



EDITORIALE – 2 LUGLIO 2025

La Presidenza Trump II: verso una
mutazione del sistema costituzionale
americano? Spunti di riflessione a
partire dai più recenti avvenimenti

di Antonia Baraggia

Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Milano

La Presidenza Trump II: verso una mutazione del sistema costituzionale americano?

Spunti di riflessione a partire dai più recenti avvenimenti

di Antonia Baraggia

Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Milano

Non passa giorno in cui non veniamo sorpresi delle posizioni e dalle iniziative del Presidente Trump: dall'azione militare lampo nei confronti dell'Iran, alla guerra virtuale dei dazi, al profluvio di *Executive Orders* (ben 164, al 19 giugno 2025) suscettibili di riscrivere il perimetro costituzionale degli Stati Uniti, tanto dal punto di vista dell'equilibrio tra poteri, quanto della tutela dei diritti fondamentali.

Da ultimo, solo pochi giorni fa il Segretario di Stato Marco Rubio ha dichiarato – nell'ambito di una drastica riduzione dei costi dell'Amministrazione federale – la cessazione della gestione dei programmi di assistenza estera da parte dell'Agenzia per lo sviluppo internazionale (Usaid), ora trasferita direttamente al Dipartimento di Stato¹.

Un quadro così mutevole che lascia smarriti chiunque cerchi di unire i puntini per definire i contorni della politica di Trump e, ancora di più, del futuro costituzionale degli Stati Uniti.

Sì, perché la seconda presidenza Trump, con le uscite scomposte di un Presidente eccentrico, con i repentini cambi di direzione delle politiche, con la rottura di vincoli e alleanze consolidate e con la sfida aperta ad una certa idea di diritti e di società, sta, più di ogni altra, cambiando il volto della democrazia americana.

Che il sistema americano fosse in sofferenza non è una novità: Jack Balkin, già in riferimento alla prima Presidenza Trump, parlava di *constitutional rot*, cogliendo un processo di graduale declino della democrazia americana, «a process of decay in the features of our system of government that maintain it as a healthy democratic republic»². Altri autori, Jamal Greene su tutti, avevano già diagnosticato una rottura del collante costituzionale e della sua capacità di mediare tra visioni del mondo contrapposte, soprattutto in tema di tutela dei diritti³.

¹ Cfr. [Making Foreign Aid Great Again - by StateDept](#) (July 1, 2025).

² J.M. BALKIN, *Constitutional Crisis and Constitutional Rot*, in *Maryland Law Review*, n. 77, 2017, p. 151.

³ Cfr. J. GREENE, *How rights went wrong: why our obsession with rights is tearing America apart*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston-New York, 2021.

È in questo contesto di debolezza istituzionale che irrompe la seconda Presidenza Trump, mostrando già nei primi cento giorni la sua cifra caratterizzante: un Presidente disposto a tutto, anche a sfidare consolidati assunti dell'ordinamento americano, a ridefinire i contorni dello spazio costituzionale, pur di imporre la sua audace agenda, sia internamente che a livello internazionale.

Come ha osservato Aziz Huq, Trump «is moving us into a completely different kind of constitutional order, one that's no longer characterized by laws that bind officials and that can be enforced». E ancora, «the law, in other words, becomes a tool to harm enemies, but not to bind those who govern. That is a quite different constitutional order from the one that we've had for a long time»⁴.

Credo che, pur con tutte le cautele che impone una lettura di eventi in continuo divenire, Trump II abbia inaugurato una nuova traiettoria della storia costituzionale americana, caratterizzata, da un lato, dal tentativo di reinterpretare gli equilibri tra i poteri – a favore di quelli presidenziali – e, dall'altro, da quello che è stato definito come un *constitutional hardball*, ovverosia il deliberato cambiamento di «political conventions that were previously considered unspoken rules of fair play in politics but were not clearly legally required»⁵.

Siamo di fronte, in altri termini, a quello che è stato qualificato come un *radical constitutionalism*⁶, il cui obiettivo dichiarato è «to throw off the precedents and legal paradigms that have wrongly developed over the last two hundred years and to study carefully the words of the Constitution and how the Founders would have responded in modern situations to the encroachments of other branches»⁷.

Ciò emerge in tutta la sua potenza a partire dalle modalità con le quali Trump sta interpretando il suo ruolo di Presidente, sulla scia di una vera e propria “*Trump Doctrine*”. Una dottrina che sembra sposare la versione più estrema della *Unitary Executive Theory* – in forza della quale «the President has plenary or unlimited power over the execution of administrative functions, understood broadly to mean all tasks of law-implementation»⁸ – e che sembra voler indurre, anche attraverso la sollecitazione dell'intervento delle Corti – quella Suprema, in particolare – mutamenti costituzionali a Costituzione invariata. Kim

⁴ A. LIPTAK, *Defiance and Threats in Deportation Case Renew Fear of Constitutional Crisis*, in *The New York Times* (March 19, 2025).

⁵ M.A. GRABER, S. LEVINSON, M. TUSHNET, *Constitutional Democracy in Crisis? Introduction*, in M.A. GRABER, S. LEVINSON, M. TUSHNET (a cura di), *Constitutional democracy in crisis?*, Oxford University Press, New York, 2018, p. 15.

⁶ B. BAUER, J. GOLDSMITH, *The Trump Executive Orders as “Radical Constitutionalism”*, in <https://executivefunctions.substack.com/> (February 3, 2025).

⁷ R. VOUGHT, *Renewing American Purpose*, in *americanmind.org* (September 29, 2022). Il riferimento è a Russell Vought, attuale Direttore dell'*Office of Management and Budget* ed uno dei Consiglieri più ascoltati da Trump.

⁸ L. LESSIG, C.R. SUNSTEIN, *The President and the Administration*, in *Columbia Law Review*, n. 94(1), 1994, p. 8, i quali evidenziano l'esistenza – accanto alla *strong version* della *Unitary Executive Theory* – di una *weak version*, secondo cui «there are functions over which the President has plenary powers; that these functions are the ‘executive’ functions in the constitutional sense; but that in the founding vision, ‘executive’ functions-which must of course be specified in detail-are not coextensive with all the functions now (or then) exercised by the President».

Lane Scheppelle ha definito il quadro tracciato delle politiche di Trump come una «counter-constitution, an alternative constitutional reality proposed in place of a current constitution»⁹.

Emblematico in questo senso è il controverso *Executive Order* 14160, “Protecting the Meaning and Value of American Citizenship”, in ordine ai criteri di acquisizione della cittadinanza statunitense. Come è noto, ai sensi della *Citizenship Clause* del XIV Emendamento (adottato nel 1868, nell’ambito della *Reconstruction* che seguì alla Guerra Civile), la cittadinanza statunitense si acquista per il solo fatto di essere nati negli Stati Uniti. L’EO di Trump introduce due grandi eccezioni alla regola descritta – ed applicata sino ad oggi come *law of the land* – stabilendo che non potrà più essere attribuita la cittadinanza «(1) when that person’s mother was unlawfully present in the United States and the person’s father was not a United States citizen or lawful permanent resident at the time of said person’s birth», ovvero «(2) when that person’s mother’s presence in the United States was lawful but temporary, and the person’s father was not a United States citizen or lawful permanent resident at the time of said person’s birth».

È indubbio che l’adozione di questo EO (peraltro in contrasto con un parere dell’*Office of Legal Counsel*)¹⁰ sottende il tentativo di spingere “al limite” i confini delle interpretazioni legislative e giurisprudenziali esistenti e “provocare” la nascita di tanti casi giudiziari *ad hoc* con l’obiettivo finale di indurre una revisione delle dottrine esistenti da parte della Corte Suprema. Circostanza che si è puntualmente verificata nella pronuncia della Corte Suprema nel caso *Trump v. Casa* del 27 giugno. La decisione, dalla valenza storica, pur non entrando nel merito della legalità dell’EO, ha riscritto la portata delle *nationwide* (o *universal*) *injunctions*. Si tratta di misure cautelari adottate soprattutto in primo grado da singoli giudici distrettuali al fine di “paralizzare” provvedimenti governativi in attesa della decisione di merito: la loro peculiarità – prima della pronuncia in oggetto – risiedeva nel fatto che, a fronte di una situazione d’urgenza che imponeva un intervento giudiziario “anticipato”, la misura cautelare non produceva effetti solo nei confronti delle parti processuali, bensì era dotata di efficacia generalizzata *erga omnes*, estendendosi anche a soggetti estranei alla controversia interessata. A partire dalla sentenza *Trump v. Casa* la Corte Suprema ha ridefinito, circoscrivendola, la portata di tali misure cautelari: non più *erga omnes* ma solo e strettamente *inter-partes*.

Non si tratta solo di una questione di legittimazione processuale: il tema presenta implicazioni ben più ampie, che incidono sugli equilibri tra i poteri e sul corretto esercizio della funzione giurisdizionale in rapporto all’implementazione di una determinata piattaforma politica. La decisione in parola rafforza certamente il Presidente e la Corte Suprema, a discapito dei giudici distrettuali, che si vedono privati di

⁹ K.L. SCHEPPELE, *Trump’s Counter-Constitution*, in *Verfassungsblog.de* (February 21, 2025).

¹⁰ Cfr. *Legislation Denying Citizenship at Birth to Certain Children Born in the United States* (December 13, 1995).

uno strumento potentissimo, suscettibile di bloccare *in toto* l'applicazione di un atto dell'Amministrazione federale.

Un secondo controverso ambito che sta distinguendo l'Amministrazione Trump è quello della lotta all'immigrazione irregolare. Anche in questo caso l'Amministrazione Trump ha provato a forzare i confini dell'interpretazione costituzionale, trovando tuttavia, questa volta, uno stop – almeno temporaneo – da parte della Corte suprema nel caso *A.A.R.P. v. Trump*¹¹. Il riferimento è all'invocazione dell'*Alien Enemies Act* del 1798 al fine di procedere all'arresto e deportazione in forma accelerata dei membri della gang venezuelana *Tren de Aragua*, definita una organizzazione terroristica, «conducting irregular warfare and undertaking hostile actions against the United States»¹². L'*Alien Enemies Act* è stato invocato solo tre volte nella storia americana, durante la Guerra Anglo-americana del 1812, la Prima Guerra mondiale e la Seconda guerra mondiale: ora, l'Amministrazione Trump lo invoca per proteggere il popolo americano dagli effetti dell'invasione posta in essere dai membri di *Tren de Aragua* sul territorio americano. Sulla base di tale assunto, il Presidente dichiara che tutti i cittadini venezuelani di età pari o superiore a 14 anni considerati membri di *Tren de Aragua*, si trovano negli Stati Uniti e non sono effettivamente naturalizzati o residenti permanenti legali degli Stati Uniti sono passibili di arresto, restrizione, detenzione e allontanamento immediato in quanto nemici stranieri.

Il tema giuridico di fondo è legato alla definizione del concetto di «invasion» (contenuto, tra gli altri, nell'art. I, sec. 10 Cost.) in relazione alle questioni migratorie ed alla sua giustiziabilità o meno (in quanto *political question doctrine*), a sua volta inquadrabile entro i confini più ampi dei limiti all'esercizio dei poteri presidenziali.

In questo caso la Corte Suprema pur non entrando nel merito della legalità dell'EO, ed anzi, riconoscendo «the significance of the Government's national security interests as well as the necessity that such interests be pursued in a manner consistent with the Constitution»¹³, ha emesso un'ordinanza restrittiva temporanea che vieta al governo di espellere presunti immigrati clandestini dagli Stati Uniti ai sensi dell'*Alien Enemies Act* del 1798. I giudici hanno emesso l'ordinanza sospensiva nonostante, come sottolineato dal giudice Alito nella sua *dissenting opinion*, gli avvocati del Governo avessero informato il tribunale di grado inferiore che i ricorrenti non sarebbero stati espulsi dagli Stati Uniti immediatamente¹⁴. E tuttavia è prematuro dire se questo stop imposto dalla Corte Suprema costituisca una sconfitta per il disegno dell'Amministrazione Trump; quel che è certo è che il tema lotta all'immigrazione clandestina

¹¹ 605 U. S. ____ (2025) (May 16, 2025).

¹² Proclamation 10903, “Invocation of the Alien Enemies Act Regarding the Invasion of The United States by Tren De Aragua” (March 14, 2025).

¹³ *A.A.R.P. v. Trump*, cit., p. 5 (slip op.).

¹⁴ Cfr. *ivi*, ALITO, J., dissenting, pp. 4 ss. (slip op.)

rimane uno dei nervi scoperti di questa Amministrazione e sicuramente sarà un terreno di battaglia su cui si giocherà la tenuta della *rule of law* nel contesto americano.

Vi è infine un'altra tendenza dell'amministrazione Trump che merita di essere menzionata per le sue implicazioni sistemiche e che non è altro che una ulteriore declinazione del rafforzamento dell'Esecutivo, anche oltre i poteri costituzionalmente conferiti. Si tratta dell'uso della leva finanziaria in chiave "punitiva": tecnica non nuova attraverso la quale l'amministrazione federale esercita un potere pervasivo, aggirando i limiti costituzionali posti all'attività dell'esecutivo. La prima Presidenza Trump aveva già utilizzato lo strumento in chiave federale nel caso delle *sanctuary cities*, utilizzo per altro sanzionato sia dalle Corti distrettuali federali che dalle Corti d'Appello¹⁵. Il secondo mandato Trump si caratterizza per un uso ancora più massiccio di tale strumento, in ambito interno ed internazionale.

Dal punto di vista interno, l'applicazione più problematica ha riguardato la sospensione dei fondi federali ad alcune Università, tra cui quelle di Harvard, Columbia, Cornell, Northwestern, Princeton e Pennsylvania, al fine di sanzionare la mancata presa di posizione rispetto a manifestazioni antisemite ed il mancato adeguamento rispetto alle richieste dell'amministrazione di superare i programmi *Diversity, Equity and Inclusion* (DEI) delle Università stesse.

Come si può intuire, siamo di fronte ad un uso della leva finanziaria in modalità sanzionatoria e punitiva alquanto preoccupante, che espande l'influenza dell'Esecutivo fino a ridefinire il ruolo e il volto, anche incidendo sui programmi di insegnamento delle istituzioni universitarie.

Sarà interessante monitorare il ruolo della giurisprudenza – che già in passato aveva definito criteri ben precisi per la costituzionalità delle condizioni poste dai finanziamenti federali, a partire dal caso *South Dakota v. Dole*¹⁶, «the foundation of the modern conditional spending doctrine»¹⁷ – nel ricondurre tale tendenza nell'alveo della legalità costituzionale.

Dal punto di vista internazionale abbiamo assistito all'uso della leva finanziaria in chiave punitiva, con la sospensione dei fondi destinati al programma USAID a partire dall'EO 14169 "Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid" (20 gennaio 2025) e la sua chiusura definitiva il 1° luglio. Prima di quest'ultima decisione, la Corte Suprema era intervenuta a parziale difesa della certezza del diritto, respingendo la richiesta dell'Amministrazione Trump di revocare l'ordine di un giudice federale di Washington che aveva imposto al Dipartimento di Stato e a USAID di pagare quasi due miliardi di dollari di rimborsi per attività di assistenza già prestate¹⁸.

¹⁵ *City of San Francisco v. Trump*, 897 F.3d 1225 (9th Cir. 2018); *County of Santa Clara v. Trump* (*Santa Clara I*), 250 F. Supp. 3d 497 (N.D. Cal. 2017); *City of Seattle v. Trump*, No. 17-497 – RAJ, 2017 WL 4700144 (W.D. Wash. Oct. 19, 2017).

¹⁶ 483 U.S. 203 (1987).

¹⁷ D.S. COHEN, *A Gun to Whose Head? Federalism, Localism, and the Spending Clause*, in *Dickinson Law Review*, n. 123, 2019, p. 436.

¹⁸ Cfr. *Department Of State, v. AIDS Vaccine Advocacy Coalition*, 604 U. S. ____ (2025) (slip. op.).

In conclusione, a fronte di uno scenario complessivo ancora in divenire – e che, come dimostrano gli avvenimenti sin qui citati, cambia in modo continuo (e non sempre in modo coerente rispetto alle situazioni precedenti) – il ruolo dei giudici e, in particolare, della Corte Suprema, sarà decisivo: si tratterà di vedere se il potere giudiziario riuscirà a porre dei limiti – nei termini previsti dalla Costituzione e dalle leggi – ad un cambiamento degli assetti istituzionali voluto direttamente dal Presidente e che sembra inarrestabile o, se invece, esso stesso contribuirà a quella che appare come una vera e propria “rivoluzione costituzionale”¹⁹.

¹⁹ G.J. JACOBSON, Y. ROZNAI, *Constitutional Revolution*, Yale University Press, New Haven, 2020.