

IAI0701

**DOCUMENTI
IAI**

**IL CONGRESSO USA DOPO LA VITTORIA DEI
DEMOCRATICI ALLE ELEZIONI DELLO SCORSO
NOVEMBRE: RAPPORTI CON L'AMMINISTRAZIONE
BUSH E PRIORITÀ DELL'AZIONE LEGISLATIVA**

di Ettore Greco

IL CONGRESSO USA DOPO LA VITTORIA DEI DEMOCRATICI ALLE ELEZIONI DELLO SCORSO NOVEMBRE: RAPPORTI CON L'AMMINISTRAZIONE BUSH E PRIORITÀ DELL'AZIONE LEGISLATIVA

di Ettore Greco, Vicedirettore IAI,
Visiting Fellow, The Brookings Institution, Washington

Con la vittoria alle elezioni del 9 novembre 2006 il Partito democratico ha conquistato la maggioranza assoluta dei seggi in entrambe le camere del 110° Congresso degli Stati Uniti che si è formalmente insediato lo scorso 4 gennaio:

- al Senato con un margine minimo – 51 seggi¹ contro i 49 dei repubblicani;
- alla Camera dei Rappresentanti con un margine più ampio – 233 seggi contro i 202 dei repubblicani².

Si tratta di una svolta politica di notevole portata.

I repubblicani avevano infatti controllato entrambe le camere del Congresso ininterrottamente per ben 12 anni (1995-2006)³.

Ora, per la prima volta dall'inizio della sua presidenza, George W. Bush deve fare i conti con un Congresso dove il suo partito è in minoranza.

Come si svilupperà, in questa nuova situazione, la dialettica tra potere esecutivo (presidenza) e quello legislativo (Congresso), che è uno degli elementi distintivi del sistema politico americano? Prevarrà uno spirito di collaborazione e un approccio *bipartisan* almeno su alcune grandi questioni nazionali? O c'è il rischio di una paralisi dell'attività legislativa? Su quali temi ha intenzione di concentrarsi la nuova maggioranza democratica? E come incideranno i nuovi equilibri politici nel Congresso sulla politica estera americana, in particolare sulla strategia dell'amministrazione in Iraq?

In questa nota vengono illustrati i principali fattori politici che presumibilmente influenzeranno i rapporti tra la presidenza e il Congresso nei prossimi mesi, con un occhio, in particolare, ai temi di politica internazionale.

Congresso: un'istituzione in crisi?

Prima di esaminare la nuova dinamica istituzionale che potrà svilupparsi sulla scena politica americana è utile svolgere qualche osservazione preliminare sulla più recente evoluzione del ruolo del Congresso.

È diffusa la percezione che negli ultimi anni il Congresso abbia perso potere rispetto alla presidenza. È indubbio che la sua capacità di controllo e supervisione dell'esecutivo si sia notevolmente indebolita. A ciò ha fatto riscontro anche una diminuita capacità di produzione legislativa. L'immagine pubblica del Congresso ne ha fortemente risentito.

¹ Compresi due indipendenti che fanno gruppo con i democratici.

² Sulle ragioni della vittoria dei democratici, cfr. Ettore Greco, "Le elezioni di metà mandato (mid-term) negli Usa" Contributi di Istituti di ricerca specializzati, Servizio affari internazionali e Servizio studi del Senato della Repubblica, Roma, novembre 2006.

³ Tranne per un breve periodo durante il quale i democratici avevano avuto la maggioranza al Senato.

In un recente articolo sulla rivista *Foreign Affairs* Norman Ornstein e Thomas Mann, due noti studiosi del sistema istituzionale americano – l'uno di orientamento repubblicano, l'altro di orientamento democratico – hanno fornito un quadro allarmante delle inefficienze e delle disfunzioni del Congresso e, più in generale, del declino del suo ruolo⁴.

Un primo aspetto non trascurabile è che i membri del Congresso lavorano considerevolmente meno che in passato. Ornstein e Mann hanno calcolato, per esempio, che il numero delle riunioni delle commissioni e delle sottocommissioni si è più che dimezzato rispetto agli anni Ottanta e Novanta. La tendenza a lasciare Washington appena possibile per recarsi nei collegi ha assunto proporzioni abnormi, con effetti inevitabili sul lavoro di aula: in una settimana tipo non si vota prima delle 18:30 del martedì e dopo il mezzogiorno del giovedì.

Anche l'attività di supervisione nei confronti dell'amministrazione si è notevolmente ridotta negli ultimi anni. Con presidenza e Congresso in mano ai repubblicani ciò può non stupire. Ma il fatto che le due istituzioni abbiano lo stesso colore politico è solo una parte della spiegazione. Anche qui infatti le cifre indicano un cambiamento radicale rispetto al passato. È stato calcolato che nel biennio 2003-2004 sono state effettuate solo 37 audizioni con finalità di controllo dell'attività dell'esecutivo contro le 135 del biennio 1993-1994, quando sia la presidenza che il Congresso erano in mano ai democratici.

Bush e i repubblicani sono stati quindi accusati di aver trasformato il Congresso in un mero organo di ratifica delle decisioni prese dall'amministrazione e di aver così indebolito il sistema di pesi e contrappesi (*checks and balances*) su cui si fonda la democrazia americana. È stato questo uno dei cavalli di battaglia dei democratici durante la campagna elettorale.

La percezione di un'accresciuta minaccia esterna ha certamente favorito questo processo di rafforzamento dei poteri della presidenza. Un fattore determinante sono stati infatti gli attentati dell'11 settembre 2001. La sicurezza nazionale è diventata la preoccupazione dominante e l'amministrazione Bush ha cercato il massimo di libertà d'azione nelle attività anti-terrorismo. E, nella maggior parte dei casi, il Congresso dominato dai repubblicani gliel'ha concessa senza troppa difficoltà.

In questo modo però il Congresso ha perso capacità di controllo sulla politica estera e di sicurezza. Non è stato ad esempio in grado, a detta di molti commentatori, di esercitare la necessaria supervisione sul processo di istituzione del nuovo ministero per la sicurezza interna (*homeland security*), la cui attività è stata, e continua ad essere, al centro di molte polemiche. È un fatto che l'amministrazione abbia rifiutato di concedere al Congresso l'accesso a molte informazioni. Si calcola che il numero dei documenti che sono stati classificati e di cui quindi i parlamentari non hanno potuto prendere visione sia notevolmente aumentato con la presidenza Bush.

Anche negli altri periodi della storia americana in cui il paese è stato – o si è sentito – in guerra contro un nemico esterno o interno, l'equilibrio dei poteri si è spostato inevitabilmente a favore della presidenza. Ma quando la percezione della minaccia è scomparsa o si è attenuata, il Congresso è sempre riuscito, in tutto o in parte, a riaffermare le sue prerogative. Potrebbe ora il pendolo dei poteri costituzionali oscillare di nuovo nella direzione del Congresso?

⁴ N. Ornstein e T. Mann, *When Congress Checks Out*, «Foreign Affairs», vol. 85 n. 6, novembre/dicembre 2006, pp. 67-82.

La situazione è in realtà cambiata solo fino a un certo punto. La minaccia terroristica è ancora fortemente avvertita – anche se meno che negli anni successivi all'11 settembre – e con essa la necessità di un esecutivo forte. Quanto alla guerra in Iraq, è vero che è sempre più impopolare, ma anche i membri del Congresso che, in contrasto con la politica dell'amministrazione, chiedono un ritiro o una riduzione delle truppe esitano, come si vedrà, a intraprendere iniziative che potrebbero limitare la libertà di decisione e di azione del presidente, indebolendone il ruolo, riconosciutogli dalla Costituzione, di comandante in capo delle forze armate.

Resta il fatto che la popolarità del Congresso è ai minimi storici. Secondo un sondaggio effettuato alla vigilia delle elezioni dello scorso novembre, solo il 16% degli americani esprimeva un giudizio di approvazione sul suo operato. L'eccessiva remissività ai voleri della presidenza ne ha sicuramente minato il prestigio. Ma non meno hanno pesato i ripetuti scandali che hanno coinvolto parlamentari di primo piano, nonché il fatto che nella precedente legislatura a maggioranza repubblicana il Congresso non sia riuscito ad approvare misure di riforma su una serie di temi di grande interesse pubblico, come il controllo dell'immigrazione, la riduzione dei costi della sanità, il miglioramento del sistema scolastico e universitario e, non ultimo, la 'riforma etica' che riguarda, in particolare, i rapporti tra politici e gruppi di pressione (*lobbies*).

Si tratta ora di vedere se la nuova maggioranza democratica saprà rilanciare il ruolo del Congresso e se cercherà di farlo adottando una linea di contrapposizione con la minoranza repubblicana e con l'amministrazione o, al contrario, sforzandosi di individuare un terreno per convergenze *bipartisan* almeno su quelle questioni – e ce ne sono – su cui i programmi dei due partiti non sono totalmente incompatibili.

Strategia e agenda politica dei democratici

Quale strategia dunque adotteranno i democratici nei confronti dell'amministrazione Bush?

Hanno promesso innanzitutto di voler restituire al Congresso quella capacità di supervisione dell'operato dell'esecutivo che, come si è visto, ha progressivamente perso negli ultimi anni. Fra i democratici è diffusa la percezione che questo obiettivo rientri fra quelli per cui hanno ricevuto a novembre un preciso mandato dagli elettori. Harry Reid, il nuovo leader della maggioranza democratica al Senato – la camera che ha maggiori poteri in materia di controllo sull'amministrazione – ha anzi affermato di considerare il rinvigorismento di questa funzione di controllo come il primo compito del gruppo parlamentare democratico. Non c'è dubbio peraltro che è forte in molti democratici la voglia di rivalse dopo i tanti anni passati all'opposizione, durante i quali è stato loro spesso impedito di chiedere conto all'amministrazione di alcune sue decisioni o atti controversi, a cominciare da quelli di politica estera.

I democratici potranno far leva su uno dei poteri più importanti del Congresso: quello di avviare indagini sulle attività dell'esecutivo e di chiamare i funzionari dell'amministrazione a testimoniare. Che uso faranno di questo potere? Un uso moderato o si lasceranno prendere la mano?

Sono molte e delicate le questioni sulle quali i democratici potrebbero aprire delle indagini parlamentari o hanno esplicitamente promesso di farlo. Fra le altre: il fallimento delle attività di intelligence antiterrorismo prima dell'11 settembre, il programma di intercettazioni telefoniche della National Security Agency (Nsa), la

cattiva gestione dei soccorsi alle vittime dell'uragano Katrina, la politica del 'dopoguerra' in Iraq (in particolare, i contratti per la ricostruzione). La piattaforma con cui i democratici hanno vinto le elezioni di novembre li impegna a cercare di chiarire le circostanze e le motivazioni che hanno indotto l'amministrazione ad adottare una certa politica, anziché un'altra, su queste questioni che sono state al centro del dibattito nazionale per lungo tempo, ma che finora, secondo i democratici, non sono state adeguatamente esaminate dal Congresso.

Alcuni membri democratici del Congresso hanno lasciato intendere di essere a favore di una strategia che punti a mettere in difficoltà la presidenza con il lancio di una serie di inchieste parlamentari. Il rischio è però che si determini in questo modo un clima di tensione con l'amministrazione e la minoranza repubblicana che renderebbe inevitabilmente più difficile raggiungere risultati positivi nell'attività legislativa. E, in questo caso, i primi ad esserne danneggiati potrebbero essere proprio i democratici perché è su di loro che sono adesso puntate le aspettative dell'elettorato. Se queste aspettative andassero deluse gli elettori potrebbero non rinnovargli la fiducia fra due anni, quando ci saranno di nuovo le elezioni per l'intera Camera dei rappresentanti e 1/3 del Senato.

Molti leader democratici si sono in realtà mostrati consapevoli di questo pericolo. Il nuovo presidente della Camera dei rappresentanti, Nancy Pelosi, ha promesso che i democratici saranno selettivi nella scelta delle materie da sottoporre a indagine parlamentare, assicurando che il Congresso non verrà trasformato in un'"aula di tribunale". A maggior ragione i democratici escludono ogni tentativo di arrivare a una messa in stato di accusa (*impeachment*) del presidente⁵.

Fra i democratici prevarrà dunque una linea centrista, aperta a eventuali collaborazioni con la presidenza e la minoranza repubblicana?

C'è chi ha fatto notare che i nuovi eletti fra i democratici sono per lo più di orientamento moderato e questo potrebbe, in una certa misura, aver spostato gli equilibri all'interno del partito a favore dell'ala centrista. D'altra parte, per quasi tutte le cariche più importanti, a cominciare dalle presidenze delle principali commissioni parlamentari, sono stati scelti membri veterani del Congresso, per lo più esponenti dell'ala *liberal*, che sono molto meno inclini ad adottare una politica accomodante verso la presidenza ed anzi appaiono ansiosi, dopo il lungo periodo passato all'opposizione, di fare pieno uso dei poteri di cui ora dispongono all'interno del Congresso.

Ma un fattore importante di moderazione è certamente rappresentato dai membri democratici del Congresso – si tratta soprattutto di senatori, come Hillary Clinton e Barak Obama – che aspirano ad essere eletti presidente fra due anni e sono pertanto interessati non solo ad accreditarsi come figure centriste e moderate, ma anche ad evitare che si arrivi all'appuntamento del 2008 in un clima di scontro politico tra Congresso e amministrazione, di cui potrebbero alla fine avvantaggiarsi i candidati repubblicani alla presidenza.

Occorre inoltre considerare che in Senato, avendo un solo seggio di vantaggio, i democratici dovranno giocoforza cercare in molti casi un'intesa con la minoranza repubblicana – le regole del Senato facilitano fra l'altro il ricorso alle tattiche ostruzionistiche – e questo li indurrà necessariamente ad adottare posizioni più centriste

⁵ Va ricordato che fino a qualche mese prima delle elezioni alcuni democratici dell'ala più radicale avevano apertamente ipotizzato che nel nuovo Congresso potesse essere intrapresa un'azione mirante all'*impeachment* del presidente sulla base delle indagini di cui si è detto, in particolare quelle che riguardano l'Iraq e l'uso degli strumenti di intelligence.

ed eventualmente ad attenuare gli aspetti più controversi dei progetti di legge approvati dalla Camera dei rappresentanti. È il Senato d'altronde il luogo dove è tradizionalmente più facile, oltre che più necessario, raggiungere accordi *bipartisan*.

In conclusione, i democratici sono chiamati ad un difficile esercizio di equilibrismo politico poiché dovranno da un lato tenere fede a impegnative promesse elettorali, che rischiano di metterli in rotta di collisione con l'amministrazione, dall'altro evitare iniziative che diano il destro ai repubblicani di additarli come responsabili di un impasse istituzionale. Quel che è certo è che dovranno dimostrare agli elettori che li hanno votati di saper portare avanti un'agenda politica costruttiva. Molti commentatori e analisti politici hanno infatti sottolineato, sulla base dell'analisi delle motivazioni del voto di novembre, che i democratici hanno ricevuto non già una cambiale in bianco, ma solo una limitata apertura di credito che potrebbe facilmente essere revocata alle prossime elezioni se non sapranno mostrarsi all'altezza delle attese. Più che di un voto di fiducia nei democratici, si sarebbe trattato, secondo le analisi prevalenti, di un voto di sfiducia nei confronti dei repubblicani e della presidenza Bush.

C'è da dire che la nuova *leadership* democratica al Congresso ha subito evidenziato una notevole capacità di iniziativa. Tenendo fede a una delle sue principali promesse elettorali, è riuscita ad approvare nelle prime "cento ore" di attività della nuova Camera dei rappresentanti una serie di progetti di legge che mirano a obiettivi come l'innalzamento del salario minimo, la riduzione del costo dei farmaci per gli anziani, l'estensione dei finanziamenti federali per la ricerca sulle cellule staminali, l'attuazione delle raccomandazioni della Commissione sull'11 settembre in materia di sicurezza interna, e il taglio del tasso d'interesse sui prestiti agli studenti universitari. Alcuni di questi provvedimenti sono passati con una larga maggioranza. Li hanno infatti sostenuti anche molti repubblicani, il che fa sperare che possano essere approvati anche dal Senato senza grosse difficoltà. In Senato è poi stata approvata con un voto quasi unanime un importante progetto di legge che ha l'obiettivo di ridurre l'influenza delle *lobbies* sul Congresso e impone ai parlamentari il rispetto di una serie di norme etiche.

Si è trattato di un successo importante per i democratici che miravano a mandare subito un segnale di cambiamento e in particolare a dimostrare che, avendo adesso loro la maggioranza, il Congresso può riacquistare un dinamismo e una capacità di produzione legislativa che sembrava aver perso nella precedente legislatura. In queste prime settimane di attività del nuovo Congresso il partito democratico ha dato in effetti prova di notevole unità e coesione. Ma dietro la scelta di concentrarsi su questioni di impatto immediato ma di portata tutto sommato limitata, si cela in realtà la difficoltà dei democratici di formulare soluzioni univoche e convincenti su problemi di primario interesse nazionale che richiederebbero riforme di ben più ampio respiro, come il risparmio energetico e la tutela dell'ambiente, la riduzione del deficit federale, l'immigrazione e la revisione generale del sistema sanitario. Nell'affrontare questi problemi, su cui possono emergere forti divergenze con l'amministrazione, i democratici hanno già dichiarato che procederanno con molta più cautela, limitandosi per il momento a promuovere delle indagini conoscitive. Prima o poi dovranno però prendere posizione su almeno alcune di queste materie e ciò potrà dare adito a contrasti non indifferenti al loro interno.

La coesione dei democratici potrebbe d'altronde essere messa in pericolo anche dalla naturale tendenza di ciascun candidato alla presidenza a differenziare sempre più il proprio programma politico da quello degli altri con l'avvicinarsi della stagione delle primarie (le prime si svolgeranno nel gennaio del prossimo anno).

L'atteggiamento del presidente Bush

Dopo le elezioni di novembre il presidente Bush aveva rilasciato diverse dichiarazioni e compiuto una serie di atti che avevano fatto sperare in una sua propensione alla collaborazione con il nuovo Congresso a maggioranza democratica. Il licenziamento del ministro della difesa Donald Rumsfeld e la sua sostituzione con una figura molto meno controversa come Richard Gates, la cui nomina è stata approvata a dicembre da gran parte dei senatori democratici, erano stati interpretati anche come un segnale di apertura verso possibili intese *bipartisan* sulle questioni di politica estera, in particolare su quella di gran lunga più scottante, la guerra in Iraq. I rapporti tra presidenza e Congresso sono però tornati a farsi tesi dopo l'annuncio di Bush in gennaio di una nuova strategia per l'Iraq incentrata sull'aumento delle truppe americane, che ha equivalso ad una sonora bocciatura di tutte le molte – e in verità alquanto disparate – proposte avanzate dai democratici per uscire dal pantano iracheno. Sono così riemersi tutti i dubbi sulla capacità di Bush di impostare, nella nuova situazione politica determinatasi a seguito del voto di novembre, un'efficace strategia di dialogo, se non di collaborazione, con i democratici. Il presidente è stato peraltro spesso accusato di scarsa considerazione per le prerogative del Congresso.

Eppure due suoi predecessori, Ronald Reagan e Bill Clinton, riuscirono a riprendersi brillantemente dopo pesanti sconfitte elettorali del loro partito alle elezioni di *mid-term* proprio attuando una politica fondata su un misto di collaborazione e competizione con il Congresso. Teoricamente Bush, non avendo davanti a sé la prospettiva di doversi sottoporre nuovamente al giudizio degli elettori, potrebbe essere più disponibile al compromesso. È più che naturale che abbia soprattutto interesse a che la sua presidenza lasci un'eredità positiva. Ma qui sta in realtà il problema. Egli ha identificato infatti come missione centrale della sua presidenza la lotta al terrorismo, di cui, nella sua visione, l'impegno per una vittoria in Iraq è parte integrante. Ma proprio sulla strategia per l'Iraq, come si è accennato, insanabili appaiono, almeno al momento, i contrasti con i democratici, molti dei quali ritengono che ormai non sia più possibile ottenere una vittoria in Iraq.

Il presidente ha dalla sua il potere di veto sulla legislazione approvata dal Congresso, ma non è chiaro in che misura intenda farne uso. Finora vi ha fatto ricorso solo una volta, per impedire che possano essere erogati finanziamenti federali alla ricerca sulle cellule staminali embrionali ed è probabile che vi ricorra nuovamente per bloccare l'entrata in vigore della nuova legge sullo stesso argomento (che, come si è accennato, potrebbe essere presto approvata in via definitiva dal Congresso). Sulle altre misure che il Congresso ha cominciato ad approvare sembra improbabile invece che il presidente ponga il veto, anche perché si tratta di provvedimenti che riscuotono il favore dell'opinione pubblica. Tensioni con il Congresso potrebbero facilmente sorgere però sulla politica economica e specialmente su quella fiscale: laddove Bush è deciso a difendere i tagli attuati negli scorsi anni alle tasse sui redditi più alti, i democratici vorrebbero eliminarli e concentrare invece le misure di alleggerimento fiscale sulle fasce di popolazione di reddito medio-basso.

Centralità della questione dell'Iraq

L'evoluzione dei rapporti tra presidenza e maggioranza democratica al Congresso dipenderanno in larga parte da come l'una e l'altra affronteranno la questione irachena che continua a dominare il dibattito politico americano, facendo passare in secondo piano anche i problemi più importanti di politica interna.

Dopo le elezioni erano state riposte molte speranze nel rapporto del gruppo di studio sull'Iraq presieduto da James Baker e Lee Hamilton, anche perché si trattava di un'iniziativa bipartisan – i membri erano equamente divisi tra repubblicani e democratici – che era stata varata dal Congresso a maggioranza repubblicana con il sostegno della presidenza. Ci si attendeva che il gruppo di studio Baker-Hamilton offrisse una base per una possibile strategia condivisa sull'Iraq. Ma le conclusioni a cui è giunto il gruppo di studio, in particolare la necessità di avviare un ritiro graduale dall'Iraq e di negoziare direttamente con Iran e Siria sul futuro del paese, sono state seccamente respinte da Bush, che invece, come già accennato, ha annunciato una strategia completamente diversa che prevede fra l'altro l'invio di più di ventimila nuovi soldati.

Pur non risparmiando critiche alla politica seguita dall'amministrazione i democratici non sono riusciti né prima né dopo le elezioni a mettere a punto un piano alternativo per l'Iraq. O meglio, diverse personalità di spicco del partito hanno avanzato proprie idee, quando non veri e propri piani, spesso in contraddizione tra loro. Se una buona parte dei membri democratici del Congresso è per un disimpegno militare dall'Iraq, vi sono infatti notevoli divergenze di opinione sui tempi e i modi in cui attuarlo. Bush ha così avuto buon gioco nel sostenere che in realtà non esiste una strategia dei democratici alternativa alla sua.

Tuttavia, i parlamentari del partito democratico sono compattamente schierati contro l'aumento delle truppe deciso da Bush⁶. Ma l'unica iniziativa che hanno preannunciato è l'approvazione di una mozione non vincolante di critica alla scelta del presidente. La mozione sarà probabilmente sostenuta anche da diversi repubblicani. È venuta infatti emergendo anche fra i repubblicani una crescente fronda contro la politica seguita da Bush sull'Iraq. È comprensibilmente diffuso nelle fila dei repubblicani il timore che, se nei prossimi due anni le cose in Iraq non dovessero migliorare o peggio la guerra civile in atto dovesse intensificarsi, ciò potrebbe seppellire le loro speranze di una rivincita alle prossime elezioni. Secondo un recente sondaggio d'opinione del *Washington Post* e di *Abs News* il 61% degli americani è contrario all'invio di nuove truppe e il 57% è convinto che gli Usa stiano perdendo la guerra.

Tuttavia i democratici, tenendo ferma una posizione più volte reiterata durante la campagna elettorale, hanno escluso di voler far uso della maggioranza di cui dispongono al Congresso per tagliare i fondi alle truppe in Iraq. L'amministrazione si è d'altronde affrettata a sostenere che per il previsto aumento delle truppe non ha bisogno di fondi aggiuntivi, essendo sufficienti quelli che il Congresso ha stanziato per l'anno fiscale in corso. Ma, a parte questo aspetto più tecnico, i democratici sembrano in generale molto riluttanti a prendere in considerazione una misura così drastica come il

⁶ Con la sola eccezione del senatore Joe Lieberman, che però alle elezioni di novembre ha corso come indipendente.

rifiuto dei fondi per le truppe, un atto che li esporrebbe all'accusa di legare le mani all'amministrazione, impedendole di attuare la sua strategia. Convinti di essersi scrollati da poco di dosso l'immagine di un partito non sufficientemente risoluto nella lotta al terrorismo, ben difficilmente i democratici intraprenderanno atti di aperta rottura con l'amministrazione sull'Iraq.