

36-Diritto costituzionale italiano e comparato 2020-2021

Roberto Scarciglia

Università di Trieste

Dipartimento di Scienze politiche e sociali

36-Schema 2 per lezioni 3-4 12 2020

IL CONGRESSO

Il Congresso degli Stati Uniti è composto da due Camere:
la **Camera dei rappresentanti e il Senato**.

La prima è formata da **435 rappresentanti**, eletti ogni **due anni** con un sistema elettorale maggioritario e con collegi uninominali, ridefiniti ogni dieci anni in modo da mantenere, per quanto possibile, un numero uniforme di elettori per rappresentante.

Il secondo è formato da **100 senatori**, rinnovati **per un terzo ogni due anni** (e dunque dotati di mandato della durata di **sei anni**) con un sistema elettorale maggioritario

secondo il quale ogni Stato elegge due senatori,

così che ogni senatore rappresenta un numero di elettori che può variare molto da Stato a Stato.

Segue

rappresenta una classica applicazione del principio federale, in base al quale a ciascuno Stato federato spetta un eguale numero di rappresentanti (due) indipendentemente dalla popolazione residente (clausola del Connecticut).

Segue

Anche se ciascuno Stato è competente circa la legge elettorale per i rappresentanti e per i senatori eletti sul proprio territorio, le leggi elettorali

sono alquanto simili tra di loro e si ispirano tutte al modello maggioritario con collegi uninominali.

L'art. 1 della Costituzione attribuisce al Congresso il potere legislativo.

Le due Camere devono approvare la legge nell'identico testo, secondo un modello di bicameralismo perfetto, almeno dal punto di vista della funzione legislativa, con la sola eccezione delle leggi fiscali, che devono essere presentate prima alla Camera, come dispone l'art. 1, sez. 7, c. 1 Cost.

Segue

L'Art. I, sez. 8, enumera quindi le materie espressamente attribuite al Congresso. Si tratta di materie riconducibili alla difesa e alla politica estera, all'economia e finanza pubblica, al commercio, al diritto fallimentare, alle norme su cittadinanza, moneta, poste, brevetti e diritto d'autore.

All'interno di tale quadro assumono particolare rilievo specifiche disposizioni che, **interpretate in maniera estensiva dalla giurisprudenza della Corte Suprema**, sono andate a costituire nel tempo il fondamento della competenza legislativa federale.

Tra queste, la **clause 18** della stessa sez. 8 attribuisce al Congresso la facoltà di emanare tutte le leggi e i provvedimenti necessari ed appropriati per dare effettiva attuazione ai poteri conferitigli dalla Costituzione.

Segue

Tale disposizione, nota come **necessary and proper clause**, assume particolare importanza in relazione all'ampia attribuzione di competenze sviluppata a livello giurisprudenziale, soprattutto in relazione alla cosiddetta **commerce clause** (clause 3 della sez. 8, Art. I).

Come abbiamo già visto, la clausola dispone che la Federazione regola i rapporti commerciali con i paesi esteri, nonché i rapporti commerciali tra i vari stati e con le tribù indiane.

Il procedimento legislativo

La funzione legislativa, negli USA, compete principalmente al Parlamento. Un progetto, per diventare legge, deve essere approvato in termini identici da entrambe le Camere. Il modello è quello inglese delle tre letture.

Il sistema della navetta fra i due rami è solo una delle procedure possibili per approvare il testo legislativo. In molti casi disegni di legge identici o di simile contenuto sono inizialmente discussi in parallelo dalle due camere.

Il procedimento legislativo

Dopo l'approvazione da parte di un ramo e l'invio all'altra camera, quest'ultima può scegliere se modificare il testo trasmesso ovvero approvare un disegno di legge avente il medesimo oggetto che però origina nella stessa camera di seconda lettura.

Tale possibilità, che assume un rilievo ove si considerino i limiti posti all'emendabilità del disegno di legge in relazione al numero delle letture, non si applica **ai disegni di legge in materia di entrate fiscali**, per i quali la Costituzione prevede l'iniziativa della sola Camera dei Rappresentanti.

Segue

Ulteriori peculiarità del sistema statunitense riguardano la fase dell'iniziativa legislativa, formalmente attribuita solo ai membri del Congresso.

Tale circostanza determina la particolarità dei disegni di legge presentati **by request**, ovvero quelle proposte che il parlamentare presenta a nome di elettori del proprio collegio o di gruppi o enti di vario tipo. Il Presidente degli Stati Uniti non ha, formalmente, il potere di iniziativa legislativa. Tuttavia, come abbiamo già visto, egli può intervenire in questo campo in vari modi.

Tanto al Senato quanto alla Camera, di regola, il procedimento legislativo passa **attraverso le commissioni permanenti**. I disegni di legge (**bills**) sono assegnati alle stesse.

Segue

Le commissioni permanenti, che spesso richiedono contributi di analisi alle agenzie governative e svolgono audizioni (**hearings**) sulle materie in questione, possono emendare i testi pervenuti. A conclusione dell'esame, inoltrano il testo all'assemblea corredandolo con le loro osservazioni.

Al Senato, a differenza che nella Camera dei Rappresentanti, gli emendamenti in commissione permanente possono anche discostarsi ampiamente dall'oggetto del disegno di legge in esame.

Segue

Con riferimento al dibattito in Aula, mentre alla Camera sono previste norme circa il contingentamento dei tempi di discussione, nel Senato americano non ci sono limiti ai tempi di intervento.

Tale circostanza caratterizza fortemente la prassi della Camera alta americana, ove il Presidente del Senato e i leader politici sono spesso chiamati a trovare un accordo con le parti politiche sui tempi di discussione (time agreement) o a mettere in atto meccanismi regolamentari -c.d. cloture- per prevenire fenomeni di ostruzionismo (filibustering).

Segue

Nel caso di **contrasti** tra le due Camere circa l'approvazione di una legge è previsto l'intervento di una commissione mista e paritetica (Committee of Conference) con il compito di elaborare un testo che possa essere condiviso.

La Costituzione attribuisce inoltre al Congresso alcune competenze con la specifica funzione di limitare i poteri del presidente.

Quanto al comando delle forze armate, la Costituzione riserva al Congresso il potere di dichiarare la guerra (art. I, sez. 8) e dunque subordina a tale dichiarazione congressuale il potere presidenziale di utilizzare le forze armate.

Segue

Nel secondo dopoguerra, i presidenti americani hanno però impiegato le forze armate **senza previa autorizzazione** del Congresso anche in conflitti di grande rilievo, come quello in Corea e in Vietnam, sostenendo che si trattava di interventi aventi carattere difensivo e dunque consentiti.

Nel **1973** il Congresso, superando il veto presidenziale, approvò una legge secondo la quale il presidente non può comunque impiegare forze armate all'estero senza previa consultazione dei leaders del Congresso e deve ritirarle se il Congresso delibera in tal senso.

Tale legge è stata sostanzialmente disattesa dai presidenti statunitensi, senza che ciò abbia provocato reazioni significative da parte del Congresso (la Corte suprema non è finora stata chiamata a decidere su tali questioni).

Segue

Quanto alla nomina dei principali funzionari dell'amministrazione federale ivi compresi tutti i giudici federali, la Costituzione attribuisce al Senato il potere di approvare o meno le scelte fatte dal presidente, attraverso l'espressione di «**advice and consent**» su di esse.

Nella prassi il **Senato ha quasi sempre approvato** le nomine dei funzionari federali riservate al presidente (non più di qualche centinaio di persone, collocate ai vertici dell'amministrazione, tra i quali i segretari di Stato), mentre sui **giudici federali**, e in particolare su quelli della **Corte suprema**, si è riservato uno scrutinio più approfondito ed è entrato nel merito delle posizioni politiche assunte dai candidati giudici, giungendo non raramente a un voto contrario, oppure a provocare il ritiro della proposta di nomina da parte del presidente.

Segue

NOMINA di Merrick Garland in sostituzione di Antonin Scalia

Per quanto riguarda il potere presidenziale di **concludere trattati internazionali**, la Costituzione riserva al Senato – che si esprime con la maggioranza **dei due terzi** – la facoltà di autorizzare la ratifica.

Poiché tale maggioranza è alquanto difficile da raggiungere, i presidenti hanno seguito la prassi di concludere **accordi amministrativi internazionali** anziché trattati internazionali, evitando così la necessaria sottoposizione al Senato. In tal modo, però, l'accordo amministrativo approvato dal presidente non può modificare la legge federale in quanto risulta subordinato a essa.

Gruppi parlamentari

Nel sistema politico bipolare degli USA, i **gruppi parlamentari** sono due: uno di maggioranza (majority party) e uno di minoranza (minority party), che al Senate corrispondono attualmente allo schieramento repubblicano e a quello democratico. Esistono i senatori indipendenti, ma si tratta di eventualità limitate nel numero

Tanto il majority party quanto il minority sono dotati di articolazioni interne, auto-regolate. Entrambi nominano il proprio **leader**. I passaggi da uno schieramento all'altro sono rari, ma consentiti.

IMPORTANZA DEL RUOLO DEI PRESIDENTI DI COMMISSIONE