

COSTITUZIONALISMO E PRESIDENZIALISMO NEL PENSIERO POLITICO DI WOODROW WILSON

di Giuseppe Bottaro

1. Il sistema costituzionale in America

All'inizio del ventesimo secolo, il Rettore dell'Università di Princeton Woodrow Wilson, il quale qualche anno dopo sarebbe divenuto il 28° Presidente degli Stati Uniti, scrisse un volume dal titolo evocativo: *Constitutional Government in the United States*¹. Questo testo, che può essere definito un classico delle scienze politiche statunitensi, mirava a definire in termini più avanzati i contorni del crescente ruolo del Presidente all'interno del processo di governo e dentro l'architettura costituzionale e federale americana.

Cercando di fissare dei paletti molto precisi sulla natura e i compiti dell'ufficio presidenziale e sui suoi rapporti con il Congresso e la Corte suprema, Wilson definisce la struttura del governo degli Stati Uniti e afferma che questa può essere compresa nella sua interezza soltanto dopo aver precisato in maniera esplicita che cosa si intenda per governo costituzionale. Per queste ragioni, fin dalle prime pagine di *Constitutional Government*, Wilson prova a chiarire in base a quali definizioni e categorie è possibile qualificare tale un governo in senso generale².

Università degli Studi di Messina.

¹ W. WILSON, *Constitutional Government in the United States*, New York, Columbia University Press, 1908. Sul tema vedi, anche, A. McLAUGHLIN, *The Foundations of American Constitutionalism*, New York, New York University Press, 1932.

² Sul costituzionalismo in generale vedi i classici C.H. McILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, V. DE CAPRARIIS (a cura), Venezia, Neri Pozza Editore, 1956 e C.J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Blaisdell Publishing Company, 1950. Cfr., anche, N. MATTEUCCI, *Le origini del costituzionalismo moderno*, e

Più che della Costituzione federale del 1787 egli intende occuparsi dell'intero sistema costituzionale, o come più spesso viene definito nel libro, del governo costituzionale. Per far ciò limita la sua interpretazione della Costituzione quale documento legale e definisce il costituzionalismo come lo strumento che ha modificato nel tempo il carattere dei cittadini americani. Wilson "vuole mostrare in quale modo un lungo periodo di costituzionalismo abbia plasmato l'anima del cittadino e sia venuto a formare il carattere dell'essere umano in America, per diventare, infine, l'anima della nazione stessa"³.

La conquista della libertà all'interno di un sistema costituzionale è una circostanza anche individuale e non soltanto collettiva, pertanto l'impianto istituzionale anglo-americano prevede non solo che il governo si prenda cura degli individui, ma che ogni uomo abbia cura di sé, restando alle istituzioni il compito che tutto ciò avvenga nel miglior modo possibile⁴. La storia dell'affermazione del sistema costituzionale nel mondo moderno coincide con la storia della libertà politica degli individui, vale a dire con il giusto dosaggio fra il potere del governo e i diritti dei cittadini. Un governo costituzionale, a giudizio di Wilson, essendo uno strumento per il mantenimento della libertà e della giustizia, deve necessariamente essere una "macchina" in persistente adattamento⁵. Per questi motivi pur richiamando l'idea di patto, o *covenant*, fra i governanti e i governati che egli acquisisce dalla tradizione puritana dei coloni inglesi, rifiuta sempre la concezione di una legge naturale valida una volta per sempre. Gli ideali di libertà non possono essere

Dal costituzionalismo al liberalismo, in "Storia delle idee politiche economiche e sociali", L. FIRPO (a cura), Torino, UTET, 1980, pp. 559-636 e pp. 13-176, e G. SARTORI, *Costituzione*, in "Elementi di teoria politica", Bologna, il Mulino, 1987, pp. 11-28.

³ N.A. THORSEN, *The Political Thought of Woodrow Wilson, 1875-1910*, Princeton, Princeton University Press, 1988, p. 202, vedi, anche, R.J. PESTRITTO, *Woodrow Wilson and the Roots of Modern Liberalism*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, 2005, p. 58.

⁴ In questa circostanza, a differenza di ciò che sosterrà nelle stesse pagine successive, nel programma elettorale della *New Freedom*, elaborato nel 1912, e che aveva sostenuto in altre opere precedenti, Wilson si attesta su posizioni di liberalismo classico proponendo il concetto di libertà negativa e considerando meno il ruolo dello Stato quale portatore di diritti positivi a favore dei cittadini. Su questo ultimo punto vedi, W. WILSON, *The State, Elements of Historical and Practical Politics; A Sketch of Institutional History and Administration*, Boston, 1889, p. 663-664.

⁵ Cfr. W. WILSON, *Constitutional Government in the United States*, cit., p. 6.

fissati per sempre neanche se sono enunciati nella Dichiarazione d'Indipendenza o nella Costituzione⁶.

Il sistema costituzionale americano, in realtà, segue il modello inglese sia nella difesa delle libertà individuali sia nel suo costante adeguamento ai nuovi bisogni e necessità, e conseguentemente ai nuovi diritti e obblighi, insiti nel mondo contemporaneo. Tuttavia, l'impianto istituzionale americano, come d'altronde quello inglese, non può prescindere dal fondamentale assunto che il governo costituzionale deve sempre essere "un governo di leggi e non di uomini", come era stato ben definito da John Adams, che evidentemente si rifaceva ad Aristotele, nel *Bill of Rights* del Massachusetts⁷.

Schierandosi con l'interpretazione hamiltoniana e marshalliana dei poteri impliciti, Wilson afferma che dovrebbe essere garantita un'interpretazione estensiva delle norme costituzionali, ma tutto ciò va fatto con moderazione. Infatti, il modo in cui si viene a realizzare l'ampliamento dei poteri attiene all'integrità e pertanto al mantenimento in vita dell'intero sistema di governo. A suo giudizio, occorre rendere omaggio alla figura più eminente nella storia giudiziaria del paese, vale a dire al *Chief Justice* John Marshall, il quale con le sue sentenze e con i suoi principi interpretativi ha di fatto governato lo sviluppo nazionale americano per circa un secolo⁸. Sotto la sua guida dal 1801 al 1835, la Corte suprema degli Stati Uniti si è trasformata da mero organo di controllo di norme tecnico-giuridiche a istituzione cardine, tramite il potere di revisione giudiziaria della legge (*Judicial review*), del sistema politico federale⁹.

⁶ Cfr. R.J. PESTRITTO, *Woodrow Wilson and the Roots of Modern Liberalism*, cit., pp. 54-55.

⁷ W. WILSON, *Constitutional Government in the United States*, cit., p. 17. Su John Adams, padre del costituzionalismo americano, estensore della Costituzione del Massachusetts del 1780 e secondo Presidente degli Stati Uniti cfr. G. BUTTÀ, *John Adams e gli inizi del costituzionalismo americano*, Milano, Giuffrè, 1988. L'importanza della Costituzione del Massachusetts, nel contesto del costituzionalismo americano, è sottolineata da O. HANDLIN and M. HANDLIN, *The Popular Sources of Political Authority: Documents on the Massachusetts Constitution of 1780*, Cambridge, Mass., Oscar Handlin, 1966, e R.M. PETERS, *The Massachusetts Constitution of 1780: A Social Compact*, Amherst, Mass., University of Massachusetts Press, 1980.

⁸ Cfr. R.K. FAULKER, *The Jurisprudence of John Marshall*, Princeton, Princeton University Press, 1968, e G.L. HASKINS e H.A. JOHNSON, *Foundations of Power: John Marshall, 1801-1815*, New York, Macmillan, 1981.

⁹ Su queste tematiche cfr. L. LEVY, *Judicial Review and the Supreme Court*, New

È vero che qualche volta seguendo Marshall le corti giudiziarie americane hanno oltrepassato i loro compiti specifici immischiandosi nel campo della politica nazionale ma, sostiene Wilson, nella stragrande maggioranza dei casi la Corte suprema si è limitata ad agire come lo strumento della legge in grado di risolvere le controversie costituzionali. Per garantire il normale funzionamento del sistema politico appare, perciò, necessario che le corti giudiziarie degli Stati Uniti controllino l'azione degli altri due poteri di governo nell'interesse dei fondamentali intendimenti costituzionali, ma occorre fare anche in modo che venga assicurato il giusto bilanciamento fra l'osservanza della legge e il dispiegamento di tutte quelle azioni legislative che positivamente sviluppano il progresso della comunità¹⁰.

Wilson, ad ogni modo, considerava la forma di governo, scaturita dalle norme costituzionali, come costruita sui principi della crescita costante e dell'adattamento al contesto sociale e politico di una nazione. La Costituzione doveva, pertanto, essere fondata su norme fondamentali consolidate, sui pesi e contrappesi, ma doveva anche essere nei fatti una struttura dinamica. D'altra parte, egli si rifaceva all'interpretazione della Costituzione, prodotta dallo stesso Marshall, quale documento politico piuttosto che meramente legale. Nella sentenza *McCulloch vs. Maryland*, Marshall sostenne come "noi non dobbiamo mai dimenticare che stiamo interpretando una Costituzione, [...] la Carta fondamentale che è destinata a durare per le età a venire e, conseguentemente, a essere adattata alle innumerevoli crisi degli affari umani"¹¹.

Lo stesso avviene per la Dichiarazione d'Indipendenza, la quale però nella sua formulazione è di per sé più flessibile e consente più facilmente un'interpretazione adeguata ai tempi¹². Per questo motivo nel

York, Harper & Row, Publishers, 1967, e J.H. CHOPER, *Judicial Review and the National Political Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1980.

¹⁰ Cfr. W. WILSON, *Constitutional Government in the United States*, cit., pp. 166-172.

¹¹ J. MARSHALL, *McCulloch vs. Maryland*, in WHEATON, *Supreme Court of the United States*, vol. 4, Washington, 1819, pp. 316 e ss. Vedi, anche, D.A.J. RICHARDS, *Foundations of American Constitutionalism*, New York, Oxford University Press, 1989, pp. 158-159.

¹² Sulla Dichiarazione d'Indipendenza, fra gli innumerevoli fondamentali testi, cfr. C.L. BECKER, *The Declaration of Independence*, New York, Harcourt, Brace and Company, 1922, G. WILLS, *Inventing America: Jefferson's Declaration of Independence*, New York, Knopf Doubleday, 2018, D.J. ELAZAR and J. KINCAID, *The Declaration of Independence: The Founding Covenant of the American People*, Philadelphia 1980, e T. BONAZZI (a cura), *La dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti d'America*, Venezia, Marsilio, 1999.

documento del 1776 coesistono principi immutabili, quali il consenso e il controllo popolare sull'operato del governo e il diritto di ribellarsi ad esso, insieme, come riteneva Jefferson, ad una differente rappresentazione da parte di ogni generazione dei principi di vita, libertà e ricerca della felicità¹³. La Dichiarazione, infatti, lascia ad ogni uomo la possibilità di determinare ciò che vuole fare della propria vita, qual è il modello di libertà che preferisce, in cosa cercherà e troverà la propria felicità.

I significati di libertà e di felicità non possono essere stabiliti e specificati una volta per tutte. Le mutate condizioni di vita richiederanno e produrranno cambiamenti tanto nel contenuto della Dichiarazione come in quello della Costituzione. Ad ogni modo, il contenuto del *Constitutional Government* parrebbe presupporre che, una volta che il popolo sia diventato preparato per il governo popolare, prevarrà inevitabilmente un comune modo di vita¹⁴.

Il consenso del popolo sarà, pertanto, modificato di periodo in periodo secondo i mutamenti del contesto sociale e le peculiarità di quella specifica generazione. Tuttavia, a giudizio di Wilson, occorre essere d'accordo sull'idea che nessun corpo di uomini può costituire una comunità nel senso vero ed effettivo del termine, se non sono insiti nei cittadini una consapevolezza precisa dei legami e degli interessi comuni, un comune modo di pensare e un comune standard di vita e di ricerca della felicità da fare sentire ognuno parte importante di un'unica essenza. Ma tutto ciò funziona soltanto a condizione che il popolo abbia la possibilità, i mezzi e anche il forte impulso per esprimersi e per partecipare alla vita istituzionale. Soltanto soddisfacendo questi presupposti il sistema americano potrà essere definito costituzionale¹⁵.

Durante il corso dell'Ottocento il diritto degli Stati ad esercitare poteri indipendenti e separati – diritto giustificato dalle reali differenze sociali ed economiche delle varie sezioni territoriali – ha costituito un

¹³ Sui fondamenti teorici del pensiero di Jefferson cfr. D. MALONE, *Jefferson and His Time*, 6 voll., Boston, Little, Brown and Co, 1948-1981, M.D. PETERSON, *Thomas Jefferson and the New Nation*, New York, Oxford University Press, 1975, e M. SYLVERS, *Il pensiero politico e sociale di Thomas Jefferson*, Bari, Lacaita Editore, 1993.

¹⁴ H.M. CLOR, *Woodrow Wilson*, in *American Political Thought. The Philosophic Dimension of American Statesmanship*, Itasca Ill., F.E. Peacock Publisher, p. 276.

¹⁵ Cfr. W. WILSON, *Constitutional Government in the United States*, cit., p. 26.

grande e permanente contributo allo sviluppo del sistema costituzionale moderno. Il costituzionalismo americano, secondo Wilson, ha trovato, pertanto, linfa vitale dall'adattamento dei vari governi statali alle necessità e alle varietà dei diversi popoli, ma si è nutrito poco della sintesi ottenuta attraverso gli ideali e i mezzi incarnati dallo Stato federale.

2. *Il ruolo del Presidente nel sistema federale*

A questo punto Wilson ritorna ad analizzare le singole istituzioni del sistema federale americano, come aveva fatto in un suo precedente lavoro, *Congressional Government*, del 1885, mantenendo alcuni dei giudizi di fondo espressi in precedenza ma prendendo atto dei profondi cambiamenti politici, sociali, culturali e istituzionali intervenuti in oltre venti anni di storia americana¹⁶.

In base a queste premesse, egli avanza una proposta di riforma costituzionale tesa a rendere il governo federale e il suo Presidente più rappresentativi del potere del popolo e, allo stesso tempo, capace di fare in modo che i rappresentanti nelle assemblee legislative acquistino una più grande visibilità e un maggiore ruolo di responsabilità di fronte al volere popolare. La chiave di volta dell'accresciuta influenza del Presidente sul Congresso e sopra il suo partito risiederà nella capacità di comprendere ed esprimere le aspirazioni e i desideri delle classi medie americane. Wilson finisce, così, col descrivere il Presidente come il portavoce della nazione, ma anche come colui che ne definisce gli scopi e la direzione in politica interna ed estera, coerentemente con l'opinione pubblica americana¹⁷.

Anche dopo la sua elezione a Presidente degli Stati Uniti nel 1912, Wilson ritenne sempre che il capo dell'esecutivo nella sua azione dovesse essere guidato da impulsi e scopi morali molto intensi. Non che questa fosse una novità dato che, a suo giudizio, Jefferson, Jackson e Lincoln avevano agito interpretando i sentimenti di moralità della nazione, traducendoli in termini di giustizia sociale. La cosa nuova, rispetto al passato, può essere rintracciata nel fatto che la capacità di

¹⁶ Cfr. W. WILSON, *Congressional Government: A Study in American Politics*, Boston, Houghton Mifflin, 1885.

¹⁷ Su questi temi, H. M. CLOR, *Woodrow Wilson*, cit., p. 271.

guida morale del Presidente era ora rivolta non solo all'interno del paese ma anche nei confronti del resto del mondo. A giudizio di Longaker, i tre maggiori contributi di Wilson alla storia politico-istituzionale americana del ventesimo secolo, che forse ancora oggi possono essere ravvisati, consistono nella definizione:

del Presidente come leader morale, del Presidente in quanto fiduciario della prosperità nazionale e del Presidente quale leader in tempo di guerra. Occorre dire che Wilson giudicava le azioni politiche alla luce dei loro effetti morali. Egli credeva che il modello dominante del *self-interest* nella politica interna e internazionale potesse essere sostituito, in seguito all'azione di una saggia leadership e dei necessari cambiamenti istituzionali, da un nuovo ordine morale. Allo stesso modo, Wilson pensando alla prosperità non restringeva la sua definizione al mero benessere economico ma la estendeva fino ad includere una giustizia sociale divisa equamente¹⁸.

È molto probabile che questo giudizio esteso a molti Presidenti della storia americana, ampiamente condiviso nella dottrina fino a qualche anno addietro, sia venuto meno a causa dei recenti comportamenti presidenziali non precisamente riconducibili a una figura dotata di una così alta autorità morale. Eppure, coloro che avevano redatto la Costituzione, nel 1787, avevano seguito con una meticolosità quasi scientifica la teoria dei pesi e contrappesi elaborata da Montesquieu, adattandola ai bisogni e alle circostanze americane¹⁹. I poteri del Presidente venivano bilanciati dal Congresso, quelli del Congresso dal Presidente e quelli di entrambi dalle Corti giudiziarie.

La difficoltà rispetto alla teoria risiede nel fatto che il sistema di governo non è una macchina ma una cosa vivente. Pertanto, ricade non sotto la teoria dell'universo ma sotto quella della vita organica. Il governo non è un corpo di

¹⁸R.P. LONGAKER, *Woodrow Wilson and the Presidency*, in E. LATHAM, *The Philosophy and Policies of Woodrow Wilson*, Chicago, University of Chicago Press, 1958, pp. 74-75. Su questi argomenti Wilson si soffermò nell'*Address to the Senate 22, 1917*, in *The Public Papers of Woodrow Wilson*, R.S. BAKER e W.E. DODD (a cura), 6 voll., New York, Harper & Brothers, 1925-1927, pp. 407-414.

¹⁹Negli anni Ottanta del Settecento, Montesquieu era di gran lunga il pensatore europeo più citato nelle opere politiche dei federalisti come degli antifederalisti americani. Per l'influsso di Montesquieu sugli uomini che hanno redatto la Costituzione federale cfr. D.S. LUTZ, *The Origins of American Constitutionalism*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1988, pp. 139-149.

forze cieche; esso è un corpo di uomini con funzioni altamente differenziate, specie nell'attuale età caratterizzata da un'elevata specializzazione, ma con degli scopi e dei doveri comuni. La cooperazione è indispensabile, la guerra sarebbe fatale. Non può esserci alcun successo nell'azione di governo senza una leadership o senza un profondo coordinamento che guidi la vita e le azioni dei vari organi²⁰.

L'esecutivo federale americano aveva avuto nel corso dell'Ottocento, a giudizio di Wilson, una normale e organica crescita delle proprie funzioni. Il vero punto di svolta si era verificato in occasione della guerra ispano-americana nel 1898, infatti da allora in poi la politica estera era diventata la questione predominante e questa circostanza aveva finito col modificare i rapporti di forza fra le diverse istituzioni²¹. Il nuovo posto occupato dagli Stati Uniti negli affari del mondo faceva già comprendere nel 1908 a Wilson come, necessariamente, sia il popolo americano sia i popoli di tutte le nazioni della terra avrebbero rivolto la propria attenzione politica alla figura presidenziale.

L'iniziativa negli affari esteri, che il Presidente possiede senza alcuna restrizione, è praticamente il potere di esercitare su di essi un controllo assoluto. Il Presidente non può concludere trattati con altri stati senza il consenso del Senato, ma egli può guidare ogni passo delle trattative diplomatiche, e guidare la diplomazia significa determinare come i trattati debbono essere conclusi [...]. Il Presidente non può più essere il personaggio soltanto nazionale che è stato durante tanta parte della nostra storia. Il nostro Presidente deve essere sempre, d'ora innanzi, uno dei grandi poteri del mondo, sia che egli agisca con grandezza e saggezza o meno²².

Il potere di determinare le relazioni degli Stati Uniti con gli altri paesi della terra insieme al comando delle forze armate in tempo di guerra rappresentavano, quindi, nel ventesimo secolo le due espressioni di potere

²⁰ W. WILSON, *Constitutional Government in the United States*, cit., pp. 56-57.

²¹ Sulla guerra ispano-americana e sulla presidenza McKinley cfr. T. GREEN, *American Imperialism in 1898*, Boston 1972, e M.H. WAYNE, *William McKinley and his America*, Syracuse, Syracuse University Press, 1963.

²² W. WILSON, *Congressional Government*, cit., pp. 77-78. Wilson mise in pratica questi intendimenti alla fine della Prima guerra mondiale quando si recò personalmente a Parigi a guidare la delegazione americana alla conferenza di pace. Cfr. A. WALWORTH, *Wilson and His Peacemakers: American Diplomacy at the Paris Peace Conference, 1919*, New York 1986.

più significative che il Presidente potesse esercitare. A giudizio di Wilson, i padri fondatori avevano cercato di costruire, all'interno del quadro politico e costituzionale americano, un'immagine presidenziale somigliante all'ideale che il partito *whig* inglese avrebbe voluto fosse il Re in Gran Bretagna. Ma col tempo la figura del Presidente degli Stati Uniti si era talmente trasformata, tanto da farla diventare come quella di un leader non solo del suo partito ma dell'intera nazione.

Un Presidente al quale la nazione crede non può solo guidarla, ma deve formarla secondo le proprie visioni. È l'immenso isolamento imposto al Presidente dal nostro sistema che rende il carattere e l'opportunità del suo ufficio così straordinario²³.

Molti Presidenti avevano agito rispettando in maniera letterale la Costituzione federale, ma si erano comportati più da teorici che come uomini di stato. Durante il diciannovesimo secolo i capi dell'esecutivo non avevano instaurato alcun dialogo con il Campidoglio e avevano considerato che la Costituzione vietasse loro qualunque atto di autorità sul legislativo. Non intuendo, quindi, che essi avrebbero potuto operare molto di più e meglio, per il paese, attraverso forme di corretta persuasione dei singoli congressisti. Wilson, inoltre, lamentava la ritualità dei messaggi presidenziali sullo Stato dell'Unione che venivano inviati in forma scritta ogni anno al Congresso. Nel corso della storia i messaggi dei Presidenti, in alcuni casi, erano stati presi meno in considerazione rispetto ad una lettera scritta da un cittadino qualsiasi²⁴.

3. *I rapporti tra Presidente e Congresso federale*

Divenuto Presidente degli Stati Uniti nel 1913, Wilson cercò di mettere in pratica molto di ciò che aveva elaborato in *Constitutional Government*, soprattutto riguardo al rapporto da tenere con il Congresso federale. Quale massimo organo esecutivo del paese svolse in

²³ W. WILSON, *Constitutional Government in the United States*, cit., pp. 68-69.

²⁴ W. WILSON, *Constitutional Government in the United States*, cit., p. 74. Wilson modificherà questa prassi, risalente a John Adams, appena diventato Presidente recandosi di persona al Campidoglio a pronunciare i suoi discorsi, a sostegno delle leggi previste nel programma della *New Freedom*, in speciali sessioni a Camere riunite.

parecchie circostanze un ruolo anche di collegamento fra le istanze popolari e l'Assemblea legislativa. Ma ancora di più, Wilson si comportò come una guida per la sua maggioranza parlamentare, stringendo rapporti molto forti con i leaders del Congresso e seguendo in tutte le fasi l'iter delle leggi che attuarono il programma democratico della *New Freedom*²⁵. Secondo alcuni autori la leadership esercitata da Wilson sui lavori del Congresso, sostanzialmente innovativa rispetto alla prassi esercitata da tutti i precedenti Presidenti, fornì un modello di comportamento per tutti i suoi successori del ventesimo secolo.

Wilson esercitava la sua leadership nel modo più semplice e diretto. Stabiliva il programma, lo presentava al pubblico, conferiva prima e spesso con i suoi luogotenenti del Congresso e con i consiglieri, attentamente scadeva le misure legislative del Congresso, manteneva la pressione sui leaders posizionandoli nel giusto rango, placava i sentimenti feriti, e teneva fermi i propri principi mentre permetteva cambiamenti sui dettagli. La sua guida divenne l'esempio classico della condotta presidenziale a supporto di un programma predeterminato²⁶.

A differenza della figura presidenziale, il ruolo del Congresso degli Stati Uniti tanto evidenziato in *Congressional Government* viene qui, dallo stesso Wilson, di fatto ridimensionato. Tutto ciò è in parte determinato dal più pregnante ruolo politico esercitato ora dal Presidente, ma anche in buona misura dall'accresciuto potere di controllo, rispetto al passato, dell'opinione pubblica americana sugli organi del sistema federale.

All'inizio del Novecento, in una situazione economica e sociale molto più complessa rispetto a quella delle origini, occorreva tenere sempre più conto dell'opinione pubblica. Quest'ultima rappresentava il solvente comune delle istituzioni democratiche, il mezzo che le lascia indipendenti ma le guida alla feconda collaborazione. Wilson comprese bene come all'epoca i giornali divenissero sempre più mezzi di comprensione da parte della pubblica opinione delle questioni politiche, ma anche organi di creazione di una nuova immagine presidenziale più vicina alle aspettative della gente comune. Durante il Novecento, con

²⁵ Su questi temi cfr. M.E. DIMOCK, *Woodrow Wilson as Legislative Leader*, in "Journal of Politics", vol. 19, 1957, pp. 3-19.

²⁶ J.M. BURNS, *Presidential Government: The Crucible of Leadership*, Boston, Houghton Mifflin, 1966, p. 198.

la diffusione della radio e della televisione, si è sempre di più definita la capacità del capo dell'esecutivo di parlare alla nazione, creando nei fatti una nuova figura carismatica che è uno degli aspetti politici più significativi del sistema politico americano.

Ai nostri giorni, come si può tuttavia constatare, l'uso smodato dei messaggi informali e con un utilizzo del linguaggio non consono sui social network da parte del presidente in carica può facilmente portare a una degenerazione e squalificazione dello stesso ruolo presidenziale di fronte ai cittadini statunitensi e agli altri attori della scena globale.

Nei primi decenni del Novecento, invece, il Presidente, o il *Leader*, pensato da Wilson avrebbe dovuto governare, in parte secondo la sua interpretazione del volere generale e in parte educando, formando e guidando la volontà dell'opinione pubblica, secondo la sua visione del bene comune²⁷. La questione fondamentale era quella di far crescere lo spirito nazionale americano intorno alla figura di colui che meglio poteva rappresentarne l'essenza, cioè il Presidente. Ma per tradurre in realtà ciò era necessario che si formasse un'opinione pubblica molto più omogenea e non provinciale, la quale avvertisse come propri i problemi riguardanti le parti più disparate del vasto apparato federale²⁸.

Già durante gli anni della presidenza di Theodore Roosevelt si erano iniziati a cogliere i primi segni dell'incentrarsi della stampa sui fatti riguardanti il suo personaggio controverso e carismatico. In seguito, tutto ciò subirà una forte accelerazione, dovuta alla conflagrazione del primo conflitto mondiale, quando lo stesso Wilson cercherà di accreditarsi presso il popolo come l'incarnazione della saggezza, della forza e della superiorità morale dei valori democratici americani sull'autocrazia del vecchio continente²⁹. La presidenza di Franklin De-

²⁷ Cfr. R.J. PESTRITTO, *Woodrow Wilson and the Roots of Modern Liberalism*, cit., pp. 200-201. Sull'evoluzione del ruolo del Presidente nel corso della storia politica americana vedi il classico A.M. SCHLESINGER JR., *La Presidenza imperiale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1980 e F. FASCE, *Da George Washington a Bill Clinton. Due secoli di Presidenti USA*, Roma, Carocci, 2000.

²⁸ Cfr. H.A. TURNER, *Woodrow Wilson and Public Opinion*, in "Public Opinion Quarterly", vol. 21, 1957, pp. 505-520, e D.D. STID, *The President as Statesman: Woodrow Wilson and the Constitution*, Lawrence, University Press of Kansas, 2021.

²⁹ Su questi argomenti cfr. J.W. CEASER, *Presidential Selection: Theory and Development*, Princeton, Princeton University Press, 1979, e J.K. TULIS, *The Rhetorical Presidency*, Princeton, Princeton University Press, 2017.

lano Roosevelt instaurerà, definitivamente, questo rapporto speciale tra la figura del capo dell'esecutivo e i cittadini statunitensi anche grazie alla diffusione su larga scala inizialmente della radio e poi, negli anni successivi, degli altri mezzi di comunicazione di massa, prima fra tutte la televisione³⁰.

Ciò nondimeno, le basi teoriche per l'affermazione del processo di stretta sintesi tra Presidente e popolo attraverso l'uso dei mass media, erano state sviluppate, principalmente, proprio da Wilson. "È stato ampiamente accettato dagli studiosi che il ventesimo secolo ha certificato lo sviluppo della moderna presidenza. Le origini di questo nuovo modello presidenziale sono state tracciate dall'esempio personale dato da Theodore Roosevelt e dalle speculazioni teoretiche fornite da Woodrow Wilson"³¹.

Nel confronto tra Presidente e Congresso federale, il Senato avrebbe dovuto specializzarsi come il vero organo della cooperazione federale, e non, come spesso avveniva, quale potere rivale rispetto al capo dell'esecutivo. Per lo stretto rapporto istituzionale che in base alla Costituzione deve tenere con il Presidente degli Stati Uniti, per la sua capacità di deliberare con saggezza, per la sua tolleranza delle opinioni individuali, per l'esperienza dei suoi leaders, la Camera alta deve assolvere alla funzione di promuovere la sintesi della volontà politica rivolta al raggiungimento di un efficiente forma di governo.

La ricerca di uno stretto coordinamento fra le istituzioni per giungere a una migliore attuazione del bene comune, come abbiamo sottolineato, portò il Presidente Wilson a cercare di mettere in pratica le cose che aveva precedentemente descritto in queste pagine del suo lavoro. Era un preciso dovere degli statisti ricercare, con vero spirito di servizio pubblico, un accordo fra tutte le parti del complesso sistema istituzionale americano.

³⁰ Sul rapporto fra Roosevelt e l'opinione pubblica americana vedi F.B. FREIDEL, *Franklin D. Roosevelt: A Rendezvous with Destiny*, Boston 1990, R.D. BUHITE e D.W. LEVY, eds., *FDR's Fireside Chats*, Norman, University of Oklahoma Press, 1992, e G. MCJIMSEY, *The Presidency of Franklin Delano Roosevelt*, Lawrence, University Press of Kansas, 2000.

³¹ S.A. PEARSON, *Reinterpreting the Constitution for a New Era: Woodrow Wilson and the Liberal-Progressive Science of Politics*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers, 2006, pp. XLI-XLII.

Il Presidente può agire nel vero spirito della Costituzione e stabilire una profonda relazione di fiducia con il Senato sulle proprie iniziative, non definendo nella completezza i suoi programmi legislativi portandoli a conoscenza del Senato solo per farli accettare o respingere, ma tenendosi in contatti riservati con i leaders del Senato mentre i suoi progetti sono in corso, allorquando la loro consulenza sarà utile a lui e le informazioni saranno di grande servizio a loro, cosicché possa verificarsi un'autentica consultazione e una reale comunanza di vedute invece del contrasto e dell'ultima sfida³².

A questo punto, Wilson focalizza la sua analisi sulla questione cardinale del sistema costituzionale americano: la relazione tra gli Stati e il governo federale, problema storico dello sviluppo nazionale statunitense. È ovvio che le linee di delimitazione fissate dai costituenti sono state superate dai costanti cambiamenti intervenuti nella vita nazionale, così appare chiaro allo stesso Wilson che non solo la politica estera e quella di difesa, ma anche il commercio internazionale e interstate, così come la politica economica, monetaria e finanziaria e quella industriale sono tutte materie che rientrano nella sfera federale³³.

La vera essenza del federalismo americano consiste, naturalmente, nel dato di fatto che il Congresso degli Stati Uniti quando legifera agisce direttamente su tutto il popolo. Esso non ha alcuna potestà sugli organi legislativi dei singoli Stati ma sui cittadini americani. D'altra parte, agli Stati devono restare, anche in presenza di una struttura federale sempre più consolidata e dotata di forti poteri negli affari interni e internazionali, poteri indipendenti pena la degenerazione del sistema federale. Così i soggetti statuali decidono su molte delle materie che riguardano la vita quotidiana dei propri cittadini nel campo della giustizia e nel vasto settore degli affari economici: la determinazione dei diritti di proprietà, la validità dei contratti, la definizione dei crimini e delle pene da comminare, la regolamentazione delle società commerciali e industriali e la normazione delle relazioni tra datori di lavoro e lavoratori³⁴.

Una delle competenze per le quali maggiori sono state le controversie fra Stati e potere federale riguardava la capacità del Congresso di regolare in tutti gli aspetti il commercio tra gli Stati. Il nodo sciolto,

³² W. WILSON, *Constitutional Government in the United States*, cit., pp. 139-140.

³³ W. WILSON, *Constitutional Government in the United States*, cit., p. 173.

³⁴ W. WILSON, *Constitutional Government in the United States*, cit., p. 183.

una volta per tutte, dalla guerra civile a favore degli organi federali comportava notevoli ripercussioni ai tempi di Wilson. Infatti, le moderne *corporations* industriali e commerciali, avendo numerose filiali e sedi in varie parti del territorio americano, sfuggivano al controllo del potere politico dei singoli Stati e potevano essere limitate nelle loro azioni, a volte gravemente lesive dei consumatori, soltanto da una forte azione di controllo dell'apparato federale.

La riforma della legislazione antitrust, che già era stata in alcuni casi utilizzata in quegli anni dal Presidente Theodore Roosevelt, diverrà uno dei cavalli di battaglia del programma elettorale della *New Freedom* wilsoniana e il *Clayton Act*, emanato per potenziare lo *Sherman Act* del 1890, e la creazione della *Federal Trade Commission* saranno tra gli atti più importanti posti in essere, nel 1914, dall'amministrazione democratica guidata da Wilson.

L'era del dominio congressuale, evidenziata da Wilson in *Congressional Government* durante il diciannovesimo secolo, venne soppiantata dalla crescita della *Presidenza imperiale* dagli anni Trenta agli anni Settanta del Novecento. In *Constitutional Government*, egli stesso comprese le potenzialità di una forte presidenza, in parte grazie agli esempi di William McKinley e Theodore Roosevelt³⁵.

È certo, comunque, che pur nelle sue complesse speculazioni dottrinali riguardo la crescita del ruolo del Presidente nel sistema istituzionale statunitense, mai il professor Wilson avrebbe potuto immaginare che si potesse delineare una figura simile a quella dell'attuale inquilino della Casa Bianca, il quale agisce molto spesso fuori dalle consolidate norme costituzionali. Nella definizione del quadro federale, in definitiva, con le sue teorie politiche e come statista di primo piano, Wilson ha avuto un ruolo chiave nell'evoluzione della tradizione costituzionale degli Stati Uniti. Egli, in realtà, contribuì a render chiari i processi di sintesi del pluralismo americano, individuando nei primi anni della sua speculazione storico-politica la leadership del Congresso e poi, all'inizio del ventesimo secolo, quella del Presidente, quali centri di gravità del sistema istituzionale statunitense.

³⁵ W.F. CONNELLY (a cura), *Congressional Government*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers, 2009, pp. XXXV-XXXVI.

Abstract - In his work *Constitutional Government in the United States*, written at the beginning of the twentieth century, Woodrow Wilson defined the nature and duties of the President of the United States and his relationship with Congress and the Supreme Court. The structure of the American government, in his opinion, can be well understood only after having explicitly specified what is meant by constitutional government. Wilson played a

key role in defining the federal structure and the constitutional tradition both with his political theories and as an eminent statesman. He therefore contributed to clarifying the processes of synthesis of American pluralism by identifying in the early years of his historical-political speculation the leadership of Congress and in the early twentieth century the presidential leadership, as centers of power of the American institutional system.