



PRIME NOTE SUL *BUDGET PROCESS* DELL'ERA OBAMA: UN *REGULAR DISORDER* «ULTIMA SPIAGGIA» DELLO SCONTRO POLITICO?

di Luigi Testa *

SOMMARIO: 1. Il processo di bilancio negli USA: cenni introduttivi. – 2. Un'analisi degli ultimi quattro Congressi. – 3. Iniziativa, indirizzo parlamentare e legislazione fiscale. – 3.1. Il *Presidential Budget*. – 3.2. La *concurrent resolution*. – 3.3. La procedura di *reconciliation*. – 4. La procedura di *appropriation*: cenni ricostruttivi. – 4.1. La *performance* degli ultimi sette anni. – 4.2. 2013: «Sorry, temporarily shut down». – 5. Alcune impressioni conclusive.

1. Il processo di bilancio negli USA: cenni introduttivi

Nel corso dello scorso secolo, il *Budget Process* statunitense¹ ha conosciuto un importante momento di avvicinamento al modello continentale, in questo senso 'tradendo' la originaria forma che gli veniva per naturale derivazione dal modello della Madrepatria inglese², cui la struttura resta tuttavia ancora sostanzialmente fedele.

In effetti, almeno con riguardo alla sua struttura documentale, è possibile individuare con chiarezza un modello anglo-americano e un opposto modello continentale – se si vuole: un modello di *common law* ed uno di *civil law*, senza però voler dare alla distinzione in questi termini proposta nessun significato “di merito” che vada oltre ad una semplice operazione

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato – Dipartimento di Studi Giuridici, Università commerciale Luigi Bocconi.

¹ La letteratura sui profili procedurali del *Budget Process* negli Stati Uniti non pare particolarmente ricca. La trattazione omogenea forse più rilevante resta A. Schick, *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*, Washington, Brookings Institution Press, 2007, peraltro non aggiornato alla più recente esperienza. Resta utile anche il classico H. M. Robert, *Robert's Rules of Order Newly Revised*, Reading, Philadelphia, Da Capo Press, 2011, ma anche P. Mason, *Mason's Manual of Legislative Procedure*, St. Paul, Denver, National Conference of State Legislatures, 2010; altri testi di procedura parlamentare si troveranno sulle *rules* di ciascuna Camera. Una fonte preziosa è rappresentata, inoltre, dai precisi e sempre aggiornati report del *Congressional Research Service*, tutti facilmente consultabili *on line*. In italiano, di recente v. A. Police, *Le procedure di bilancio negli Stati Uniti d'America*, in *Le procedure di bilanci statali in una prospettiva comparata*, M. L. Bassi (cur.), Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp. 203 ss.; prima A. Zanardi, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, in *Crisi fiscale e indirizzo politico*, F. Bassanini, S. Merlini (cur.), Bologna, il Mulino, 1995, pp. 59 ss.

² Per una rapida ricognizione della procedura di bilancio nel Regno Unito, nulla di più utile che consultare E. May, *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament (Parliamentary Practice)*, London, LexisNexis, 2011, pp. 711 ss. In estrema sintesi, e per quanto qui di interesse, fondamentale è la distinzione – dall'inizio alla fine – tra la procedura di spesa pubblica e quella relativa al ciclo delle entrate. Per la prima, l'iniziativa dell'esecutivo prende la forma degli *Estimates*, su cui la Camera dei Comuni adotta una risoluzione, che costituisce il nucleo del *Supply and Appropriation Bill*, che, approvato, chiude il ciclo di spesa pubblica. Quanto alle entrate, invece, la filiera si apre con il Budget presentato dal Cancelliere dello Scacchiere: anche in questo caso, le *funding resolutions* approvate dai Comuni ad esito del dibattito costituiscono la base per il confezionamento del *Finance Bill*, che, approvato, definisce il ciclo fiscale.

di *labelling*³. Da questa prospettiva, il modello continentale restituisce un *continuum* senza soluzione tra l'esercizio dell'iniziativa dell'esecutivo e la decisione parlamentare. Al contrario, nel modello anglo-americano, l'iniziativa del Governo resta "sulla soglia" del Parlamento senza prendere la forma di un'iniziativa legislativa in senso stretto, occorrendo in coda ad essa una risoluzione con cui l'Assemblea "si appropria" dell'indirizzo dell'Esecutivo e formalmente dà inizio alla filiera parlamentare⁴.

Il *Budget and Accounting Act* del 1921 e, in seguito, il *Congressional Budget Act* del 1974 – entrambi accompagnati da un dibattito condiviso ed importante non solo nella comunità scientifica e politica, ma nella società civile in generale⁵ – sono tuttavia intervenuti ad alterare la nettezza della contrapposizione possibile "modello anglo-americano *vs.* modello continentale", avviando un processo di avvicinamento notevole della formula americana al secondo. Così, la riforma del 1921 – pur non potendo, evidentemente, introdurre una iniziativa legislativa formale del Presidente in materia di finanza pubblica – lo rende titolare di una iniziativa unitaria che segna una cesura fondamentale con il modello inglese⁶ e che, con l'introduzione di un primo strumento di razionalizzazione del processo, recupera alla Presidenza un ruolo chiave nella decisione di finanza pubblica – pur esponendolo, naturalmente, ad una forma di responsabilità forse inedita fino a quel momento⁷. Nella direzione di una maggiore razionalizzazione del procedimento va anche il *Congressional Budget Act* del 1974, che al *Presidential Budget* introduce come contrappeso lo strumento della *concurrent resolution* con cui il Congresso è messo finalmente⁸ in grado di esprimere un indirizzo unitario e complessivo sulle proposte governative, appena dopo che queste siano state presentate alle Camere.

L'adozione della *concurrent resolution* da parte del Congresso segna il momento in cui il percorso riprende la struttura tipica del modello inglese, con un doppio binario per il ciclo fiscale e per quello della spesa pubblica. A tal fine, da un lato la risoluzione – tra le altre cose – può adottare una serie di *reconciliation instructions*, sulla base delle quali le Commissioni Bilancio di Camera e Senato confezioneranno i *Reconciliation Bills* da presentare all'aula, recanti le eventuali modifiche

³ In effetti, la distinzione tra *common law* e *civil law* porta in sé la considerazione di una serie di fattori che in realtà attengono poco al modello di decisione di finanza pubblica; essa, dunque, è qui impiegata soltanto come riferimento sintetico alle aree giuridiche cui esse afferiscono, e – se si vuole – come un doveroso omaggio alla «principale dicotomia interna alla tradizione giuridica occidentale» (A. Somma, *Introduzione al diritto comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 99).

⁴ Per il Regno Unito, vedi quanto alla nt. 2.

⁵ Per una efficace ricostruzione del dibattito, si veda N. Caiden, *Paradox, Ambiguity, and Enigma. The Strange Case of the Executive Budget and the United States Constitution*, in *Public Budgeting, Policy, Process, and Politics*, I. Rubin (cur.), New York, Armonk, M. E. Sharpe, 2008, pp. 47 ss.

⁶ Dove invece (v. nt. 2) anche l'iniziativa dell'esecutivo mantiene due sedi e formule separate.

⁷ In effetti, le opposte posizioni del dibattito in materia, si riferivano entrambe al tema della responsabilità *vs.* irresponsabilità del Presidente. Se da un lato vi era chi sosteneva che il modello consegnato dalla Costituzione dell' '89 richiedesse un completo isolamento del potere esecutivo, escludendone quindi qualsiasi prerogativa anche solo nella fase della proposta contabile, dall'altro lato vi era chi proprio in una istituzionalizzazione di questa proposta vedeva uno strumento di responsabilizzazione del Presidente, altrimenti ipergarantito a dispetto di un sostanziale potere di codecisione. Tra gli altri contributi che confluirono nel dibattito, con un'importante prospettiva di diritto comparato, v. R. Stourm, *The Budget*, New York, Institute for government research Studies in administration, 1917; ma anche W. F. Willoughby, *The Problem of a National Budget*, New York, London, D. Appleton, 1918.

⁸ Fino a quel momento, infatti, il procedimento che seguiva al *Presidential Budget* manteneva una struttura del tutto disarticolata, in piena autonomia in ciascuna delle sedi ad esso deputate. Efficacemente, A. Schick, *op. cit.*, 118, la definisce «the fiscal framework within which Congress takes [its] statutory actions». Nel Regno Unito un analogo problema non si pone: anzitutto per la sostanziale esclusione della Camera alta dalle decisioni di contabilità pubblica, e poi per il mantenimento della distinzione tra ciclo di spesa e ciclo fiscale già al momento della formulazione dell'iniziativa dell'esecutivo.

alla legislazione fiscale ⁹. Dall'altro, è la stessa risoluzione, con una prima allocazione tra le *Appropriation Committees* delle due Camere, a dare inizio a quel meccanismo distributivo “a cascata” che costituisce il principale strumento di *enforcement* della decisione di finanza pubblica ¹⁰. Sulla base della prima allocazione, infatti, le *Appropriation Committees* di Camera e Senato procedono ad una *sub-allocation* a favore di ciascuna delle dodici proprie *Sub-Committees*, titolari delle diverse competenze materiali. Raccolte le istanze di spesa di ciascuna delle proprie Sottocommissioni, le due Commissioni madre potranno dunque formulare l'*Appropriation Bill* da presentare all'aula, recante autorizzazione di stanziamento delle spese pubbliche per l'esercizio finanziario successivo.

2. Un'analisi degli ultimi quattro Congressi

La struttura sulla quale si dispiega il processo di decisione di finanza pubblica si muove, dunque, su tre piattaforme non necessariamente allineate: la Casa Bianca, la Camera dei Rappresentanti e il Senato. Nel *Budget Process* si giocano dunque per lo meno due diverse dialettiche: quella tra il Congresso e il Presidente, cui può aggiungersi quella tra le due Camere dell'organo legislativo; a questa, qualcuno aggiunge una terza tensione dialettica – vera, in realtà, soltanto per una sezione del ciclo di bilancio –, che è quella tra la maggioranza politica di ciascuna Camera e l'*Appropriation Committee* ¹¹. Anche al netto di quest'ultima aggiunta, si finisce dunque per trovarsi di fronte ad un modello ad altissima mobilità, soprattutto nei casi in cui non vi è solo l'asimmetria politica tra Casa Bianca e Capitol Hill, ma a questa si aggiunge quella tra la Camera dei Rappresentanti e il Senato, come nei due quarti dell'era Obama.

Il *Budget and Accounting Act* del 1921, come modificato dal *Budget Enforcement Act* del 1990, prevede che il Presidente presenti il proprio Bilancio alle Camere non più tardi del primo lunedì di febbraio ¹². La scadenza – meramente ordinatoria – è pensata anche per consentire al Presidente neo eletto di essere il materiale autore del *Presidential Budget* per il primo esercizio finanziario ¹³ del suo mandato, senza lasciare che l'indirizzo di finanza pubblica sia pregiudicato da *midnight decisions*.

Questa *timeline* permette di far rientrare nel *Budget Process* dell'era Obama già il 2009 (*rectius*: l'esercizio finanziario che comincia il 1° ottobre 2009) ¹⁴, mentre pare imprudente includervi anche la decisione di finanza pubblica per l'esercizio finanziario che comincerà il 1° ottobre

⁹ Sul *reconciliation process* si può vedere, oltre a quanto già citato, A. Schick, *Reconciliation and the Congressional Budget Process*, Washington-London, 1981; anche R. Keith, B. Heniff Jr., *The Budget Reconciliation Process: House and Senate Procedures*, Report del *Congressional Research Service*, 2005.

¹⁰ Per una rapida ricognizione della procedura di *appropriation*, v. S. Streeter, *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, Report del *Congressional Research Service*, 2008.

¹¹ In questo senso J. Woon, S. Anderson, *Political Bargaining and the Timing of Congressional Appropriations*, in *Legislative Studies Quarterly*, 2012, 409 ss.

¹² «On or after the first Monday in January but not later than the first Monday in February of each year, the President shall submit a budget of the United States Government for the following fiscal year» (31 U.S.C. 1105[a]).

¹³ È appena il caso di segnalare che, attualmente, l'esercizio finanziario non corrisponde all'anno solare, ma comincia il 1° ottobre di ogni anno, per concludersi naturalmente il 30 settembre.

¹⁴ Come si vedrà poco oltre, infatti, la tempistica del *Budget Process* è pensata in modo da consentire al Presidente appena insediato di redigere in autonomia le proposte contabili per il primo esercizio finanziario del suo mandato.

2016 ¹⁵: se il ciclo, infatti, si è già aperto con il *Presidential Budget* del 9 febbraio 2016, resta ancora da vedersi la parte quantitativamente e qualitativamente più significativa del percorso parlamentare. Il *focus* di questa analisi, dunque, è relativo alle sessioni parlamentari che vanno dal 111° Congresso (2009-2011), fino alla prima metà del 114° Congresso degli Stati Uniti d'America (2015-2017), di cui sarà bene ricordare sommariamente la composizione politica.

L'*incipit* della Presidenza Obama – con la candidatura democratica a più del 50% per la prima volta del '76 – è contestuale ad una situazione di pieno governo che dura per tutto il biennio 2009-2011, con i Democratici a quota cinquantasei ¹⁶ e l'appoggio dei due Indipendenti, e i Repubblicani a quota quarantadue al Senato, e la maggioranza del 58,8% alla Camera bassa. I giudizi sull'attività del governo durante il 111° Congresso sono per la verità vari ¹⁷, e se i risultati sono stati forse inferiori rispetto alle aspettative ciò si spiega principalmente in ragione del fatto che alla piena egemonia dei Democratici sono quasi sempre mancati i numeri necessari al Senato per sfondare l'ostruzionismo della minoranza repubblicana. Solo nel breve periodo del secondo semestre del 2009, infatti, grazie all'appoggio degli indipendenti e complici uno – o in un momento due – seggi vacanti, il partito di maggioranza si è ritrovato a poter contare i voti necessari per l'approvazione di una *cloture motion* ¹⁸. La cosa, tuttavia, interessa solo parzialmente il ciclo di bilancio. Diversamente dalle procedure ordinarie, infatti, la parte quantitativamente maggiore del *Budget Process* conosce delle regole di contingentamento del dibattito – anche più severe proprio al Senato di quanto non lo siano alla Camera bassa ¹⁹ – che di fatto rendono impraticabile un serio *filibustering*. Né, d'altra parte, queste regole possono essere facilmente poste in deroga dalla minoranza parlamentare al Senato: per il loro superamento, infatti, sono prescritte delle maggioranze qualificate di cui di regola neanche il partito di maggioranza ha disponibilità. Il *filibustering* tornerà, invece, a rappresentare un problema serio nella “porzione” del *Budget Process* che non è presidiata da regole di procedura motorizzata e accelerata, come si avrà modo di vedere oltre.

Le successive sessioni parlamentari, dal 2011 al 2015, presentano invece il maggior grado di divisione. Dal 1901 ad oggi, i casi di governo diviso tra Presidente e Congresso sono stati venticinque, di cui tre sotto la Presidenza Obama; di questi venticinque casi, solo otto hanno conosciuto l'ulteriore asimmetria anche all'interno del Congresso stesso, tra Camera dei Rappresentanti e Senato. Se si escludono i casi del 1911-12 e del 1931-32, entrambi a cavallo di diverse Presidenze, e il caso *sui generis* del 2001-02 ²⁰, residuano un blocco di tre Congressi

¹⁵ Sinteticamente: FY 2017, e così anche oltre.

¹⁶ Cinquantasei è la quota media dei senatori; nell'arco del biennio oscillerà tra cinquantasette e cinquantotto.

¹⁷ Si veda, ad esempio, – con specifica relazione alla situazione del Congresso – l'analisi di J. Acker, *Barack Obama and Congress: How the Rules of the Caucus Hinder the President's Legislative Agenda*, in *Legislation and Policy Brief*, Vol. 2, Iss. 1, Article 3, 2010.

¹⁸ La *cloture motion*, prevista dalla *Rule XXII*, consente di limitare il tempo del dibattito in aula al Senato, altrimenti potenzialmente illimitato. Sui profili più strettamente procedurali, v. C. M. Davis, *Invoking Cloture in the Senate*, Report del *Congressional Research Service*, 2015.

¹⁹ Ad esempio, la regola per la quale Camera e Senato non possono deliberare i relativi stanziamenti (*appropriations*) per l'esercizio finanziario successivo fin quando non sia stata adottata la *common resolution*, può essere derogata al Senato solo con una maggioranza qualificata di tre quinti, mentre alla Camera è previsto che il divieto venga meno se il Congresso non riesce ad approvare la risoluzione entro il 15 maggio (2 U.S.C. 634 [2005]).

²⁰ Le elezioni per il Senato del 2000 restituiscono un perfetto 50 a 50, in cui il ruolo chiave è dunque giocato dal Presidente, che – a mente della sez. 3 dell'art. 1 della Costituzione – torna in situazione di parità di voti a poter esprimere la propria preferenza. Il voto decisivo è dunque quello di Al Gore, fino al cambio di guardia alla Casa Bianca, con l'arrivo del repubblicano

divisi, dal 1981 al 1987, con la Presidenza Reagan, e una sequenza di due Congressi divisi, dal 2011 al 2015, Obama *regnante*, in entrambi i casi con i Democratici maggioranza al Senato e i Repubblicani alla Camera. Il 21 luglio del 2011, *The Economist* scrive: «Unless you are Machiavelli this seems like a poor way to govern»²¹; ma è ancora presto per un giudizio di questo tipo. Certo è che le elezioni per il 114° Congresso (2015-2017) non sembrano premiare il Presidente, non risparmiandogli una chiusura di mandato in pieno governo diviso, con i Repubblicani in maggioranza sia alla Camera che al Senato.

Va da sé che un processo di bilancio che si muove su *una struttura mobile*, in cui il fronte della dialettica e dunque del potenziale conflitto non è unico, ma (almeno) duplice – Presidente *vs.* Congresso, Camera *vs.* Senato –, non è stato esente da *stress* nelle condizioni che si sono appena descritte. Si può anticipare, tuttavia, che le osservazioni che potranno farsi non vanno nel senso di una isolata eccezionalità, quanto piuttosto di un consolidamento di tendenze già presenti nel sistema, che dunque potranno prendersi a sintomo di una trasformazione del sistema che dalle più recenti vicende della “strana” Presidenza Obama ha avuto soltanto l’impulso definitivo.

3. Iniziativa, indirizzo parlamentare e legislazione fiscale

L’analisi che qui si propone non può che partire dal momento dell’iniziativa dell’esecutivo²². Come si anticipava, la previsione di un’iniziativa governativa in materia di bilancio dello Stato non trova – come invece in altri ordinamenti – copertura costituzionale, ed è introdotta *per tabulas* soltanto del 1921 con il *Budget and Accounting Act*. In un sistema in cui per statuto mancano meccanismi istituzionali di responsabilità del Capo dello Stato, se non nei casi più gravi dell’*impeachment*, la formalizzazione dell’iniziativa dell’esecutivo con il *Presidential Budget* fu presentata come uno strumento di responsabilizzazione del Presidente.

In effetti, dare all’indirizzo politico-finanziario proposto dal Governo la forma di un unitario documento pubblico significò agevolare una forma di responsabilità politica (anche diffusa): una grande novità se si pensa al disordine (e dunque alla difficoltà di individuazione di una responsabilità in materia) dominante fino ad allora, quando ancora non sembrava chiaro e non era generalmente rispettato l’obbligo delle amministrazioni di astenersi dall’inviare direttamente le proprie richieste di spesa al Congresso, passando invece per il Dipartimento del Tesoro che almeno ne coordinasse la presentazione con la compilazione di un unico *Book of Estimates*²³. «Accountability can be enforced and efficiency secured only when responsibility

Cheney, il 20 gennaio. Nel maggio dello stesso anno, tuttavia, il senatore Jeffords lascia il gruppo dei repubblicani, e dà l’appoggio come indipendente ai democratici.

²¹ R. M., *Divided Government in the Modern Era*, in *The Economist*, 21 luglio 2011.

²² In realtà, lo studio di questo primo momento del *Budget Process* potrebbe ben apparire “fuori tema”, per le caratteristiche stesse del modello anglo-americano, che – come si chiariva *supra* nel corpo del testo – lascia l’iniziativa del Governo “sulla soglia” della filiera parlamentare in senso stretto. Nonostante questo dato formale, tuttavia, tale iniziativa entra a pieno titolo nella dialettica “esecutivo *vs.* legislativo” di cui qui si tenta di offrire una rappresentazione.

²³ Per una rapida ricostruzione storica, v. M. D. Christensen, *The President’s Budget: Overview of Structure and Timing of Submission to Congress*, Report del *Congressional Research Service*, 2013.

is definitely located in a single authority», sostiene tra gli altri W. F. Willoughby²⁴, nel dibattito che è la stessa Presidenza Taft a sollevare, con l'istituzione nel 1910 della *Commission on Economy and Efficiency*²⁵.

Come corrispettivo del *Presidential Budget*, nel 1974, si pone la *concurrent resolution* adottata su di esso dalla Camere²⁶. In effetti, lo strumento introdotto dal *Congressional Budget Act* segna un momento di forte razionalizzazione di un sistema che fino a quel momento, nella sua fase parlamentare, era stato segnato da un alto grado di frammentarietà e disarticolazione. In parte anche a questo fattore era riconducibile il marginale ruolo assunto dal Congresso nella definizione della finanza pubblica, non reggendo il confronto con un Presidente che, dal 1921, si presentava alle Camere con un indirizzo determinato e unitario. La riconduzione, con la *concurrent resolution*, ad una matrice unitaria dell'indirizzo del Parlamento – pensata, non a caso, in un momento di particolare tensione tra Campidoglio e Casa Bianca²⁷ – avrebbe dovuto ricompattare le Camere, fornendo loro il mezzo per fare la *voce grossa* contro le più o meno legittime istanze presidenziali.

3.1. Il *Presidential Budget*

L'esercizio dell'iniziativa formale unitaria del Governo si risolve presto, in effetti, in uno strumento di “egemonia” del Presidente, coadiuvato dall'*Office of Management and Budget* (OMB) che proprio il *Budget and Accounting Act* del 1921 istituisce²⁸. Presto, dunque, il *Presidential Budget* diviene una sorta di «presidential pulpito»²⁹ in cui i contenuti, i toni e le modalità di presentazione tradiscono il ruolo che l'inquilino della Casa Bianca intende adottare nei riguardi del Congresso. In questo senso, ad esempio, il rispetto dei termini previsti dalla legge per la presentazione del documento alle Camere può essere sintomatico della sostanza dei rapporti che corrono tra la Casa Bianca e il Campidoglio. Un deposito ritardato, senza una valida motivazione, con la conseguenza di erodere lo spazio del dibattito parlamentare – pendente la

²⁴ W. F. Willoughby, *op. cit.*, p. 29. Il *Report of the President's Commission on Economy and Efficiency* (Document No. 845, June 27, 1912, *United States House of Representatives*), p. 10, parla di un «instrument of legislative control over the administration».

²⁵ La lettura del *Report* finale del Presidente della Commissione (Document No. 845, June 27, 1912, *United States House of Representatives*) è utile per avere diretta impressione dei vivaci toni del dibattito. Così viene descritta la situazione pre-1921: «The Book of Estimates our nearest approach to a budget, is rather a more or less well-digested mass of information submitted by agents of the Legislature to the Legislature for the consideration of legislative committees to enable the Legislature both to originate and to determine the policy which is to be carried out by the Executive during the coming budgetary period».

²⁶ Una *concurrent resolution* è un atto di indirizzo, senza forza di legge, diversamente dalla c.d. *joint resolution*. Questo carattere la svincola dall'esercizio del potere di veto presidenziale, lasciando la maggiore libertà possibile al Congresso.

²⁷ Nota così G. F. Ferrari, *L'esperienza statunitense*, in *Il Presidente della Repubblica*, M. Luciani, M. Volpi (cur.), Bologna, il Mulino, 1997, p. 504.

²⁸ Dalla sua istituzione, l'*Office of Management and Budget* ha acquisito un ruolo rilevantissimo nello scacchiere politico statunitense, che meriterebbe un approfondimento a parte. Per avere qualche idea, può essere utile S. L. Tomkin, *Inside OMB: Politics and Process in the President's Budget Office*, New York, Armonk, M. E. Sharpe, 1998. Interessante, anche se pare più una prognosi *ex ante* sulla base degli obiettivi di *trasparenza* dichiarati dal Presidente Obama nei primissimi tempi del suo mandato, anche B. A. Radin, *The Relationship Between OMB and the Agencies in the Obama Administration*, in *International Journal of Public Administration*, 2009, pp. 781 ss.

²⁹ A. Schick, *The Federal Budget*, cit., p. 110.

spada di Damocle dell'inizio di un nuovo esercizio finanziario – potrebbe essere facilmente interpretato come uno sgarbo istituzionale, forse anche in mala fede ³⁰.

Invero, il *Presidential Budget* è quasi sempre presentato alla scadenza fissata, o addirittura in anticipo rispetto ad essa. Il primo ritardo – se si eccettua quello di un giorno, per l'anno finanziario 1955 – è quello del Presidente Ford, nel 1976, sei giorni dopo il termine di legge. Gli episodi cominciano ad essere più frequenti dagli anni '90, con i quarantacinque giorni di Reagan nel 1988 (FY1989) e i sessantasei giorni di Clinton nel 1993 (FY1994), che resta il ritardo record fino al 2009 ³¹.

In questa statistica, la presidenza di Obama ha un primato poco invidiabile. Obama, infatti, è il Presidente ad aver raggiunto il ritardo maggiore nella presentazione del *Budget* – novantaquattro giorni, nel 2009 (FY2010) – ed il Presidente degli Stati Uniti a poter vantare il più alto numero di ritardi durante il suo mandato, per un totale di 202 giorni di ritardo. Solo due volte, nel 2010 e nel 2015, il Presidente riesce a rispettare il termine del primo lunedì di febbraio, con – a parte il caso abnorme del 2009 – sette giorni di ritardo nel 2011 e 2012, e sessantacinque del 2013 ³².

Dal '21 al 2015 (FY2016), i casi di ritardo nella presentazione del *Presidential Budget* son stati complessivamente tredici; di questi tredici, solo quattro volte si son superati i sessanta giorni; di queste quattro volte, due sono nella Presidenza Obama.

Alla prima occasione, nel 2009 (dunque per l'esercizio finanziario 2010), il *Budget* – previsto per il 2 febbraio – arriva alle Camere il 7 maggio. Il ritardo – il più grave nella storia qui considerata – non pare neanche pienamente giustificato dalla circostanza che si trattava del primo anno del mandato, con il Presidente appena eletto e arrivato alla Casa Bianca. Effettivamente, in coincidenza con i più recenti anni di transizione presidenziale, si è registrato il maggior ritardo di quelli finora verificatisi: così è per l'esercizio finanziario del 1994, col Presidente Clinton di fresca elezione, e poi per quello del 2002, con l'arrivo del Presidente Bush. Ma il ritardo del 2009 supera i due precedenti praticamente di un terzo: rispettivamente di ventotto e di trentuno giorni.

Il secondo grave ritardo, nel 2013 per l'esercizio in corso dal 1° ottobre 2014, anche si colloca a ridosso delle nuove elezioni presidenziali, ma, con la rielezione di Obama, non lo si può definire propriamente un anno di transizione istituzionale. Se il dato statistico significa ancora qualcosa, anche i due immediati predecessori di Obama hanno ricevuto un secondo mandato,

³⁰ Il problema della ritardata presentazione del bilancio da parte del Governo trova, in altri ordinamenti, soluzioni *per tabulas*. Così, ad esempio, la Costituzione della V Repubblica francese, all'art. 47, c. 4, prevede che «se la legge finanziaria che stabilisce le entrate e le spese di un esercizio non è presentata in tempo utile per essere promulgata prima dell'inizio dell'esercizio stesso, il Governo richiede con urgenza al Parlamento l'autorizzazione a riscuotere le imposte e stanziare i fondi relativi agli impegni di spesa già approvati». Ancora, l'art. 45 della legge organica di contabilità pubblica (n. 2001-692), il Governo può depositare «immédiatement» un disegno di legge speciale che lo autorizza a riscuotere le imposte già approvate fino all'approvazione della nuova legge di bilancio da parte delle Camere: a questo strumento si è fatto ricorso nel 1979, dopo una decisione del *Conseil constitutionnel* che invalidava la legge di bilancio approvata dalle Camere per l'esercizio dell' '80. Sul procedimento di finanza pubblica in Francia, si può senz'altro vedere il recente L. Saïdj, J.-L. Albert, *Finances Publiques*, Parigi, Dalloz, 2013.

³¹ Il Presidente Clinton tarda anche nel 1996, con quarantatré giorni, e poi nel 1998, con un ben meno grave ritardo di tre giorni. Prima di Clinton, c'era stato Bush sr., per il FY1991, con sette giorni di ritardo; e dopo di lui vi sarà il ritardo di sessantatré giorni di Bush jr., nel 2001.

³² Neanche nell'anno in corso Obama è riuscito a depositare in tempo il *Budget*, anche se si è trattato di un solo giorno di ritardo.

e in quella circostanza solo Clinton ritardò (ma di tre giorni) nella presentazione del *Budget* per l'esercizio finanziario del 1995, mentre il Presidente Bush jr. mantenne anche in quella circostanza una virtuosa puntualità che solo nel 2001 (FY2002) – l'anno dell'inizio del mandato – era mancata.

Dunque il terzo ritardo più grave della storia americana (dopo quello del FY2010 e del FY1994 di Clinton) sembrerebbe trovare una giustificazione autonoma, che è il Direttore dell'*Office of Management and Budget* a premurarsi di significare, con una lettera dell'11 gennaio 2013 al *Chairman* della Commissione Bilancio della Camera, e ribadita nella conferenza stampa di presentazione del *Presidential Budget* per il 2014, il 10 aprile 2013³³. I sessantacinque giorni di ritardo si giustificavano con l'esigenza di attendere la fine della *fiscal cliff negotiation* e della procedura di *sequestration*³⁴, che condizionavano l'effettiva rappresentazione di finanza pubblica. D'altra parte, pur senza menzione da parte del Direttore dell'OMB, una qualche incidenza avrà pure giocato il ritardo nella conclusione del ciclo di bilancio relativo all'esercizio finanziario precedente: la legge che chiude il *Budget Process* porta infatti la data soltanto del 26 marzo 2013, e rappresenta l'esito di un percorso piuttosto impegnativo, ove la strada più probabile era parsa in un primo momento quella della prospettiva per nulla gradevole di un intero anno di "esercizio provvisorio".

Anche il ritardo del 2014 (FY2015) – di ventinove giorni – è giustificato da un comunicato dell'OMB del 23 gennaio in ragione della conclusione del ciclo di bilancio per il FY2014 soltanto il 17 gennaio di quell'anno, mentre, nella verifica delle statistiche, ha un certo interesse il ritardo di sette giorni per il FY2012, che non è stato invero accompagnato da alcuna giustificazione dichiarata. Il *Presidential Budget* per il 2012 – presentato il 14 febbraio 2011 – interviene in coda ad un *Budget Process* (per il FY2011) particolarmente complesso che non aveva portato ad altro che ad un intero anno di esercizio provvisorio (su cui *amplius ultra*). Il ritardo di *una sola* settimana che nel 2011 ebbe a registrarsi potrebbe falsificare l'impressione di una corrispondenza tra chiusura problematica del ciclo di bilancio precedente e ritardo (grave) nella predisposizione del *Presidential Budget* successivo. Eppure, ad una più attenta analisi, proprio il caso del 2011 può essere letto nel senso inverso. Il fatto, cioè, che le pedine dello scacchiere della decisione di finanza pubblica abbiano messo da parte i tentativi volti alla ricerca di una soluzione legislativa di compromesso ma definitiva, *adagiandosi* sulla scelta di un esercizio provvisorio di trecentosessantacinque giorni, può aver messo la Casa Bianca – *rectius*: l'OMB – nella condizione di poter con maggiore "serenità" confezionare il nuovo bilancio, senza essere assorbita da "disperati" tentativi di *political bargaining*.

³³ Così risponde il Segretario dell'OMB alla domanda di un giornalista: «The prime budget season for OMB is November, December. And given what was going on with the fiscal cliff negotiation, we needed to put much of it on hold to understand what was going to happen in the fiscal cliff negotiation... We had complexity around the sequester and the sequester kicking in unfortunately on March 1st. So given those delays primarily driven by fiscal cliff negotiation, made worse by the sequester, the budget was delayed, and we're happy to be rolling it out today» (Qui la trascrizione: www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/04/10/press-briefing-press-secretary-jay-carney-omb-acting-director-jeffrey-z).

³⁴ In estrema approssimazione, la procedura di *sequestration* consente al Presidente, previa autorizzazione legislativa, di disporre dei tagli alla spesa pubblica – anche se precedentemente autorizzata – che risulti eccedente rispetto agli obiettivi di bilancio.

Si è da talune parti ritenuto di etichettare l’atteggiamento di Barack Obama nei confronti del Congresso come un alternarsi di *deference*, *disinterest* e *collusion* ³⁵. Nel nostro caso, in realtà, più che condotte di tipo non collaborativo della Casa Bianca, sembrano aver pesato le scorie di un sempre maggiore affanno delle Camere a definire il ciclo di bilancio. Come emergerà più chiaramente nell’analisi successiva, il *Budget Process* ha finito per essere affetto – nella stagione qui considerata – da una cronica dispnea, del resto già tradita dal riferimento all’esercizio provvisorio annuale del 2011 e di quello, poi “sanato” *in limine*, del 2013. Tale circostanza ha naturalmente portato con sé l’esigenza (poi forse raccolta dal Presidente ai suoi fini, e qui dunque si potrebbe discutere di *disinterest* o formule analoghe) di tempi ritardati per l’elaborazione della “trascrizione in termini contabili dell’indirizzo politico” ³⁶. Certo, la cronistoria dei ritardi di Obama resta finora un *unicum*, il record nelle statistiche in materia; si avrà modo, tuttavia, di chiarire oltre come ciò si inserisca nel più generale record di una stagione di complessivo disordine in relazione a ciascuna delle componenti del *Budget Process*, fattore causale e allo stesso tempo causato di una generale assenza di condotte virtuose. Così, infatti, se il ritardo nella presentazione del *Budget* trova ragionevole giustificazione nell’esigenza di attendere la conclusione del ciclo precedente, esso finisce – *abyssus abyssum invocat* – per mettere a rischio la chiusura del nuovo processo entro l’inizio del nuovo esercizio finanziario, salvo voler sacrificare alla *continuité de la vie nationale* – come la chiamerebbe il Consiglio costituzionale francese ³⁷ – l’effettivo ruolo del Parlamento.

3.2. La *concurrent resolution*

Proprio a beneficio del ruolo del Congresso è invece pensata, nel 1974, la *concurrent resolution*. Nella mente del legislatore la risoluzione è concepita da un lato come strumento di razionalizzazione essenziale del *Budget Process*, localizzando un indirizzo unitariamente espresso, in una procedura che – come si è visto – dopo questo momento torna a disarticolarsi, sul modello del Regno Unito. Dall’altro, essa rappresenta la prima decisione del Parlamento in materia di finanza pubblica, se non altro per la previsione per cui proprio con essa si provvede alla prima determinazione dei limiti alla spesa pubblica per i cinque esercizi finanziari successivi, e quella su cui si innestano tutte le successive decisioni. (Si ricorderà quanto nella ricostruzione del *Budget Process* si è già anticipato sul meccanismo di *allocation* a cascata tra *Appropriation* e *Sub-Appropriation Committees*, per l’approvazione degli stanziamenti legislativi di spesa pubblica).

È in considerazione di ciò che si spiega la scelta di lasciare libera l’adozione della *resolution* da qualsiasi termine di natura perentoria, in modo da permettere il confronto più sereno possibile; e soprattutto la scelta a favore di un atto parlamentare di natura non-legislativa, sottratto

³⁵ Così A. E. Busch, *President Obama and Congress: Deference, Disinterest, or Collusion?*, in *The Obama Presidency in the Constitutional Order*, C. McNamara, M. M. Marlowe (eds.), Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2011, pp. 71 ss.

³⁶ S. Buscema, voce *Bilancio*, in *Enciclopedia del Diritto*, V, Milano, Giuffrè, 1959, p. 379.

³⁷ È espressione frequente nella giurisprudenza del giudice costituzionale della V Repubblica francese; si veda ad esempio la decisione n. 448 del 25 luglio 2001, riguardo proprio al ritardo nel deposito del disegno di legge di finanza pubblica (*loi de finances de l’année*) da parte del Governo.

dunque alla minaccia del *veto power*, in modo da garantire una composizione degli interessi quanto più franca possibile. In sostanza, la procedura pare incentivare il “conflitto”, contando sulla sua capacità maieutica. Ha scritto un commentatore: «Precisely because conflict is unavoidable, it is essential that the process be engineered so as to encourage opposing sides to seek accommodation»³⁸.

In effetti, lo strumento sembra funzionare, e l'accordo viene raggiunto pure nel lungo periodo di sei anni di potere diviso tra Camera e Senato – che rappresenta, evidentemente, il campo della dialettica qui rilevante –, dal 1981 al 1987. Non va meglio nella sessione 2001-2003, quando le Camere, per la seconda volta nella storia³⁹, non trovano l'accordo per l'adozione della *concurrent resolution* per l'esercizio finanziario con decorrenza dal 1° ottobre del 2003. Così, pur in costanza di governo pieno, la risoluzione non è ancora adottata nel 2004 e nel 2006 (rispettivamente: FY2005 e FY2007).

Quando Obama arriva alla Casa Bianca, dunque, erano stati quattro gli anni in cui la Camera dei Rappresentanti e il Senato non erano arrivati ad una condivisione sui contenuti della risoluzione sul *Presidential Budget*. Nell'era Obama si doppia, ed anche di più. L'unico anno in cui il Congresso riesce ad adottare la *concurrent resolution* è il 2009 per il 2010⁴⁰, con le Camere allineate sulla maggioranza democratica, e il 2015 per il 2016⁴¹, con il Congresso in mano ai Repubblicani. Neanche nel 2010 per il 2011, con il Parlamento ancora tutto democratico, le Camere trovano l'accordo⁴², consegnando alla stagione di Obama il record della prima volta in cui la *concurrent resolution* non viene approvata per due volte di seguito e oltre⁴³.

Nel 2013 (per il FY2014) si era vicini all'accordo, e due testi assimilabili di risoluzione erano stati approvati da Rappresentanti e Senatori, ma il procedimento si arena nella fase della *Conference*, risultando impossibile un arrangiamento condiviso dei due testi in uno. Le altre volte, il procedimento si arena ben prima, subito dopo l'approvazione da parte della Camera bassa, o è stroncato (FY2012 e FY2013) alla delibazione sul passaggio in aula (*motion to proceed*⁴⁴).

D'altra parte, anche quando la *concurrent resolution* viene approvata, il record è un altro: quello del maggior numero di emendamenti presentati e adottati dal Senato al testo proposto dalla

³⁸ A. Schick, ult. *op. cit.*, 159. Sullo stesso tema, v. pure I. S. Rubin, *Understanding the Role of Conflict in Budgeting*, in *Handbook of Government Budgeting*, R. T. Meyers (cur.), San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1999, p. 30.

³⁹ La prima era stata per il FY1999, con il Presidente Clinton.

⁴⁰ Il *Congressional Budget Act*, alla sec. 310, prevede che la risoluzione sia adottata entro il 15 aprile, con termine ordinario. Quella per il 2010, invece, è datata 29 aprile 2009.

⁴¹ La risoluzione è adottata il 5 maggio 2015, con quasi tre settimane di ritardo rispetto al termine fissato *per tabulas*.

⁴² Per la precisione, il procedimento si era arenato al Senato, in aula, mentre aveva superato il primo passaggio nella Commissione Bilancio del Senato.

⁴³ Vale qui la pena di segnalare che una valida sinossi di tutti gli atti del *Budget Process*, almeno dal 2001 ad oggi, è offerta dal sito web del Congresso: www.congress.gov/resources/display/content/Congress.gov+Resources.

⁴⁴ Generalmente, un disegno di legge – o qualsiasi altra misura proposta – viene portata alla *consideration* dell'assemblea con la regola dell'*unanimous consent*. Quando non si dispone dell'unanimità necessaria ad integrare questa ipotesi, lo strumento nelle mani della maggioranza è quello della *motion to proceed*, che richiede la maggioranza semplice. Anche la *motion to proceed* è approvata con dibattito, e dunque è possibile che già in questa fase la parte con interesse contrario all'approvazione adotti una strategia di *filibustering*. Per arginare tale strategia, potrebbe farsi ricorso allo strumento del *cloture*, ma la *Rule XXII* del Senato – come modificata da ultimo il 24 gennaio 2013 – prevede una procedura *sui generis* con maggioranze specifiche (v. già nt. 18). Si ricorderà, d'altra parte, che al Senato, nei *term* considerati, nessuna delle parti politiche ha la maggioranza richiesta per il ricorso a tale strumento (salvo una breve parentesi nella seconda metà del 2009).

Camera ⁴⁵. Dal FY1976 ⁴⁶ al FY2016 sono le cifre più alte: 121 emendamenti proposti per il FY2010, di cui 101 adottati, e ben 254 proposti, di cui 146 adottati, per il FY2016.

Trattandosi di uno strumento concepito *nell'interesse* del Congresso, la mancata adozione della *resolution* non reca pregiudizio alla definizione della decisione pubblica, che potrà proseguire lungo i propri canali procedurali – come, del resto, prima del *Congressional Budget Act* – pur senza una formulazione unitaria dell'indirizzo delle Camere. L'unico problema potrebbe derivare dalla mancata *allocation* che dà il via alla procedura che conduce agli stanziamenti legislativi per la spesa pubblica. A ciò ovvia la previsione per la quale ogni *concurrent resolution* fissa i limiti di spesa per i cinque anni successivi a quello della sua adozione, mentre la prassi si è assestata nel senso di provvedere ad una copertura addirittura decennale.

Se, in questo modo, la mancata adozione della risoluzione non impedisce il regolare prosieguo del *Budget Process*, il riferimento ai tetti di spesa già definiti negli anni precedenti resta comunque critico, se non altro perché non permette di tener conto (non tanto del mutamento dell'indirizzo di politica economica, quanto soprattutto) delle mutate condizioni del quadro finanziario in cui la decisione si inserisce. Ad essere pregiudicato è, dunque, quello che la tradizione continentale individua espressamente come il principio della annualità della legge di bilancio, con tutte le implicazioni che tale principio porta con sé.

Il modello astratto ha, invero, una sua logica interna: se le Camere non sono in grado di definire un indirizzo comune di politica di bilancio, a restare in piedi è l'ultimo che esse son riuscite a concordare. Questa impostazione, tuttavia, sconta una premessa implicita: che sia necessario, cioè, un indirizzo unitario comune delle Camere; mentre questo indirizzo comune non esisteva, o almeno non era *uno actu* espresso, fino al '74, e ciò non impediva, tuttavia, a Rappresentanti e Senatori di procedere nel ciclo di bilancio. Di fatti, nei casi in cui la *concurrent resolution* non è approvata, per evitare il congelamento dei tetti di spesa all'ultima risoluzione comune approvata, le Camere tornano alla prassi precedente, con l'aggiunta di una *fiction*: ciascuno dei due rami del Congresso adotta, infatti, la propria risoluzione (*deeming resolution*), cui tuttavia è riconosciuta «force and effect as if it was adopted by Congress» ⁴⁷.

Nei *terms* considerati, la *deeming resolution* diventa quasi lo strumento ordinario, approvato dalla Camera e dal Senato ⁴⁸ praticamente ogni anno, salvo per il FY2010 e per il FY2016 in cui, come si è visto, il Congresso è in grado di approvare la risoluzione comune. E che le Camere si rapportino a questo strumento – di per sé di natura eccezionale – con una certa disinvoltura istituzionale è segnalato anche dal fatto che, per la prima volta nella statistica in materia, sia per il FY2013 che per il successivo FY2014, la Camera dei Rappresentanti muta rotta in corso d'opera, adottando – la prima volta a distanza di meno di un mese, la seconda a sei mesi di distanza – una nuova *deeming resolution* che, secondo l'ordinaria logica della successione delle fonti nel tempo, sostituisce *en plen* la precedente.

⁴⁵ Di prassi, con alcune eccezioni che non sono mancate neanche nell'era Obama, il Senato non propone un testo alternativo, ma emenda quello già approvato dalla Camera.

⁴⁶ Si tratta del primo esercizio finanziario in riferimento al quale è stata approvata una *concurrent resolution*, nel 1975, a seguito del *Congressional Budget Act* approvato nel '74.

⁴⁷ Si veda M. S. Lynch, *The "Deeming Resolution": A Budget Enforcement Tool*, Report del *Congressional Research Service*, 2010.

⁴⁸ Per la precisione, per il FY2011, solo la Camera approva una *deeming resolution*; non così al Senato, dove il procedimento, superato il passaggio in Commissione, si arena in aula.

3.3. La procedura di *reconciliation*

Quello che una *deeming resolution* non può fare – per la sua natura (e dunque efficacia) monocamerale – è sostituire la *common resolution* nella determinazione delle direttive che presiedono alla procedura di *reconciliation*. Si tratta della procedura con cui, a partire dal 1981, si provvede all'armonizzazione della legislazione fiscale sulla base del *Presidential Budget* per il nuovo esercizio (e dunque dell'indirizzo adottato dal Congresso con la sua risoluzione comune su di esso). Se l'intento è quello di garantire il miglior governo possibile della finanza pubblica, centralizzando tutti gli interventi legislativi ad essa connessi ⁴⁹, lo strumento delle *reconciliation directives* (o *instructions*) tende allo stesso tempo a soddisfare l'esigenza di efficienza del procedimento. Ogni intervento di natura legislativa, infatti, richiede naturalmente la condivisione delle due Camere; e se questa condivisione è anticipata alla fase dell'iniziativa ⁵⁰ di tali interventi, il processo ne guadagna (o almeno ne dovrebbe guadagnare) in termini di speditezza e linearità.

Evidentemente, entrambe le esigenze finiscono per uscirne frustrate quando le Camere non trovano l'accordo sulla *common resolution*, come nella maggior parte degli esercizi finanziari della Presidenza Obama. La mancanza della risoluzione comune, se è rimediata dalla *deeming resolution* per la determinazione dei limiti alla spesa pubblica, non trova un analogo rimedio per quanto attiene alle direttive per la procedura di *reconciliation*. A nulla, infatti, servirebbero delle *reconciliation directives* in una *deeming resolution*, che vincola – e fino ad un certo punto, peraltro ⁵¹ – la sola Camera che l'ha adottata; o per lo meno, non restituiranno utilità in termini di efficienza del procedimento: in ogni caso, infatti, gli interventi legislativi che seguiranno dovranno incontrare la condivisione dell'altra Camera. Di recente c'ha provato la Camera dei Rappresentanti, introducendo delle *reconciliation directives* nella *deeming resolution* per l'esercizio finanziario avente decorrenza il 1° ottobre 2013. La scelta (prevedibile) del Senato è stata, però, quella di non considerare vincolanti le direttive della risoluzione della Camera bassa, in quanto non espresse in una *common resolution* ⁵².

Così, nell'era Obama, soltanto per due esercizi finanziari vengono adottate, con risoluzione comune delle Camere, delle *reconciliation directives*: si tratta, naturalmente, del 2009 e del 2015. Nel primo caso, le direttive sono rivolte ⁵³ alla Commissione *Energy and Commerce, Way and*

⁴⁹ Così G. F. Ferrari, *op. cit.*, p. 505: «A partire dal 1981 fu tentato ... un approccio compromissorio di tipo conciliativo (non a caso definito *reconciliation*), per ricondurre nell'alveo del bilancio tutte le spese tendenti a sottrarglisi, pur a prezzo di defatiganti contrattazioni (*logrolling*) tra Amministrazione, Camere e commissioni».

⁵⁰ "Iniziativa" è intesa qui in senso atecnico.

⁵¹ Potendo, come si è visto, la Camera modificare il precedente vincolo con l'adozione di una nuova *deeming resolution*.

⁵² Invero, introdurre delle *reconciliation directives* in una *deeming resolution*, una qualche utilità la porta, ed essa consiste nel fatto che le relative misure legislative seguirebbero la procedura della *reconciliation*, con notevoli benefici, ad esempio, per l'esclusione della possibilità di strategie di *filibustering*.

⁵³ A mente della sec. 310(a) del *Congressional Budget Act*, le direttive indicano: la misura delle modifiche di *budget authority*⁵³ da apportare alla legislazione vigente; la Commissione (o le Commissioni) competente per materia; un piano di scadenze per gli interventi legislativi richiesti.

*Means*⁵⁴, *Education and Labor*⁵⁵; nel secondo caso, ancora alla Commissione *Energy and Commerce, Way and Means*, e alla Commissione *Education and the Workforce*⁵⁶.

La storia delle *Committee Responses* non è particolarmente felice, in entrambi i casi. Quello del 2009 (per il FY2010), è il *reconciliation process* più lungo della storia degli Stati Uniti. L'*Health Care and Education Reconciliation Act* è approvato il 21 marzo dalla Camera, il 25 marzo dal Senato, e promulgato cinque giorni dopo: praticamente con cinque mesi e mezzo di ritardo rispetto al termine del 15 ottobre 2009 che la *common resolution* del 27 aprile 2009 aveva fissato. Il ritardo eccezionale si spiega, in realtà, in ragione di una strumentalizzazione politica della procedura di *reconciliation*, volta a garantire l'approvazione sicura del *Patient Protection and Affordable Care Act*. Le *reconciliation directives* in materia sanitaria inserite nella *budget resolution* per il 2010, in effetti, erano sin dall'inizio pensate come lo strumento con cui approvare la riforma sanitaria qualora il canale legislativo ordinario avesse dovuto fallire a causa del possibile ostruzionismo della minoranza repubblicana al Senato. Forti di una maggioranza di sessanta senatori alla Camera alta, tuttavia, al momento del passo decisivo, i democratici scelgono di seguire l'iter legislativo comune, salvo scontarne le conseguenze quando, dopo la tornata elettorale del gennaio 2010 per sostituire il senatore defunto Ted Kennedy, del Massachusetts, il partito del Presidente si ritrova con cinquantanove laticlavi, insufficienti per impedire l'ostruzionismo repubblicano che non mancò invero di puntualità e insistenza.

Le difficoltà ad adottare così un testo su cui potesse convergere il consenso delle due Camere furono superate individuando un testo di compromesso, accompagnato dall'accordo tra le forze politiche di apportarvi alcune modifiche con la procedura di *reconciliation*, recuperando dunque il ruolo delle *reconciliation directives* inizialmente concordate. Così, la bozza dell'*America's Affordable Health Choices Bill* intanto licenziata dalla Commissione *Way and Means* e quella dello *Student Aid and Fiscal Responsibility Bill* confezionato dalla *Education and Labor*⁵⁷ vengono fuse nell'unico *Health Care and Education Reconciliation Bill*, firmato dal Presidente Barack Obama appena sette giorni dopo la firma della riforma sanitaria.

La natura in qualche modo predeterminata del *Health Care and Education Reconciliation Bill* – in forza dell'esecuzione del compromesso politico di cui sopra – ne fa un'occasione appetibile per quelli che la dottrina francese chiama con espressione evocativa i *cavaliers budgétaires*, e che appartengono invero ad ogni esperienza di finanza pubblica. Il problema, dunque, nel 2010 non è inedito, e al Senato aveva ricevuto una risposta sin dal 1985, con la cosiddetta *Byrd Rule*, dal nome del suo proponente, il senatore Robert C. Byrd, recepita poi nel 1990 nel novellato

⁵⁴ Si tratta della commissione in cui, fino alla Guerra Civile, si svolgeva tutta la decisione di finanza pubblica. Le cose cambiano con la scelta di dividere la sede per l'autorizzazione di spesa (*authorization*) e per lo stanziamento legislativo per la copertura della spesa (*appropriation*), e la relativa istituzione delle *Appropriations Committees*, distinte dalle *Authorizing Committees*. Il *Congressional Budget Act*, nel 1974, istituisce poi le Budget Committees di Camera e Senato, che svolgono una funzione di raccordo nella filiera decisionale in materia. La *Way and Means Committee* (al Senato: *Finance Committee*), resta dunque la Commissione finanziaria competente in via residuale rispetto alle competenze delle *Appropriation Committees* e delle *Budget Committees*.

⁵⁵ All'*Education and Labor Committee* vengono in realtà indirizzati due gruppi di direttive.

⁵⁶ La denominazione delle Commissioni cambia al Senato e alla Camera dei Rappresentanti (come già si è avuto modo di vedere in relazione alla *Way and Means Committee*, v. nt. 54). Qui, nel testo, si adotta la dizione impiegata alla Camera dei Rappresentanti, senza che tuttavia questo implichi nulla di significativo ai nostri fini.

⁵⁷ Mentre restano senza seguito le direttive indirizzate alla *Energy and Commerce Committee*.

Congressional Budget Act. La procedura, più complessa di quanto qui si possa proporre ⁵⁸, prevede la possibilità di stralciare *extraneous matter* ⁵⁹ dal *Reconciliation Bill* o di impedire la *consideration* di emendamenti che introdurrebbero contenuti eccentrici, semplicemente con un ordine del giorno (*point of order*), anche di iniziativa di un singolo senatore, che può tuttavia essere “neutralizzato” dall’adozione di una *waiver motion* approvata con una maggioranza di sessanta senatori. Neanche sotto questo profilo, la procedura di adozione dell’*Health Care and Education Reconciliation Bill* costituisce una storia propriamente gloriosa. Quando, infatti, la proposta arriva all’attenzione del Senato, i Repubblicani – non potendo, per i già noti motivi, adottare diverse strategie di *filibustering* – da un lato “aggreiscono” il *Bill* con la proposizione di una serie di emendamenti che, valutati come *outside committee’s jurisdiction* ⁶⁰, decadono in seguito alla presentazione di *points of order under Byrd Rule*, nonostante il fallito tentativo – in un’assemblea in cui, come visto, nessuna delle parti ha sessanta seggi – di approvare una *waiver motion*. Fallito questo primo tentativo, si attacca in senso inverso: il Senatore repubblicano Judd Gregg presenta due *points of order under Byrd Rule* avverso ad alcune previsioni del progetto di legge relative alla disciplina delle borse di studio, ritenute prive di effetto finanziario (*no change in outlays or revenues*). La mossa di Gregg – non potendo neanche la maggioranza democratica pensare ad una *waiver motion* – costringe il testo ad un ritorno alla Camera dei Rappresentanti, prima dell’ultima definitiva approvazione al Senato.

Quello di una strumentalizzazione politica è, tutto sommato, l’infelice destino anche del secondo *Reconciliation Act* approvato nell’era Obama. Questa volta – siamo nel 2015 – entrambe le Camere del Congresso sono allineate sulla maggioranza avversa alla Casa Bianca, che, non potendo contare sulla maggioranza richiesta per superare l’ostruzionismo della minoranza democratica al Senato, fallisce nel tentativo di demolire la riforma del sistema sanitario con l’ordinario procedimento legislativo. La *concurrent resolution* adottata per il 2016 contiene dunque una serie di direttive di *reconciliation* – concretamente indirizzate alle Commissioni *Education and the Workforce*, *Energy and Commerce* e a quella finanziaria – che forniscono alle Camere l’odissea formula per intervenire sul *Patient Protection and Affordable Care Act*.

Così, con undici giorni di ritardo rispetto alla scadenza fissata dalle *reconciliation directives*, il *Restoring Americans’ Healthcare Freedom* viene licenziato dalla Commissione Bilancio della Camera, e dopo l’ultima approvazione al Senato il 6 gennaio 2016 arriva sulla scrivania del Presidente. Invero, la Casa Bianca, con uno *statement of administration policy* cinque giorni dopo l’iniziativa della Commissione Bilancio, aveva già segnalato senza indugio l’intenzione del Presidente di apporre il veto sull’iniziativa delle Camere, qualora essa fosse stata approvata. I motivi che nel comunicato si ritrovano si riducono – pure con un tono piuttosto carico di una non insolita retorica ⁶¹ – a quella categoria di «schiette, dichiarate ragioni politiche» ⁶² che

⁵⁸ Per un approfondimento, v. R. Keith, *The Budget Reconciliation Process: The Senate’s “Byrd Rule”*, Report del *Congressional Research Service*, 2010.

⁵⁹ Il *Congressional Budget Act* distingue alcune ipotesi assolute da due ipotesi relative: v. sec. 313.

⁶⁰ Salvo un caso in cui è invece integrate l’ipotesi di «budgetary changes merely incidental to non-budgetary components».

⁶¹ «Rather than refighting old political battles by once again voting to repeal basic protections that provide security for the middle class, Members of the Congress should be working together to grow the economy, strengthen middle-class families, and create new jobs».

⁶² G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, II, Torino, G. Giappichelli, 2000, p. 244.

almeno dalla Presidenza Wilson accompagnano il ricorso al potere di veto. Alla decisione annunciata tiene fede il ricorso al veto, accompagnato dal messaggio dell'8 gennaio 2016⁶³, che rappresenta la quarta occasione – dopo il 1995, il 1999 e il 2000 – in cui la Casa Bianca rifiuta di firmare un *Reconciliation Act*, con un effetto, d'altra parte, più drastico di quello ordinariamente previsto dalla sez. 7 del primo articolo della Costituzione del 1789. La procedura di *reconciliation*, infatti, è definitivamente conclusa con la trasmissione del *Reconciliation Act* approvato dalle Camere al Presidente, e non ne è possibile in alcun caso una riapertura; con la conseguenza, che se il Congresso volesse rivalutare l'*Act vetoed*, dovrebbe farlo con le ordinarie forme legislative.

4. La procedura di *appropriation*: cenni ricostruttivi

Nonostante il peso che la procedura di *reconciliation* ha assunto, nel passato ormai meno recente, nel contesto di manovre volte alla riduzione del *deficit* pubblico, il cuore del *Budget Process* è in realtà rappresentato dalla procedura di *appropriation*, ovvero di stanziamento della spesa legislativa di natura non discrezionale, che finisce per costituire la parte maggioritaria dell'esborso pubblico. A giustificare la rilevanza di questa fase, tra le altre, del ciclo di bilancio è se non altro l'art. 1, sez. 9, della Costituzione, a mente del quale «nessuna somma potrà essere pagata dal Tesoro se non in conseguenza di stanziamenti disposti con legge»⁶⁴. Il disposto costituzionale, dunque, rende quello dell'*appropriation* un momento necessario del *Budget Process*, la cui mancata approvazione – diversamente da quanto invece avviene per la *reconciliation* – ha un impatto decisivo sulla vita dello Stato, costringendo l'amministrazione nella posizione di non poter disporre alcuna spesa. Se è vero che nel sistema statunitense manca una legge di bilancio formalmente intesa come la intenderemmo nel sistema continentale, può tuttavia dirsi che il complesso di *Appropriation Acts* che vengono annualmente adottati segnano la chiusura del *Budget Process* e, più specificamente, il suo perfezionamento. Già dunque si saranno comprese le conseguenze sistemiche della mancata o non regolare approvazione degli atti legislativi in questione, sui quali si tornerà tra non molto.

Il procedimento razionale che conduce alla chiusura della filiera di spesa pubblica – il c.d. *regular order*, secondo la nomenclatura ormai comune – ha inizio con la prima distribuzione di risorse tra le *Appropriation Committees*⁶⁵ di Camera e Senato disposta, come si ha già avuto modo di vedere, con la *concurrent resolution* (o, per ciascuna Camera, con una *deeming resolution*, salvo

⁶³ Si veda on line www.congress.gov/congressional-record/2016/01/08/house-section/article/H210-1.

⁶⁴ La traduzione – anche altrove nel corpo del testo – è da G. C. Feroni, T. E. Frosini, A. Torre, *Codice delle Costituzioni*, I, Padova, Cedam, 2016, pp. 437 ss.

⁶⁵ È forse il caso di notare qui che, fin dalla loro istituzione dopo la Guerra Civile (v. nt. 54), le *Appropriation Committees* hanno assunto un ruolo fondamentale nel gioco politico americano, profilandosi come la sede ove viene in concreto assunta la decisione di finanza pubblica – se non altro per la circostanza, che si dirà oltre nel testo, per cui è al loro interno che le risorse vengono distribuite più capillarmente (non più per *functions*, ma per *accounts*). Così queste Commissioni diventano di fatto l'arena ove giocarsi la propria immagine politica, soprattutto al Senato, dove i risultati elettorali sono con più frequenza messi in discussione. Non è un caso che quello di membro delle *Appropriation Committees* sia uno dei seggi più ambiti nel Congresso, soprattutto se si tratta del seggio di *Chair* delle Sottocommissioni - «cardinali», come vengono chiamati –, per cui vi è un sistema di candidature e di campagna elettorale interno al Congresso piuttosto partecipato.

voler mantenere ferma l'*allocation* dell'ultima risoluzione comune approvata). Dopo ⁶⁶ questa che in gergo è la *sec. 302(a) allocation* ⁶⁷, le due Commissioni madre procedono ad una sub-allocazione (*302(b) allocation*) a favore delle dodici ⁶⁸ sottocommissioni da esse "generate" sia alla Camera che al Senato. Ciò che, dunque, dal sistema delle Commissioni arriva in aula, in ciascuno dei due rami del Parlamento, è l'insieme di dodici *Regular Appropriation Bills*, che seguiranno l'ordinario processo legislativo. In effetti, diversamente da quanto finora visto, il dibattito in materia di stanziamenti legislativi – pur naturalmente destinato a concludersi prima dell'inizio dell'esercizio finanziario cui si riferiscono, e dunque entro il 1° ottobre dell'anno in corso – non ha una natura accelerata o motorizzata, come invece accade per il *reconciliation process*, e ciò lo espone fatalmente di nuovo al rischio di strategie di ostruzionismo.

Né d'altra parte si può valutare con leggerezza l'intensità del dibattito che accompagna la fase dell'approvazione dei *Regular Appropriation Bills*. È vero che in parte le decisioni sono già state assunte al momento dell'adozione della *concurrent resolution*, che, con la *sec. 302(a) allocation*, in qualche modo già anticipa un compromesso di materia di spesa pubblica tra maggioranza e opposizione e, laddove ne è il caso, tra Rappresentanti e Senatori. Tuttavia, a parte la naturale considerazione che agli accordi di natura politica forse Giove sorride più che *agli spergiuri degli amanti*, c'è da aggiungere che il dibattito parlamentare precedente a quello sugli *Appropriation Bills* è un dibattito "per funzioni", mentre quello che segue "per account" ⁶⁹, e il passaggio da una distribuzione su macro-aree ad una distribuzione su aree maggiormente determinate ed individuabili eccita in maniera spesso ingovernabile i diversi interessi del gioco politico, e allora *à la guerre comme à la guerre*.

In questa "guerra", naturalmente, il *filibustering* torna ad assumere un ruolo significativo, e forse il principale strumento che resta alla maggioranza (che non sia in grado di poter approvare da sola una *cloture motion*) è quello di compattare più *Regular Appropriation Bills* in un unico *Omnibus Appropriation Bill* ⁷⁰. La scelta in tal senso ha una conseguenza d'impatto notevole sul procedimento, soprattutto se il "pacchetto" è confezionato e preparato – come nell'*id quod plerumque* – quando già si è alla soglia della fase critica di ritardo nella chiusura del ciclo. Condensare diversi *Regular Appropriation Bills*, relativi dunque a diverse materie, in un disegno di legge unitario impedisce, infatti, un dibattito – ed una successiva votazione – per parti separate, sottraendo alle Camere «uno degli strumenti posti a garanzia della coerenza logica del procedimento di decisione legislativa, costituente una diretta applicazione del generale principio di non contraddizione» ⁷¹. Senza contare che l'*Omnibus Appropriation Bill*

⁶⁶ In realtà, già quando la *commons resolution* appare in via di definizione, basandosi su un sistema di prognosi ex ante, le Sottocommissioni cominciano il loro lavoro di dibattito e redazione delle proprie richieste di spesa.

⁶⁷ Dal numero, evidentemente, dell'articolo del *Congressional Budget Act* che ne contiene la disciplina.

⁶⁸ Dodici sono attualmente le Sottocommissioni, ma il numero ha conosciuto qualche leggera variazione nei decenni scorsi.

⁶⁹ Trattasi, con una semplificazione necessaria al nostro discorso, della misura contenuta in quella più ampia denominata funzione.

⁷⁰ In realtà, la nomenclatura non sempre è omogenea: talvolta, gli *Omnibus Appropriation Bill* possono venire chiamati anche *Omnibus Spending Bill* o *Omnibus Funding Bill*, e formule simili.

⁷¹ G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, p. 269, in relazione al caso italiano della questione di fiducia, che non è molto diverso – almeno quanto alle conseguenze dell'opzione del Governo – da quanto visto in relazione alla prassi dell'*Omnibus Appropriation Bill*.

rende difficile l'esercizio del potere di veto da parte del Presidente, che, come è noto, non può riguardare che l'intero provvedimento legislativo adottato dal Congresso ⁷².

Resta, tuttavia, il limite temporale del 1° ottobre, e, con esso, l'esigenza di garantire una copertura alla spesa pubblica – che non ha *vita autonoma* rispetto ad una espressa previsione legislativa, *ex art. 1, sez. 9, Cost.* – per il tempo del nuovo esercizio finanziario che precede l'adozione pur in ritardo dei *Regular Appropriation Acts* (o del/degli *Omnibus Appropriation Act/s*). La *continuité de la vie nationale* non tollera, infatti, che resti un solo segmento temporale senza la copertura delle spese da parte di uno stanziamento legislativo, salvo voler correre il rischio di una interruzione della spesa pubblica e dunque dell'attività amministrativa. A questa esigenza sovviene lo strumento della *Continuing Resolution* ⁷³, che costituisce niente di diverso da un esercizio provvisorio di bilancio ⁷⁴, rientrando in quegli strumenti di «riconoscimento legislativo di situazioni provvisorie delimitate temporalmente» che già Jellinek riteneva necessari «nell'interesse di una vita sana dello Stato» ⁷⁵. La durata di tale esercizio provvisorio non è predeterminata o vincolata, diversamente da quanto in altre esperienze ordinarie; può ben accadere che, con una volontà condivisa dalle Camere in tal senso, con una *Full Year Continuing Resolution* si provveda “provvisoriamente” ad un intero esercizio finanziario, senza che nulla impedisca che quella disposizione provvisoria perda efficacia, per l'ordinaria successione delle leggi nel tempo, in seguito all'adozione morosa di un'*appropriation* regolare.

4.1. La performance degli ultimi sette anni

Neanche quella relativa alla decisione sulla spesa pubblica, nei sette esercizi di bilancio qui considerati (dal FY2010 al FY2016), è una storia particolarmente gloriosa. Il primo record è quello di sei anni consecutivi (ad eccezione, dunque, del solo FY2010) in cui nessun *Appropriation Act* è approvato dalle Camere prima dell'inizio dell'esercizio finanziario di riferimento. Durante nessun'altra Presidenza, in precedenza, era stato superato il numero di tre insuccessi consecutivi (con Reagan, dal FY1986 al FY1988), cui seguono in classifica i due anni di Bush jr. (FY2002 e 2003). Ciò comporta che praticamente per ogni anno dell'era Obama, il Congresso è costretto ad approvare delle *Continuing Resolutions* (di seguito: CR). Si tratta, beninteso, di un dato che si innesta su una tradizione ormai consolidata di ricordo all'esercizio provvisorio, che l'ultima volta non era stato necessario solo nel 1996 (per il

⁷² Vale la pena segnalare che il ricorso allo strumento dell'*Omnibus Appropriation Bill* non manca di suscitare alcune perplessità nel dibattito statunitense. Non è molto remota – gennaio 2013 – l'iniziativa legislativa, tuttavia senza seguito, del deputato Tom Marino, repubblicano, recante il divieto della pratica «of including more than one subject in a single bill by requiring that each bill enacted by Congress be limited to only one subject» (*US House of Representatives Bill HR 3806*).

⁷³ È d'uopo segnalare che trattasi, questa volta, non di una *common resolution*, bensì di una diversa *joint resolution*, la quale ha forza legislativa e può essere sottoposta a veto presidenziale. Anche in questo caso, la scelta in merito alla nomenclatura dell'atto può presentare qualche leggera variazione (talvolta: *Interim Resolution*).

⁷⁴ Sulle *Continuing Resolutions*, v. J. Tollestrup, *Continuing Resolutions: Overview of Components and Recent Practices*, Report del *Congressional Research Service*, 2016. Quanto al contenuto necessario, esso si articola in: *duration*, non necessariamente limitata ad un tempo inferiore ad un intero esercizio di bilancio; la quantità di *budget authority* che si intende esercitare, calcolata con riferimento (non alla spesa storica, ma) alla disponibilità per l'esercizio finanziario su cui intervenire; e l'indicazione dei servizi già legislativamente autorizzati da coprire (*coverage*), con una tendenzialmente assoluta «prohibition on new starts».

⁷⁵ G. Jellinek, *Legge e decreto*, trad. it. di C. Forte, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 261-262.

FY1997). Ma durante la Presidenza Obama, per la prima volta nella storia degli Stati Uniti, si assiste – nel 2010, per il FY2011 – ad un esercizio provvisorio “totale”: per un intero anno e per ogni settore dell’amministrazione dello Stato. D’altra parte, anche la pratica degli *Omnibus Bill*, in un contesto politico così dilaniato, registra numeri esponenziali ed inediti: degli ottantaquattro stanziamenti ⁷⁶ che in sette anni sarebbero dovuti essere deliberati, soltanto sette sono approvati come *Regular Appropriation Acts* (di seguito: RAA); diciannove non vengono mai approvati, mentre i restanti cinquantotto sono accorpati in sei *Omnibus Appropriation Acts* (di seguito OAA).

Tentando una ricostruzione più analitica, il 2009 si conferma l’anno più “sereno” della Presidenza Obama. È l’unico anno in cui almeno uno dei dodici RAA viene approvato prima dell’inizio dell’esercizio finanziario di riferimento, ed è l’anno in cui vengono approvati più RAA: soltanto sei di essi, infatti, vengono incorporati in un OAA (*Consolidated Appropriation Act*, 2010), che entra in vigore relativamente presto, il 16 dicembre 2009. Anche le esigenze di esercizio provvisorio sono ridotte al minimo: vengono approvate soltanto tre CR, di cui una incontra il veto Presidenziale in quanto ritenuta «unnecessary» ⁷⁷. Già l’anno successivo le cose vanno molto peggio, e, con la maggioranza repubblicana alle porte alle *midterm elections*, sembra già lontano il ricordo degli entusiasmi per il Congresso «più produttivo» dagli anni Sessanta ⁷⁸. In effetti – se non si sapesse che da allora in poi le cose non andarono che peggio – si sarebbe tentati di etichettare il FY2011 come l’*annus horribilis* del *Budget Process*. Estenuanti strategie di ostruzionismo impediscono l’adozione dei RAA o di un OAA, e costringono l’amministrazione – in ciascuno dei suoi settori – ad un intero anno di esercizio provvisorio, con l’adozione di una serie di otto CR l’una in coda all’altra, di cui l’ultima, approvata il 14 aprile 2011, recante definitivamente «appropriations for the Department of Defense and the other departments and agencies of the Government for the fiscal year ending September 30, 2011». Da quel momento, bisognerà attendere il FY2015 per ritrovare un RAA.

Per l’esercizio del 2012, gli stanziamenti sono disposti con due OAA: il *Consolidated Appropriation Act 2012*, approvato il 23 dicembre, dopo cinque CR, cui segue il *Consolidated and Further Appropriation Act 2012*. Egualmente, per il 2013, cinque stanziamenti sono approvati con il *Consolidated and Further Continuing Appropriation Act*, approvato addirittura il 26 marzo 2013, dopo quasi cinque mesi di esercizio provvisorio disposto con una CR in vigore dal 28 settembre 2012; per sette amministrazioni, invece, l’*appropriation* non sarà mai conclusa, e l’esercizio provvisorio continuerà per tutto l’anno, per effetto di una *Full Year Continuing Resolution* (contenuta nel *Consolidated and Further Continuing Appropriation Act* approvato a marzo): si tratta della seconda *Full Year Continuing Resolution* della Presidenza Obama, la terza – insieme a quella di Bush jr. per il 2007 – dal 1997, l’ultimo anno in cui l’*appropriation* si è chiusa in tempo per ogni amministrazione, ad oggi.

⁷⁶ Se si conta che, per ciascuna delle dodici Sottocommissioni, dovrebbero essere predisposti dodici diversi *Appropriation Acts* per ogni anno.

⁷⁷ Il testo del messaggio del Presidente, insieme a tutta la trascrizione del dibattito sulla *Continuing Resolution* in questione può leggersi integralmente on line: www.congress.gov/bill/111th-congress/house-joint-resolution/64/all-info.

⁷⁸ Così, ad esempio, sul *The New York Times*, il 22 dicembre 2010, C. Hulse, D.M. Herszenhorn, [After Bruising Session, Congress Braces for More](#); o anche il giorno dopo, D. A. Farenthold, P. Rucker, F. Sonmez, [Stormy 111th Congress was still the most productive in decades](#), sul *The Washington Post*.

Lasciando per un attimo da parte il FY2014, che è l'occasione che mette maggiormente a dura prova i nervi della Casa Bianca, non resta nulla di sostanzialmente diverso da dire per gli esercizi del 2015 e per quello del 2016. Se nel primo vi è il ritorno in punta di piedi almeno di un RAA, in materia di *Homeland Security*, pure approvato verso la fine di febbraio del 2015, mentre per le altre amministrazioni si era già provveduto con un OAA (*Consolidated Appropriation Act 2015*) entrato in vigore il 4 dicembre del 2014, l'anno successivo stronca le attese di un graduale ritorno al *regular order*, chiudendo il periodo qui considerato con il terzo esercizio interamente coperto da un OAA ⁷⁹, il *Consolidated Appropriation Act* del 2016, divenuto legge il 18 dicembre dopo tre CR ⁸⁰.

4.2. 2013: «Sorry, temporarily shut down»

Nella rapida disamina delle *appropriations* dell'era Obama, si è volutamente tralasciato il caso relativo all'esercizio finanziario decorrente dal 1° ottobre 2013, che invece richiede una trattazione a parte. Le vicende relative al FY2014, infatti, lungi dal rappresentare un episodio isolato, segnano il momento in cui un sistema, già fisiologicamente in affanno, cede, dando il senso di una patologia strutturale che lo contamina per lo meno con riguardo alla fase qui considerata. Infatti, sebbene il blocco dell'attività amministrativa cui nel 2013 si assiste possa, e a buona ragione, considerarsi l'episodio più grave della "storia" che qui si sta ricostruendo, non bisogna dimenticare che a quella eventualità il Congresso e alla Casa Bianca si avvicinano pericolosamente praticamente ogni anno, salvo per il primo esercizio finanziario della Presidenza di Obama. Se nel 2013 il fantasma diventa realtà non è per situazioni particolari che dunque appartengono soltanto a quella determinata fase e in essa si esauriscono, ma semplicemente perché gli acrobatici compromessi, che nelle altre occasioni vengono raggiunti – con più o meno ritardo (si pensi all'OAA per il 2013, approvato soltanto a fine marzo) –, non conoscono invece ora un esito felice.

Alla soglia del collasso si arriva il 20 settembre 2013, quando la Camera approva una *Continuing Resolution* che aveva iniziato il suo iter dieci giorni prima. Trattavasi di una forma di esercizio provvisorio che avrebbe dovuto avere un ruolo non molto diverso dalle altre ventotto presentate nella stagione di Obama, depositata al Congresso in via prudenziale rispetto al rischio, già altre volte neutralizzato *in limine*, di un ritardo oltre l'inizio del nuovo esercizio finanziario. La maggioranza repubblicana alla Camera, tuttavia, sceglie di farne veicolo per una serie di misure sospensive del programma previsto dal *Patient Protection and Affordable Care Act*, nonostante, con comunicato del 10 settembre ⁸¹, la Casa Bianca minacci di apporre il veto presidenziale su un'altra CR, recante alcuni tagli alle politiche di *tax credit* e *cost-sharing* dell'*Obamacare*, sul cui destino si ritornerà tra un attimo.

⁷⁹ Il quarto, se si considera che per il 2013 le uniche *Appropriations* disposte sono quelle incluse nell'*Omnibus Appropriation Act*, mentre per le restanti sette vi sarà un intero anno di esercizio provvisorio.

⁸⁰ Le *Concurrent Resolutions* proposte furono in realtà cinque, di cui due respinte.

⁸¹ Il testo è on line: www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/sap/113/sapbr2775h_20130910.pdf.

Con il Senato nelle mani della maggioranza democratica, si apre una *navette* estenuante che porterà sull'orlo del precipizio, e che forse è utile ripercorrere senza fretta, in modo da avere il senso della tensione che – non solo nel 2013 – accompagna questi passaggi del *Budget Process*, e della dialettica tra maggioranza e opposizione sul crinale del *filibustering*.

Il testo licenziato dai Rappresentanti arriva alla Camera alta il 23 settembre, ad appena sette giorni dall'inizio del nuovo esercizio finanziario. Dopo la *motion to proceed* presentata dal *leader* della maggioranza democratica, Harry Reid, appare subito chiaro che non sarà un percorso facile. Alla richiesta di Reid di procedere riservando a ciascun senatore un tempo massimo di dieci minuti – con la formula dell'*unanimous consent*⁸² – si oppone il repubblicano Cruz, suscitando una reazione del *leader* democratico che svela i nervi tesi del dibattito: «These fanatics really point to disapproval for Obamacare as justification for taking the Federal Government and our economy hostage to their demands»⁸³. Segue un dibattito estenuante, con il reiterarsi della pretestuosa richiesta di verificare il numero legale per la validità della seduta, sempre rigettata su richiesta dei laticlavi Democratici con il meccanismo dell'*unanimous consent*. A metà giornata, è ancora Cruz a tentare il colpo, proponendo, *nemine contradicente*, prima un'approvazione senza dibattito del testo approvato dai Rappresentanti e poi, al ribasso, l'emendabilità del medesimo testo soltanto con la maggioranza qualificata dei due terzi. Entrambe le proposte incontrano l'opposizione di Reid, che invece propone una *cloture motion* per porre fine alla strategia ostruzionista dei Repubblicani, accompagnata dalla richiesta di deroga, con *unanimous consent*, alla regola della maggioranza di sessanta senatori per la sua approvazione.

La giornata successiva, 24 settembre, si apre di nuovo con la *motion to proceed* del *leader* democratico, accompagnata da parole forti che non contribuiscono a rilassare il clima in aula: «I want to make sure everyone understands there will be no filibuster today». In realtà, Reid si rivela un falso profeta, e il dibattito che segue, oltre ad essere continuamente interrotto da pretestuose verifiche del numero legale, si risolve in un fuoco di fila di domanda al *leader* della maggioranza, costretto, all'indomani, a depositare una nuova *cloture motion*, votata questa volta con le regole ordinarie, ed approvata, su cento senatori, con cento voti favorevoli – a dare il senso, se è lecito, di un ostruzionismo senza contenuti, biicamente fine a sé stesso. Approvata una nuova *motion to proceed*, Reid propone una fila di emendamenti che irritano la minoranza repubblicana, e inaugurano due giorni di serratissimo dibattito, nel quale bisognerà ancora intervenire per mettere ordine con due altre *cloture motions* – la prima (il 25 settembre) votata senza la maggioranza regolarmente richiesta, per *unanimous consent*; la seconda (il 27 settembre) approvata con una maggioranza di 79 voti e 2 astenuti – e riducendo il tempo del dibattito a dieci minuti per senatore, su proposta *nemine contradicente* del *leader* democratico. Si arriva così con affanno all'approvazione finale del testo emendato, con una maggioranza di 54 voti e 2 astenuti.

⁸² La regola dell'*unanimous consent* consente di proporre mozioni d'ordine, o anche modifiche della procedura fissata *per tabulas*, che si intendono approvate se nessuno in aula si oppone, al pari di quanto avviene con la formula del «*nemine contradicente*» nel diritto parlamentare italiano.

⁸³ Tutto il dibattito può essere seguito, con la lettura della trascrizione integrale delle sedute, sul sito internet del Congresso: www.congress.gov/bill/113th-congress/house-joint-resolution/59.

Il giorno successivo il testo, dunque, è di nuovo alla Camera dei Rappresentanti, dove la *Rules Committee* approva una *resolution* che prevede una sola ora di dibattito sul testo. Su mozione depositata dal repubblicano Rogers, a metà giornata la Camera approva il testo ricevuto dal Senato con delle modificazioni, che sostanzialmente lo riportano alla versione licenziata in prima lettura dalla Camera bassa. La risposta del Senato è drastica, con l'approvazione a maggioranza di 54 voti, il 29 settembre, di una *motion to table*⁸⁴, che ha l'effetto di chiudere senza dibattito la *consideration* della materia, rigettando senza ulteriore ritardo il testo proposto dai Rappresentanti.

Ormai alla vigilia dell'ultimo giorno utile per l'approvazione legislativa dell'esercizio provvisorio, il blocco decisionale al Congresso provoca l'intervento del Presidente, con un *Rose Garden announcement*, che prospetta, con toni forti, le conseguenze del protrarsi dello stallo⁸⁵. E le conseguenze sono quelle previste dal già citato art. 1, sez. 9, della Costituzione: «Nessuna somma potrà essere pagata dal Tesoro se non in conseguenza di stanziamenti disposti con legge». Il disposto costituzionale impedisce senza deroghe una amministrazione senza bilancio – come quella della nota crisi prussiana che tanto aveva “impressionato” la prima riflessione moderna sulla natura della legge di bilancio. Né il sistema prevede istituti anche lontanamente assimilabili al bilancio adottato con decreto dal Governo, come invece non esclude la Costituzione della V Repubblica francese. Diversamente, in attuazione della norma costituzionale, l'*Antideficiency Act* – come emendato nel 1982 – dispone il blocco totale dell'attività amministrativa (*shutdown*), con la messa in congedo (*furlough*) dei dipendenti pubblici impiegati nell'erogazione di servizi a carattere discrezionale⁸⁶, addirittura accompagnato da sanzioni a carattere penale per i funzionari che dovessero disporre spese senza copertura, fatte salve una serie di eccezioni richiamate con la vaga formula della «*safety of human life or the protection of property*».

Dall'entrata in vigore del *Congressional Budget Act* fino al 1979, i casi in cui il Congresso non riesce ad approvare un *Regular* (o *Omnibus*) *Appropriation Act* o una *Continuing Resolution* entro l'inizio del nuovo esercizio finanziario (c.d. *funding gap*) sono sei, ma in nessuno di quei casi il Governo dispone il blocco dell'attività amministrativa, che continua ad essere garantita sulla base di risorse pregresse. Le cose cambiano radicalmente dagli anni '80, contestualmente all'imporsi una lettura di stretta interpretazione⁸⁷ dell'art. 1, sez. 9, della Costituzione e

⁸⁴ Con l'approvazione di una *motion to table*, il Senato chiude subitaneamente il dibattito su una determinata misura, concludendolo in senso ostativo: in questo caso, rigettando – senza neanche dibatterlo nel merito – la proposta formulata dalla Camera dei Rappresentanti.

⁸⁵ Contestualmente, l'OMB dirama il *Memorandum M-13-24, Update on Status of Operations*, con le prime indicazioni alle amministrazioni statali, dinanzi all'imminente eventualità di uno *shutdown*.

⁸⁶ Restano esclusi dal congedo soltanto: i membri del Congresso; il Presidente degli Stati Uniti e i suoi fiduciari; taluni dipendenti federali che svolgano attività d'emergenza che riguardino la tutela della vita umana o della proprietà, o per i quali siano previste specifiche eccezioni; i dipendenti del Congresso retribuiti dal *Secretary of the Senate* o dal *Chief Administrative Officer* della Camera dei Rappresentanti nei casi in cui le competenti autorità delle Camere ritengano di far valere l'esenzione. Per una ricostruzione più completa, si veda C. T. Brass, *Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects, Report del Congressional Research Service*, 2014. In italiano, di recente, v. G. Conti, *Il Government shutdown negli Stati Uniti d'America*, in *Federalismi.it*, 2013. Per una voce critica, v. A. Hill, *The Shutdowns and the Constitution*, in *Political Sciences Quarterly*, 2000.

⁸⁷ Il riferimento è all'opinione dell'*Attorney General* Benjamin R. Civiletti, del 1980-81. Nel 1990 il Congresso chiarisce che «the term “emergencies involving the safety of human life or the protection of property” does not include ongoing, regular functions of government the suspension of which would not imminently threaten the safety of human life or the protection of property» (31 U.S.C. § 1342).

dell'*Antideficiency Act*. Da quello del 1981, a quello del 2013 qui in esame – al momento, l'ultimo –, i *funding gaps* sono dodici, e per tutti viene dichiarato lo *shutdown*, che dura in media tre giorni (almeno fino al secondo blocco del 1995⁸⁸, con l'amministrazione Clinton, che dura ventuno giorni, restando al momento il più lungo della storia statunitense).

Se il Congresso non riesce a trovare un accordo, dunque, il Governo si trova «senza i soldi neppur per pagare i custodi della statua della Libertà»⁸⁹, scrive un commentatore italiano. Ma Obama, nel suo discorso, ci va giù un po' più pesante: «Veterans, who've sacrificed for their country, will find their support centers unstaffed. Tourists will find every one of America's national parks and monuments [...] immediately closed. And of course the communities and small business that rely on these national treasures for their livelihoods will be out of customers and out of luck. [...] More than 2 million civilian workers and 1.4 million active duty military serve in all 50 states and all round the world. In the event of a government shutdown, hundreds of thousands of these dedicated public servants who stay on the job will do so without pay. And several hundred thousand more will be immediately and indefinitely furloughed without pay. [...] These Americans are our neighbors»⁹⁰.

Il testo della *Continuing Resolution* come approvato da ultimo al Senato arriva dunque alla Camera con una particolare carica d'ansia nel pomeriggio del 30 settembre 2013, destinato a sei ore di concitati irrigidimenti. Ancora il repubblicano Rogers propone di emendare il testo per riportarlo alla versione originariamente licenziata dai Rappresentanti, ed ottiene sulla sua proposta la maggioranza alla Camera, poco prima delle nove di sera. Il testo, così emendato, è dunque immediatamente trasmesso al Senato, che approva in meno di due ore una nuova *motion to table*, che fa *tabula rasa* della proposta della Camera bassa. Intorno alle undici di sera, la risoluzione è dunque di nuovo alla Camera dei Rappresentanti, la quale, poco prima di mezzanotte, con una *Rules Committee Resolution*, insiste nella scelta di non aderire alla proposta del Senato e chiede la convocazione di una *conference* con la Camera alta per tentare un compromesso. Ormai a pochi minuti dall'inizio del nuovo esercizio finanziario, la Camera dei Rappresentanti si è così assunta la responsabilità di uno *shutdown* governativo⁹¹, che sarà, dopo quello del 1995, il più lungo della storia.

Il blocco dell'attività amministrativa sarà interrotto soltanto dalla firma, il 17 ottobre, del provvedimento legislativo che dispone l'esercizio provvisorio, che, invero, non è rappresentato dalla *Continuing Resolution* “del dissidio”, ma di una diversa *resolution* (poi entrata in vigore con il nome di *Continuing Appropriation Act*), che la Camera aveva approvato il 12 settembre, e che dopo il primo passo al Senato il 18 settembre, era rimasta lì a giacere per il sopravvenire degli eventi sopra ricostruiti. Quel testo viene ripreso al Senato⁹² il 16 ottobre –

⁸⁸ Con il Presidente Clinton, ad un primo blocco dal 13 al 19 novembre 1995, ne seguì un altro, dal 15 dicembre al 6 gennaio: considerando i due periodi insieme, è lo *shutdown* più lungo della storia americana, oltre che il primo a coinvolgere l'intera amministrazione federale.

⁸⁹ A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 344.

⁹⁰ Il testo del discorso è on line: www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/30/statement-president.

⁹¹ Il Presidente Obama non manca di marcare questa “responsabilità”, esponendo l'opposizione repubblicana al “giudizio” politico dell'elettorato. Qui il testo dell'intervento presidenziale: www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/10/01/remarks-president-affordable-care-act-and-government-shutdown.

⁹² Naturalmente, il blocco non interessa le Camere, né finisce per interessare il potere giudiziario che – secondo una stima formulata alla vigilia dello *shutdown* – è in grado di continuare la propria attività, grazie a fondi propri, per almeno dieci giorni

dopo aver abbandonato i tentativi di continuare a percorrere la prima strada – e, in una sola giornata, spogliato dei contenuti che avevano fatto un mese prima minacciare il veto presidenziale ⁹³, viene approvato in identico testo ⁹⁴ in entrambe le Camere e presentato al Presidente per la firma ⁹⁵. Il vecchio testo abbandonato (noto poi come *Continuing Appropriation Resolution*), invece, diviene il veicolo per la formulazione di una piattaforma condivisa (nota come *Bipartisan Budget Agreement*) su cui poi procedere speditamente all’approvazione di un *Appropriation Act*, ed entra in vigore il 26 dicembre 2013.

L’esercizio provvisorio durerà fino al 17 gennaio, quando entrerà in vigore il *Consolidated Appropriation Act* per il 2014, che raccoglie in un unico *Omnibus bill* i dodici *Regular Appropriation Acts* altrimenti necessari. Rispetto all’ultima esperienza del 1995, i tempi di ripresa dell’attività amministrativa sono immediati. Nella notte, l’OMB diffonde alle amministrazioni un *Memorandum* che invita a riavviare senza ritardo l’attività, e l’*Office of Personnel Management* già poco dopo la mezzanotte pubblica sul suo sito *web* delle linee guida a mente delle quali i pubblici funzionari «are expected to return to work on their next regulary scheduled work day».

I danni di sedici giorni di paralisi, comunque, restano. Secondo le stime dell’OMB, durante lo *shutdown* del 2013 sono stati messo in congedo forzato circa 850.000 dipendenti pubblici federali, pari al 40% della *civilian Federal work-force*, per un totale aggregato di sei milioni e mezzo di giornate lavorative “perse” ⁹⁶. Il tutto, con una riduzione del prodotto interno lordo pari allo 0,3% ⁹⁷.

5. Alcune impressioni conclusive

Serva ordinem et ordo servabit te, insegnavano gli antichi; ma non pare che la lezione sia stata ben colta dai protagonisti del *Budget Process* della più recente stagione. Come qua e là è emerso, e potrebbe emergere meglio da uno studio più approfondito, l’esperienza degli anni di Obama alla Casa Bianca squarciano il velo di Maya sull’abisso di una procedura ormai fisiologicamente in affanno, affetta da una patologia che negli ultimi sette anni ha avuto violente manifestazioni.

La decisione di finanza pubblica, come si è avvertiti all’inizio, si muove certo su diverse piattaforme mobili, con diversi fronti dialettici con cui confrontarsi – soprattutto nel sistema americano, con le sue note peculiarità. Tuttavia, senza che sia ora necessario andare a riprendere tutti gli indici e i dati sopra riportati, è facile rilevare, senza particolare timore di essere smentiti, come la tenuta del sistema abbia resistito fino ad un certo momento anche nei

(Cfr. Administrative Office of the U.S. Courts, *Memorandum, Status of Judiciary Funding and Guidance for Judiciary Operations During a Lapse in Appropriations*, Sept 24, 2013).

⁹³ Qui il testo del messaggio: www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/sap/113/sapbr2775h_20130910.pdf.

⁹⁴ Comprendente una sec. 1002 rubricata *Default Prevention Act 2013*, recante regolazione degli sfondamenti al tetto fissato al debito pubblico.

⁹⁵ Il testo disponeva l’esercizio provvisorio fino al 15 gennaio. In quella data, le Camere approveranno una nuova *Continuing Resolution*, per prorogare l’esercizio fino al 17 gennaio.

⁹⁶ Executive Office of the President of the United States, *Impacts and Costs of the October 2013 Federal Government Shutdown*, 2013, 4.

⁹⁷ Cfr. M. Labonte, B. Momoh, *Economic Effects of the FY2014 Shutdown*, Report del *Congressional Research Service*, 2015.

momenti di *divided governemnt*, mostrando cedimenti sempre più gravi soltanto a partire dagli anni '90, fino al baratro degli ultimi quattro Congressi. Proprio per questo, è forse un pericoloso *misunderstanding* isolare la vicenda della Presidenza Obama liquidandola alla stregua di una sfortunata congiunzione astrale: sarebbe un minimalismo che, presto o tardi, si finirebbe per pagare.

Ciò che forse richiede di esser messo in discussione attiene alla struttura stessa del *Budget Process* che, in un contesto di marcata polarizzazione politica, rischia di prestare il fianco a strumentalizzazioni che ne snaturino senso, funzione ed efficacia. Non sarà sfuggito, infatti, come nessuno dei tre segmenti del processo – *common resolution*, *reconciliation* e *appropriation* – sia stato esente dal costituire campo privilegiato di duelli politici, soprattutto in relazione ai temi più caldi. 'Privilegiato' perché, vuoi per l'impossibilità di politiche di *filibustering* (per *common resolution* e *reconciliation*), vuoi per quanto in qualche modo si possa approfittare dell'ansia che al dibattito viene dalla minaccia di uno *shutdown* pendente, il *Budget Process* si presta ad essere il canale ideale per "colpi di spugna" della forza politica di volta in volta egemone. Così, non residuando molti altri spazi franchi da un logorante gioco politico delle parti, il senso proprio delle procedure della decisione di finanza pubblica finisce per smarrirsi, riducendosi ad essere l'ultima arma a turno nelle mani dei due duellanti.

La *concurrent resolution* viene approvata solo due volte, nel 2009 e nel 2015, e viene approvata *in funzione* della battaglia politica sulla riforma sanitaria. La prima volta, per aprirle la strada più agevole del *reconciliation process* – e l'eterogenesi dei fini che ne fa poi uno strumento a beneficio dell'opposizione non muta nulla, perché ancora essa resta funzionale a far accettare l'*Obamacare* da parte repubblicana – e la seconda volta per tentare un rovesciamento della riforma, impedito dal ricorso al veto presidenziale. Allo stesso modo, anche l'*appropriation process* conosce una malcelata strumentalizzazione politica: è vero che qui si riapre la strada al *filibustering*, ma resta il fatto che il rischio di un blocco amministrativo – che esporrebbe inevitabilmente le forze politiche ad una critica responsabilità diffusa – continua ad esercitare una pressione sull'assemblea tale da occasionare alterazioni, in buona o cattiva fede, dell'ordinaria dialettica. Non soltanto nel 2013, ma in realtà in ogni occasione in cui si arriva sull'orlo dello *shutdown*, è a causa della ritardata definizione di vivaci negoziazioni politiche, con un irrigidimento dalle conseguenze fatali.

Che la decisione di finanza pubblica sia una decisione eminentemente politica non richiede neanche di essere precisato. L'esercizio del poter di borsa – «diritto divino dei parlamenti»⁹⁸ – offre naturalmente l'occasione ad una dialettica politica che può assumere toni impegnativi. Non è questa, evidentemente, la novità. E neanche la novità è costituita dall'impiego del processo di bilancio pubblico al servizio di scontri politici su materie diverse da quella strettamente finanziaria: si è già accennato al tema dei *cavaliers budgétaires*, che d'altra parte è comune anche all'esperienza italiana, se non si vuole guardare troppo lontano. Il problema sorge, invece, quando il processo di finanza pubblica finisce per essere la sede *definitiva* dello scontro politico, scaricando su di esso tutte le tensioni che non si è potuto risolvere negli altri

⁹⁸ U. Monetti, *L'esercizio provvisorio del bilancio negli Stati moderni*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1912, p. 484.

momenti parlamentari, principalmente a causa dei perversi effetti del *filibustering*. Così, il *Budget Process* finisce per cedere rovinosamente sotto il peso della eccessiva tensione di cui è caricato.

La trasformazione del procedimento di bilancio dello Stato come “ultima spiaggia” dello scontro politico, infatti, innesca un circolo pericolosamente vizioso. Il ricorso a questo “cavallo di Troia” da parte di una forza politica irrigidisce la controparte, e in un contesto di Congresso diviso ciò porta alla inevitabile paralisi; con l’innescarsi di una serie di ritardi a catena che si ripercuotono anche sugli esercizi finanziari successivi. Così realmente può dirsi che quello che era pensato come *regular order* diviene a tutti gli effetti un *regular disorder*⁹⁹.

Si potrà poi discutere sulle effettive conseguenze di un tale fenomeno, anzitutto dal punto di vista economico¹⁰⁰. Pare, tuttavia, che una prima fondamentale conseguenza (e non di una conseguenza positiva si tratta) sia che il Parlamento si lasci sfuggire dalle mani – e peraltro per sola responsabilità propria – uno degli strumenti forse più efficaci che la Costituzione dell’ ’89 gli attribuisce. Certo, si potrà dire che tale perdita non va comunque a beneficio del poter esecutivo, il quale anzi si vede costretto in ultima analisi dal blocco amministrativo, ma forse resta una magra consolazione.

Sarà forse il caso di rinunciare a rimedi di natura occasionale – come, ad esempio, è stato per il dibattito sulle c.d. *automatic continuing resolutions*¹⁰¹ – e di pensare, invece, ad una riforma della procedura congressuale che ridia respiro al dibattito (e allo scontro) politico anche in momenti altri dal *Budget Process*, così da restituire a questo il suo autentico senso.

⁹⁹ L’espressione è ripresa da N. McCarty, *The Decline of Regular Order in Appropriations: Does it Matter?*, 1, *working paper*, Princeton, Princeton University, 2014. Il testo propone, tra l’altro, una interessante analisi del cronico ritardo nella procedura di *Appropriation*, valutando i diversi fattori causali che convergono nella vicenda. Lo stesso metodo di scomposizione delle cause è adottato negli Stati Uniti da altri Autori; è già stato citato, ad esempio, J. Woon, S. Anderson, *op. cit.*, che restituiscono quasi una funzione analitica esplicativa del fenomeno, in cui intervengono variabili anche non strettamente giuridiche, o comunque più prossime all’analisi economica del diritto, come gli *opportunity costs*. Ha lo stesso approccio da *law and economics* P. C. Hanson, *Abandoning the Regular Order: Majority Party influence on Appropriations in the U.S. Senate*, in *Political Research Quarterly*, 2014, pp. 520 ss; dello stesso Autore, v. pure P. Hanson, *Restoring regular order in congressional appropriations*, in *Economic Studies at Brookings*, 2015. Il metodo condiviso dagli Autori citati è senz’altro interessante; forse meno interessanti – o comunque non particolarmente innovativi – gli esiti a cui questo metodo conduce.

¹⁰⁰ Per una valutazione personale, oltre alle considerazioni che sul punto possono trovarsi nei testi citati alla nota appena sopra, vale la pena di segnalare anche: United States Government Accountability Office, *Effect of Budget Uncertainty from Continuing Resolutions on Agency Operations*, *Statement for the Reconr To the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs*, U.S. Senate, 2013; J. M. Streb, G. Torrens, *Making rules credible: divided government and political budget cycle*, in *Public Choice*, 2013, pp. 703 ss.; e per uno sguardo comparato: F. R. Baumgartner, S. Brouard, E. Grossman, S. G. Lazardeux, J. Moody, *Divided Government, Legislative Productivity, and Policy Change in USA and France*, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2014, pp. 423 ss.

¹⁰¹ Proprio in occasione della vicenda relativa al FY2014, invero, è stata approvata la prima *Automatic Continuing Resolution* (con il *Pay our Military Act*, firmato il 30 settembre 2013), garantendo una copertura minima ad alcuni servizi amministrativi relativi principalmente alle Forze Armate e alla Difesa. Il dibattito sull’effettiva utilità di tali strumenti è comunque ancora aperto; per una rapida ricognizione, si veda J. Tollestrup, *Automatic Continuing Resolutions: Background and Overview of Recent Proposal*, *Report del Congressional Research Service*, 2015.