statunitense nel suo complesso<sup>74</sup> e pertanto ad una contestuale “sparizione del centro”<sup>75</sup>. Si è assistito anzi ad una speculare estremizzazione del panorama partitico, con l'avanzata, sul fronte repubblicano, del fronte del Tea Party, guidato da Ted Cruz, seguito dalla cosiddetta “destra sociale” di Mike Huckabee e Rick Santorum<sup>76</sup>.

Il Partito Democratico deve ridefinire, così, la propria piattaforma elettorale, in vista delle imminenti primarie per la *nomination* del nuovo candidato democratico per le presidenziali del 2016. I democratici sono costretti altresì a recuperare terreno anche sul fronte congressuale:

---

<sup>72</sup>Si v. a tal proposito W. H. RIKER, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press, 1962; cfr. H. E. HARRIS, K. R. MOFFITT, C. R. SQUIRES, *The Obama Effect. Multidisciplinary Renderings of the 2008 Campaign*, Albany, State University of New York Press, 2010; M. LEDWIDGE, K. VERNEY, I. PARMAR, *Barack Obama and the Myth of Post-Racial America*, New York, Routledge, 2014.

<sup>73</sup>Sulle cause della vittoria di Obama nel 2008 si v. B. LIU, *The Election of Barack Obama. How He Won*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, che insiste particolarmente sul fattore razziale, indicando quest'ultimo quale elemento decisivo per la vittoria finale del candidato del Partito Democratico. Sui cambiamenti nei comportamenti elettorali in base al dato razziale si v. invece K. GOLDMAN, D. C. MUTZ, *The Obama Effect. How the 2008 Campaign Changed White Racial Attitudes*, New York, Russel Sage Foundation, 2014. Cfr. poi, per una visione più ampia delle dinamiche politico-elettorali di lungo termine, dalle origini del sistema federale sino al 2008 con M. D. BREWER, J. M. STONECASH, *Dynamics of American Political Parties*, New York, Cambridge University Press, 2009, pp. 184 e ss.. Sul concetto di “*American progressivism*” si v. invece S. A. PEARSON JR., *Reflexions on American Progressivism*, New Brunswick, London, Transaction Publisher, 2014.

<sup>74</sup>Sebbene sia stato sottolineato, da alcuna dottrina, come in realtà si proceda verso una progressiva “integrazione” dei due maggiori partiti, almeno in termini di definizione delle politiche legislative federali (a tal proposito è stata coniata la fortunata espressione “*Demopublicans*”). Cfr. J. T. BENNETT, *Stifling Political Competition. How Government Has Rigged the System to Benefit Demopublicans and Exclude Third Parties*, New York, Springer, 2009. La stessa centralità dei due maggiori partiti è stata ribadita da J. F. BIBBY, L. S. MAISEL, *Two parties- or more? The America Party System*, Boulder, Colorado, Westview Press, 2003. *Contra* D. J. GREEN, *Third-party Matters: Politics, Presidents, and Third Parties in American History*, Santa Barbara, California, Praeger, 2010.

<sup>75</sup>A tal proposito, v. A. I. ABRAMOWITZ, *Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy*, New Haven, London, Yale University Press, 2010.

<sup>76</sup>Cfr. E. P. FOLEY, *The Tea Party: Three Principles*, New York, Cambridge University Press, 2012.

pertanto ogni scelta adottata a livello nazionale dovrà essere bilanciata inevitabilmente con le esigenze emergenti a livello locale. Sulla prima questione graverà la pesante eredità che Obama già trascina con sé in termini di carisma e di popolarità senza contare che l'impatto storico determinato dalla sua elezione nel 2008 è un elemento di forza difficilmente replicabile sul piano elettorale.

La campagna finale lanciata da Obama mette in controluce, in tal senso, i contorni della cosiddetta *invisible primary* presidenziale del Partito Democratico: la carica progressista impressa da Obama nel SUA del 2015 può essere tradotta infatti come una possibile tensione verso un *endorsement* presidenziale per una candidatura di “sinistra” e dunque come una saldatura della transizione ideologica di matrice *liberal*.

Nel suo discorso, infatti, Obama ha posto una grande enfasi sulla retorica della *middle-class economy*, ribadendo con forza che le politiche sociali non devono essere intese come un “*nice-to-have*”, ma come un “*must-have*”<sup>77</sup>. Obama ha affermato ad esempio che il compito del Governo non è quello di arricchire le persone ma che “*niente può aiutare le famiglie come un aumento del salario*”<sup>78</sup>, rilanciando pertanto la questione relativa all'aumento del salario minimo, dopo il blocco impresso dai repubblicani nell'Aprile del 2014, ed ha raccomandato infine al Congresso di adottare la legislazione necessaria per stabilire la parità salariale tra uomo e donna<sup>79</sup>. Ma è sul fronte dell'istruzione superiore e sul riconoscimento di pari diritti agli omosessuali che Obama ha osato di più: il Presidente ha proposto di rendere gratuiti i *community college*, almeno per gli studenti meritevoli e per un periodo limitato di due anni<sup>80</sup>. La questione relativa ai diritti degli omosessuali è stata invece ritenuta dallo stesso Obama come un vero e proprio “pilastro” dell'agenda di governo. Obama è stato il primo Presidente americano ad utilizzare in un discorso sullo stato dell'unione le parole “bisessuale”, “transgender” e “lesbiche”. Obama ha infatti dichiarato che gli Americani “*condannano la persecuzione delle donne, delle minoranze religiose, delle lesbiche, dei gay, dei*

---

<sup>77</sup>“*So it's time we stop treating childcare as a side issue, or as a women's issue, and treat it like the national economic priority that it is for all of us. And that's why my plan will make quality childcare more available and more affordable for every middle class and low-income family with young children in America, by creating more slots and a new tax cut of up to \$3,000 per child, per year*”, B. OBAMA, 2015 *State, cit.*

<sup>78</sup>*Ibidem* (trad. mia).

<sup>79</sup>“*Il Congresso dovrebbe adottare una legge che permetta alle donne di essere pagate come gli uomini, a parità di lavoro svolto. Voglio dire, è il 2015, se non ora quando?*”, *ibidem* (trad. mia).

<sup>80</sup>“*Per assicurare salari più alti, dobbiamo fare di più per gli Americani, aiutandoli a migliorare le proprie competenze. L'America ha prosperato nel XX secolo, perché abbiamo reso l'istruzione secondaria gratuita, abbiamo inviato una generazione di soldati al college, allevato la migliore forza-lavoro del mondo. Nell'economia del XXI secolo, che premia la conoscenza come non mai, abbiamo bisogno di alzare la posta. Dobbiamo fare di più*”, *ibidem* (trad. mia).



bisessuali e dei transgender”<sup>81</sup>. In tal modo il Presidente ha conferito alle tre categorie una sorta di “riconoscimento” che va però ben al di là della pura retorica presidenziale: sebbene il Presidente non abbia definito alcuna proposta legislativa nel merito, il valore del discorso presidenziale si inserisce comunque in un contesto più ampio, di respiro “costituzionale”. L'intero discorso sullo stato dell'unione appare anzi come un tentativo di ridefinizione dei caratteri della società statunitense: “*there [isn't] a liberal America or a conservative America, a Black America or a White America, but a United States of America*”<sup>82</sup>.

D'altro canto, lo abbiamo visto, l'istituto dello *state of the union address* non rappresenta più un semplice strumento di regolazione delle relazioni tra Presidente e Congresso, ma costituisce una vera e propria legatura tra l'autorità ed il pubblico. L'istituto si inserisce pertanto in una cornice costituzionale più ampia, tale da ridefinire, elasticamente, la sostanza della stessa comunità politica statunitense e dunque tale da potersi ricavare, in esso, l'essenza della stessa costituzione materiale degli Stati Uniti.

### 3. Bibliografia

- A. I. ABRAMOWITZ, *Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy*, New Haven, London, Yale University Press, 2010.
- B. ACKERMAN, *The Decline and Fall of the American Republic*, in *The Tanner Lectures on Human Values*, Princeton University, April 7 – 8, 2010.
- B. ACKERMAN, *We The People*, Vol. 2, “*Transformations*”, Cambridge, Mass., Belknap Press of Harvard University Press, 2014.
- S. P. ADAMS, *A Companion to the Era of Andrew Jackson*, New York, Blackwell, 2013.
- R. E. ADKINS, *The Evolution of Political Parties, Campaigns, and Elections: Landmark Documents, 1787-2007*, Washington D. C., CQ Press, 2008.
- G. ANASTAPLO, *The Constitution of 1787. A Commentary*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1989.
- J. T. BENNETT, *Stifling Political Competition. How Government Has Rigged the System to Benefit Democrats and Exclude Third Parties*, New York, Springer, 2009.

---

<sup>81</sup>*Ibidem* (trad. mia).

<sup>82</sup>*Ibidem*.



- R. F. BENSEL, *Yankee Leviathan: the Origins of Central State Authority in America, 1859-1877*, New York, Cambridge University Press, 1990.
- J. F. BIBBY, L. S. MAISEL, *Two parties- or more? The America Party System*, Boulder, Colorado, Westview Press, 2003.
- M. D. BREWER, J. M. STONECASH, *Dynamics of American Political Parties*, New York, Cambridge University Press, 2009.
- J. W. CEASER, *The Rise of Rhetorical Presidency*, in *Presidential Studies Quarterly* vol. 11, Spring 1981, pp. 158-171.
- J. W. CEASER, A. E. BUSCH, J. J. PITNEY JR., *After Hope and Change. The 2012 Elections and American Politics*, New York, Rowman & Littlefield, 2013.
- E. CHEMERINSKY, *Constitutional Law*, New York, Aspen Publishers, 2005.
- R. S. CONLEY, *The Legislative Presidency in Political Time. Party Control and Presidential-Congressional Relations*, in J. THURBER (ed.), *Rivals for Power*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2005, pp. 151-182.
- G. CONTI, *Il Government Shutdown negli Stati Uniti d'America*, in *federalismi.it*, n. 24/2013.
- J. A. CURRY, R. B. RILEY, R. M. BATTISTONI, *Constitutional Government. The American Experience*, New York, West Publishing Company, 1989.
- R. J. DALTON, *The Apartisan American. Dealignment and Changing Electoral Politics*, Los Angeles – London, Sage, 2013.
- A. DE TOCQUEVILLE, *Democrazia in America*, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 1999.
- R. J. ELLIS, S. KIRK, *Jefferson, Jackson and the Origins of the Presidential Mandate*, in R. J. ELLIS, *Speaking to the People: the Rhetorical Presidency in Historical Perspective*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1998, pp. 35 e ss..
- M. P. FIORINA, *Divided Government*, Boston, Allyn and Bacon, 1996.
- W. R. FISCHER, *Reaffirmation and Subversion of the American Dream*, *Quarterly Journal of Speech*, vol. 59, 1973.
- E. P. FOLEY, *The Tea Party: Three Principles*, New York, Cambridge University Press, 2012.
- G. L. GALEMORE, *The Presidential Veto and Congressional Procedure*, Washington D. C., Congressional Research Service, Library of Congress, 2000.



- K. GOLDMAN, D. C. MUTZ, *The Obama Effect. How the 2008 Campaign Changed White Racial Attitudes*, New York, Russel Sage Foundation, 2014.
- D. K. Goodwin, *The Bully Pulpit: Theodore Roosevelt, William Howard Taft, and the Golden Age of Journalism*, New York, Simon & Schuster, 2013.
- D. J. GREEN, *Third-party Matters: Politics, Presidents, and Third Parties in American History*, Santa Barbara, California, Praeger, 2010.
- H. E. HARRIS, K. R. MOFFITT, C. R. SQUIRES, *The Obama Effect. Multidisciplinary Renderings of the 2008 Campaign*, Albany, State University of New York Press, 2010.
- L. HARTZ, *The Liberal Tradition in America*, Boston, Mariner Books, 1991.
- D. R. Hoffman, A. D. Howard, *Addressing the State of the Union. The Evolution and Impact of the President's Big Speech*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2006.
- R. L. HOLLOWAY, *The 2012 Presidential-Nominating Convention and the American Dream: Narrative Unity and Political Division*, in R. E. DENTON JR. (ed.), *The 2012 Presidential Campaign. A communication Perspective*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2014.
- I. KATZNELSON, *Fear Itself. The New Deal and the Origins of Our Time*, New York, Liveright, 2014.
- M. R. KERBEL, *Get This Party Started. How Progressives Can Fight Back and Win*, New York, Rowman & Littlefield, 2006.
- M. LEDWIDGE, K. VERNEY, I. PARMAR, *Barack Obama and the Myth of Post-Racial America*, New York, Routledge, 2014.
- B. LIU, *The Election of Barack Obama. How He Won*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.
- J. MADISON, *Federalist Paper n. 51, The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*, Friday, February 8, 1788.
- D. R. MAYHEW, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-2002*, New Haven, Yale University Press, 2005.
- M. J. MEDHURST, *Beyond the Rhetorical Presidency*, College Station, Texas A&M University Press, 1996.
- M. MESCHINO, *Le procedure del bilancio federale degli Stati Uniti*, Servizio studi, ricerche e statistiche parlamentari, Camera dei Deputati, Roma, 1981.
- R. T. MEYERS, *Handbook of Government Budgeting*, San Francisco, Jossey-Bass, 1999.



- R. E. NEUSTADT, *Presidential Power: the Politics of Leadership*, New York, John Wiley & Sons, Inc., 1962.
- R. E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, New York, Free Press, 1990.
- S. A. PEARSON, JR., *Reflexions on American Progressivism*, New Brunswick, London, Transaction Publisher, 2014.
- W. H. RIKER, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press, 1962.
- C. Rossiter, *The American Presidency*, New York, Harcourt, 1956.
- R. C. ROWLAND, J. M. JONES, *Recasting the American Dream and American Politics: Barack Obama's Keynote Address to the 2004 Democratic National Convention*, *Quarterly Journal of Speech*, vol. 93, 2007
- A. RUDALEVIGE, *The New Imperial Presidency: Renewing Presidential Power After Watergate*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2005.
- A. SCHICK, *The Federal Budget. Politics Policy, Process*, Washington, Brookings Institution Press, 2007.
- A. Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency*, Boston, Mariner Books, Houghton Mifflin Harcourt, 2004.
- M. L. SEGUITI (a cura di), *La riforma del bilancio federale U.S.A.*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1994.
- S. Skowronek, *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge, Harvard University Press, 1997.
- R. SPITZER, *The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency*, Albany, New York, State University of New York, 1988.
- E. Stevens, *Sources of the Constitution of the United States of America*, in *Indiana Law Journal*, 4(6), 1929.
- S. TRENDE, *Are We in an Electoral Realignment?*, in L. SABATO, *Barack Obama and the New America. The 2012 Election and the Changing Face of Politics*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2013.
- L. H. TRIBE, *The Constitutional Structure of American Government: Separation and Division of Powers*, Mineola, NY, The Foundation Press, 1978.
- M. V. TUSHNET, *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*, Oxford, Portland, Hart Pub., 2009.



- R. P. WATSON, J. COVARRUBIAS, T. LANSFORD, D. M. BRATTEBO, *The Obama Presidency. A Preliminary Assessment*, Albany, State University of New York Press, 2012.
- S. J. WAYNE, *The Legislative Presidency*, New York, Harper & Row, 1978.
- W. WAYNE et al., *How President's State of The Union Talk Influenced News Media Agendas*, in *Journalism Quarterly*, vol. 66 (1989), pp. 537-541.