Il controverso rapporto fra Presidente e Presidenza: Ronald Reagan e la gestione delle politiche ambientali[1]

CRISTINA BON, LUDOVICA DI GREGORIO

1. *Origine e sviluppo dell'*administrative power *presidenziale*

La storia dell'amministrazione pubblica federale statunitense corre lungo due binari paralleli: da un lato le norme e le prassi istituzionali che riguardano direttamente il Presidente e il suo raggio di azione pubblica, dall'altro l'organizzazione amministrativa in cui si sostanzia la cosiddetta Presidenza, intesa come l'intero assetto di apparati e burocrazie legati al potere esecutivo[2]. Il rapporto fra Presidente e Presidenza, nel mezzo del quale interviene anche l'azione del ramo legislativo, è dunque da sempre uno dei nodi cruciali per la comprensione della complessità del sistema costituzionale statunitense e si articola concretamente in una serie di quesiti di estrema rilevanza. Se ne possono richiamare alcuni: quali sono i limiti legittimi del controllo presidenziale sugli apparati e sulla burocrazia federale? Più in particolare, fin dove può arrivare la capacità del Presidente di indirizzare l'operato delle agenzie federali attraverso strumenti puramente amministrativi? In che modo il Presidente può essere autorizzato ad intervenire sul budget federale?

Si tratta, come si può immaginare, di questioni ampiamente dibattute nella letteratura accademica, nella giurisprudenza delle Corti e nel dibattito pubblico statunitense da più di un secolo, e che hanno cominciato ad assumere particolare rilevanza a partire dalla cosiddetta *Progressive Era*. Dal punto di vista politico e istituzionale l'età progressista rappresentò per gli Stati Uniti un periodo di transizione cruciale, in cui i connotati del federalismo duale originario cominciarono a mutare e in cui iniziò ad essere sdoganata l'idea di una maggiore ingerenza del governo nazionale nella gestione del tessuto economico e sociale americano – a scapito della sovranità degli Stati membri. Nella pratica, questa influenza progressista sull'assetto istituzionale si tradusse nella creazione delle prime agenzie federali e in una sostanziale

ISSN 1593-0793 / ISBN 978-88-6056-825-0 / © eum 2022

espansione della burocrazia centrale[3]. Secondo i dati dello *U.S. Bureau of the Census*, dall'inizio del '900 al termine della Seconda Guerra Mondiale i funzionari federali aumentarono di quindici volte, passando da 256.000 a 3.769.646 unità, un incremento legato indubbiamente anche al moltiplicarsi delle agenzie federali[4]. Fu questa la condizione imprescindibile per permettere la crescita della pubblica amministrazione nazionale e, contestualmente, la progressiva affermazione del ruolo di *Chief Administrator* del Presidente: funzione, quella del vertice amministrativo, ben presente nella Costituzione di Philadelphia, se non addirittura prioritaria rispetto ad altri compiti istituzionali[5], eppure fino a quel momento non pienamente espressa a causa delle ristrette dimensioni degli apparati federali.

Se, infatti, nel corso dell'800, il Presidente aveva visto certamente accrescere autorità e prestigio istituzionali, per contro si vedeva privato quasi totalmente di personale specializzato in funzioni di consulenza e supporto logistico[6]. Basti pensare che nel 1808 il numero totale degli impiegati presso l'*executive branch* ammontava a sole 126 unità e che, nel corso del secolo, lo staff del capo di Stato rimase invece praticamente invariato, «comprising a handful of clerks and a secretary or two»[7]. Solo nel 1857 il Congresso garantì al *Chief Executive* i finanziamenti per assumere un segretario personale; sarebbe invece stato necessario attendere il 1929 perché al Presidente venissero concessi dalle assemblee legislative due ulteriori segretari e un assistente amministrativo[8]. Fino almeno agli anni '70 del XIX secolo, lo scarno assetto dell'ufficio presidenziale non fece altro che riflettere la frugalità strutturale dell'intera amministrazione nazionale[9] la quale, a propria volta, dipendeva fortemente dal carattere competitivo dei rapporti federali. L'elevato livello di conflittualità nelle relazioni centro-periferia determinava del resto una ridotta presenza del governo federale sul territorio, allora limitata a tre funzioni fondamentali: vendita del suolo pubblico, servizi postali e servizi di dogana, amministrate rispettivamente dai *land offices*, *i post offices* e le *custom houses*[10]. Se dunque, data la loro modesta entità, i servizi federali non necessitavano certo di un articolato sistema burocratico, non può sorprendere che il Presidente disponesse di uno staff estremamente risicato.

Come si è già accennato, fra XIX e XX secolo il carattere dimesso e parsimonioso della burocrazia federale cominciò ad essere messo in discussione su impulso di due spinte riformatrici: la prima avviata, già nel periodo dell'età dorata, dal cosiddetto *Civil Service Reform Movement*, una corrente di pensiero fortemente critica nei confronti della tradizionale attribuzione delle cariche amministrative sulla base dello *spoils system*; la seconda, in cui di fatto confluirono parte delle idee di rinnovamento burocratico-amministrativo, innescata invece dalla congiuntura delle tre tendenze dell'età progressista: «la tendenza a estendere le funzioni del governo, quella a limitare l'influenza degli interessi economici e quella ad aumentare il controllo del popolo sul sistema politico»[11]. La forte critica al liberismo economico incondizionato, emersa a cavallo del '900 in tutto il mondo occidentale, e radicatasi anche negli Stati Uniti attraverso gli intellettuali progressisti, spronò il legislatore e rivedere ed allargare le funzioni del livello federale e ad istituire le prime commissioni di controllo e regolamentazione commerciale ed industriale[12]. Paral-

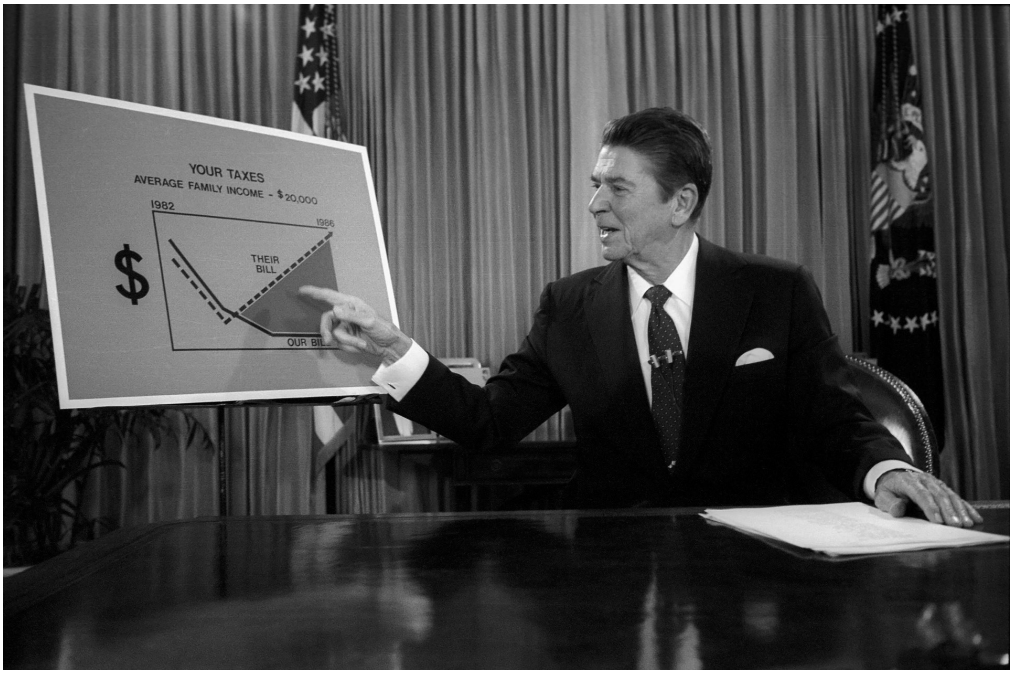
lelamente, il nuovo ruolo affidato al governo centrale venne sostenuto dall'ingresso di personale specializzato e reclutato sulla base di criteri meritocratici da un'agenzia appositamente preposta a questo scopo: la *Civil Service Commission*. La *Progressive Era* diede dunque avvio ad un'espansione senza ritorno della pubblica amministrazione che, se da un lato incrementò l'ingerenza del governo federale nei rapporti centro-periferia, dall'altro rese possibile l'ampliamento della sfera di azione presidenziale in ambito interno e internazionale. *Last but not least*, questo movimento di riforma amministrativa mirò a costruire una burocrazia di matrice tecnocratica, facendo prevalere i valori di professionalità e competenza sull'appartenenza politica nei processi di reclutamento e avanzamento di carriera.

Considerato che, come uno studioso del calibro di Stephen Skowroneck si è premurato di rimarcare, il disegno costituzionale statunitense originario sembra fatto apposta per «produrre conflitti istituzionali»[13], è facile immaginare che le riforme burocratico-amministrative degli apparati federali avviate alla fine del XIX secolo abbiano avuto notevoli ripercussioni sui rapporti fra Presidente e Congresso. E, forse, all'epoca i tempi erano effettivamente maturi per un riassestamento delle relazioni istituzionali se, proprio nell'ultimo quarto di secolo, un giovane e brillante studioso della John Hopkins University, Woodrow Wilson, individuò nella scarsa statura dell'ufficio presidenziale una delle criticità più evidenti del sistema politico-istituzionale americano. Nel 1885, il futuro Presidente degli Stati Uniti evidenziava infatti come, salvo casi di eccezionale qualità carismatica, il Capo dello Stato americano fosse ormai ridotto ad un mero funzionario, al punto che «the business of the President, occasionally great, is usually not much above routine». Per Wilson questo amaro dato di fatto rappresentava il risultato di un intreccio di precisi fattori e processi storico-istituzionali: in primis le procedure di elezione della carica presidenziale, in balia di macchine partitiche nazionali che individuavano il rispettivo candidato senza alcun riguardo per la competenza amministrativa; inoltre, la mancanza di riferimenti costituzionali alla coesione del *Cabinet* e, dunque, per contro, la potenziale indipendenza dei Segretari di Dipartimento; infine, il ruolo, già allora predominante, degli *Standing Committees* congressuali nella definizione delle politiche pubbliche[14]. Eppure, solo vent'anni più tardi, lo stesso Wilson si sarebbe espresso in termini completamente diversi: «the president [sostenne l'allora Rettore della Princeton University] is at liberty to be as big a man as he can»[15]. Una considerazione che in quel momento trovava indiscutibilmente d'accordo altri insigni colleghi, come Henry Jones Ford o Charles Beard[16].

Cos'era cambiato in così pochi anni? Non certo la lettera del dettato costituzionale che, se pure variamente interpretabile, prevedeva la condivisione di gran parte dei poteri esecutivi con il Congresso. Non si può nemmeno dire che lo staff presidenziale si fosse particolarmente allargato e articolato o che il Congresso avesse concesso al Presidente ampie deleghe di potere legislativo. Eppure, in quel torno di tempo così denso di cambiamenti sociali ed economici, il vertice esecutivo americano stava inequivocabilmente sviluppando e mettendo in atto nuove strategie di leadership. Sotto le presidenze di William Howard Taft e Theodore Roosevelt, il dominio congressuale dell'apparato amministrativo

federale, che aveva fortemente caratterizzato il XIX secolo, arretrò gradualmente di fronte alle incursioni, sempre più frequenti e costanti, dell'esecutivo monocratico. Contestualmente, si assistette al sempre più frequente ricorso a consulenti esterni alla carriera amministrativa, specialisti in questioni economiche, ambientali e sociali, diventate oggetto di specifiche iniziative presidenziali di politica pubblica. Proprio in virtù delle nuove pratiche messe in atto dai presidenti progressisti, a cavallo del secolo venne dunque istituzionalizzato il ruolo del Presidente come agente capace di plasmare e attuare precise politiche pubbliche sfruttando al meglio sia le proprie competenze amministrative, sia le potenzialità di una macchina burocratica federale in corso di ampliamento. Come è stato acutamente sottolineato in letteratura, «the growing administrative state at the turn of the century contained potential capacities for shaping policy and affecting its implementation». Ed in effetti, proprio in quegli anni, il Presidente iniziò, attraverso una serie di azioni mirate, a ricavarsi spazi di azione amministrativa sempre più ampi, sfruttando le parsimoniose concessioni del Congresso. Esempi di questa tendenza all'ampliamento e alla istituzionalizzazione dell'azione politica e amministrativa presidenziale si possono ritrovare tanto nella energica politica di conservazione del patrimonio forestale nazionale messa efficacemente in atto da Theodore Roosevelt fra il 1905 e il 1907, quanto nella riduzione dei dazi all'importazione e nell'introduzione di una imposta sul reddito delle società private voluta fortemente da William H. Taft e recepita dal Congresso nell'agosto del 1909. In entrambi i casi, infatti, questi successi politici furono accompagnati da embrionali sviluppi nelle risorse amministrative a disposizione del Presidente. Per mettere a segno i principali obiettivi della sua *conservative policy*, Theodore Roosevelt non solo sfruttò al massimo le competenze dei funzionari specializzati del Dipartimento dell'Agricoltura, ma seppe anche utilizzare tatticamente gli spiragli di autonomia discrezionale concessigli da Congresso e Costituzione (in particolare la sanzione legislativa e il ricorso all'ordine esecutivo per la nazionalizzazione del patrimonio forestale), senza mancare di costruire un'immagine pubblica inossidabile facendo ricorso ai mezzi della comunicazione di massa allora disponibili. Anche se, dal punto di vista del successo personale e della ricaduta di immagine, Taft non riuscì ad eguagliare il predecessore, durante il suo mandato venne rivendicata per la Presidenza la possibilità di definire l'*executive budget* e presentarlo al Congresso e venne insediato, presso il Dipartimento del Tesoro, il *Tariff board*, uno dei primi organi di consulenza ufficiale federale del ramo esecutivo[17].

Come si è detto, una volta avviati, il processo di ampliamento della macchina amministrativa e la contestuale ridefinizione del ruolo del Presidente non furono più fenomeni realmente arrestabili e, dopo aver ricevuto un nuovo impulso nel contesto emergenziale della Prima Guerra Mondiale, raggiunsero l'apice durante il mandato di Franklin Delano Roosevelt[18]. Fu dunque negli anni '30 che venne definitivamente confermato il ruolo del Presidente come propulsore di politiche pubbliche e, in quanto tale, massimo coordinatore degli apparati amministrativi e burocratici federali. Tale conquista venne resa possibile da una speciale delega di autorità che il Presidente, sulla spinta di uno stato di crisi



Presidente Reagan delinea il suo piano di riduzione delle tasse dallo Studio Ovale in un discorso televisivo, luglio 1981

finanziaria ed economica senza precedenti, ricevette direttamente dal Congresso: la *Reorganization Authority*, vale a dire la capacità di condurre specifiche riforme dell'apparato e della burocrazia federali attraverso decisioni e azioni unilaterali[19]. Prevista in realtà per la prima volta nell'*Economy Act* del 1932, ancora sotto l'amministrazione Hoover, la *Reorganization Authority* venne notevolmente ampliata e sfruttata da Franklin Delano Roosevelt per dare forma al suo *New Deal*, anche a fronte dell'opposizione della Corte Suprema[20].

Nelle mani di Roosevelt, però, la *Reorganization Authority* divenne anche lo strumento strategico fondamentale per permettere al *Chief Executive* di superare le criticità ereditate dal passato e fargli compiere un salto di qualità manageriale senza precedenti. Se i presidenti progressisti avevano sicuramente dato nuovo vigore all'iniziativa politica dell'esecutivo monocratico, non erano però stati in grado di predisporre gli strumenti istituzionali necessari per coordinare e controllare una macchina federale in crescita esponenziale; cosa che, alla fine degli anni '30, aveva reso gran parte delle agenzie federali una sorta di «headless fourth branch of govenrment»[21]. Queste ultime, già sotto l'amministrazione Hoover, erano state classificate in dipendenti (*executive agencies*) e indipendenti (*independent executive agencies*): mentre le prime comprendevano, e comprendono ancora oggi, ogni «commission, board, bureau, division, service, or office in the executive branch», le seconde non sono formalmente poste sotto la giurisdizione di

alcun Dipartimento esecutivo[22]. Proprio per questo motivo, nel corso del '900 le *independent agencies* sarebbero state anche definite come «arms of Congress»[23], anche se al Presidente sarebbe sempre stato attribuito il potere di nomina dei componenti degli organi di vertice (spesso collegiali). Fu proprio l'esistenza di queste agenzie a suscitare l'iniziativa di riforma di Roosevelt alla fine degli anni '30[24].

Per rispondere al problema della frammentazione dell'unitarietà dell'indirizzo politico-amministrativo presidenziale, Roosevelt creò un apparato burocratico professionale alle dirette dipendenze del Presidente e coordinato da una vera e propria agenzia: l'*Executive Office of the President* (EOP). Istituito nel 1939 con l'*Executive Order 8248* – a seguito di una rinnovata delega di autorità riorganizzativa – l'EOP sarebbe diventato in breve tempo un punto di riferimento fondamentale sia per forgiare le linee di politica interna ed estera presidenziali[25], sia per garantire al Presidente un maggiore controllo sugli apparati federali, comprese le agenzie, dipendenti o indipendenti che fossero. Anche per questo motivo, per gli studi presidenziali, gli anni '30 rappresentano il passaggio cruciale dalla presidenza tradizionale alla presidenza moderna[26].

Se la *Reorganization Authority* potenziò i tradizionali strumenti costituzionali nelle mani del Presidente (veto e sanzione legislativa, potere di nomina, comando delle forze armate in tempo di guerra), l'ormai imponente macchina amministrativa federale creò le condizioni per lo sviluppo futuro di spazi di azione discrezionale ed unilaterale del Presidente. L'ascesa egemonica statunitense seguita alla Seconda Guerra Mondiale e lo stato di perenne allerta militare determinato dalla Guerra Fredda, non fecero che consacrare definitivamente i frutti di un lungo processo di rafforzamento dei poteri presidenziali iniziato a fine '800, che era corso parallelo alla riforma degli apparati amministrativi e alla conseguente ridefinizione degli equilibri fra esecutivo e legislativo. Questo articolato e complesso processo di trasformazione politico-istituzionale – in questa sede necessariamente sintetizzato – sarebbe dunque sfociato nella piena affermazione delle funzioni manageriali del Presidente sia sul versante interno sia sul piano internazionale, al punto da indurre gli studiosi a competere sul modo migliore di qualificare il fenomeno, definendo di volta in volta la Presidenza come imperiale, moderna o, appunto, amministrativa[27].

2. *L'unilateralismo presidenziale nelle politiche ambientali*

Si è detto che lo sviluppo storico dell'apparato amministrativo federale d'inizio '900 e le riforme degli anni '30 in particolare, furono responsabili di un indiscutibile accrescimento del peso del *Chief Executive* nell'equilibrio dei poteri costituzionali. Tuttavia, l'ampliamento della macchina amministrativa portò con sé anche la contestuale crescita delle agenzie indipendenti nei gangli della macchina esecutiva, un fenomeno destinato ad alimentare, nel corso del secolo, la competizione istituzionale fra Presidenza e Congresso per il controllo della pubblica amministrazione federale[28]. Il particolare tipo di relazione istituzionale fra Presidente e agenzie, nonché il perenne braccio di ferro fra esecutivo e legislativo

per influenzarne l'operato, costituisce il principale oggetto di riflessione di questa indagine storico-istituzionale, che prende in esame la presidenza di Ronald Reagan (con particolare riferimento al periodo 1981-1985) come esempio particolarmente significativo della ridefinizione dello spazio di azione amministrativo del Presidente. Come si vedrà in dettaglio più avanti, Reagan portò alle massime vette le pratiche, già forgiate dal predecessore repubblicano Richard Nixon, della cosiddetta *Administrative Presidency*. Questo concetto, introdotto da Richard P. Nathan negli anni '70, si riferisce all'uso strategico di atti squisitamente amministrativi per il raggiungimento di specifici obiettivi politici (in particolare la realizzazione di politiche pubbliche federali)[29]. Il ventaglio degli strumenti a disposizione è ampio e comprende diversi gradi di ufficialità e formalità: si può andare da ordini esecutivi e *signing statement*, che sono atti formali di grande visibilità pubblica e vengono censiti nel *Federal Register*, a direttive e memorandum indirizzati ai segretari di Dipartimento o ai direttori di agenzia. Ovviamente, in questa vera e propria strategia di management, rientra appieno un uso intensivo dello *spoils system*; la tendenza, cioè, ad incentivare la nomina sistematica di personale di fiducia – o comunque in linea con l'orientamento politico del Presidente – a tutti i livelli dell'amministrazione (non quindi necessariamente solo nelle posizioni apicali). Secondo Nathan, che è stato il primo studioso a mettere in luce il fenomeno, per realizzare i rispettivi programmi di *policy* sia Nixon che Reagan fecero maggior ricorso all'*administrative strategy* piuttosto che alla cosiddetta *legislative strategy*. In altre parole, entrambi preferirono evitare di vincolare la propria agenda alla negoziazione congressuale, privilegiando l'iniziativa amministrativa a quella legislativa[30].

Va infine sottolineato che, in generale, il ricorso del *Chief Executive* federale alla strategia amministrativa comporta inevitabilmente l'adozione di azioni fondamentalmente unilaterali e chiama pertanto in causa la storica questione degli spazi di discrezionalità del Presidente. Non è questa la sede per ricostruire il dibattito teorico sulla legittimità dell'unilateralismo presidenziale o sull'esistenza di ambiti di prerogativa extra-costituzionali[31]. Rileva piuttosto sottolineare che, proprio a partire dall'amministrazione Reagan, si assistette ad un accrescimento progressivo di forme d'intervento presidenziale autonomo capaci di esercitare un decisivo impatto sia sulle politiche pubbliche sia sulle relazioni internazionali. Proprio a Reagan, del resto, si deve l'introduzione di nuove prassi istituzionali e amministrative che avrebbero lasciato una importante eredità ai successori. Un esempio su tutti è rappresentato dal *signing statement* presidenziale, ovvero la possibilità del Presidente di allegare, all'atto della sanzione di una legge congressuale, un'affermazione (*statement*) scritta od orale in cui esprimere l'interpretazione esecutiva di alcune disposizioni, ovvero le modalità con la quale il Presidente intenda – o non intenda – dare applicazione ad alcune disposizioni di legge. Tali obiezioni alla legislazione federale (definite letteralmente sfide, *challenges*) vengono avanzate dal Presidente in virtù di una presunta incostituzionalità delle disposizioni di legge o dei limiti che sempre le stesse disposizioni porrebbero ai poteri presidenziali costituzionalmente garantiti. Considerata la significativa ingerenza presidenziale nell'o-

perato del legislatore inaugurata dal *signing statement*, era chiaro che questo nuovo tipo di azione discrezionale necessitasse di un supporto teorico. Non a caso, proprio nel corso degli anni '80 si affermò la teoria dello *unitary executive power*, secondo la quale il Presidente, in virtù delle alte funzioni esecutive conferitegli dall'articolo secondo della Costituzione, sarebbe naturalmente investito di un ampio ventaglio di poteri, i quali al tempo stesso dovrebbero essere scrupolosamente protetti dalle incursioni degli altri organi costituzionali[32].

Il *signing statement* di Reagan non fu solo una ingegnosa innovazione istituzionale tesa a rinvigorire l'unilateralismo presidenziale. Questo nuovo strumento di azione discrezionale rappresentò infatti il tassello di un più ampio progetto di riforma amministrativa avviato attraverso due fondamentali *executive orders* che, come si vedrà più in dettaglio nei prossimi paragrafi, conferirono all'*Office of Management and Budget* – l'ufficio più importante dell'EOP – l'autorità di analizzare ed eventualmente anche rivedere il bilancio delle agenzie, modificandone gli obiettivi di medio e lungo periodo. Attraverso l'inedita intensificazione dell'attività di revisione presidenziale dei programmi delle singole agenzie, Reagan si proponeva dunque di allineare l'operato dell'intera amministrazione federale all'indirizzo politico della Casa Bianca[33].

Nell'ambito di questa monumentale operazione di allineamento istituzionale, il cui obiettivo primario, non dimentichiamolo, avrebbe dovuto consistere nella razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, rientrò anche la stretta sulle politiche ambientali e, quindi, sull'operato dell'*Environmental Protection Agency*, l'agenzia specificamente preposta all'elaborazione ed implementazione della regolamentazione federale in materia. Istituita nel 1970, nel pieno del mandato di Richard Nixon, l'EPA voleva essere una risposta nazionale alle pressioni esercitate in maniera sempre più consistente dai movimenti ambientalisti, cresciuti esponenzialmente negli anni '60, sui temi dei limiti dello sviluppo e della salvaguardia dell'ambiente[34]. All'inizio degli anni '80, però, l'onda lunga del dibattito sulla fragilità degli ecosistemi e la finitezza delle risorse naturali si infranse sullo scoglio della crisi del sistema produttivo e dell'occupazione, innescata dalla fluttuazione del mercato petrolifero. Durante l'amministrazione Reagan, e sulla scorta di un'agenda presidenziale che derubricava nettamente la questione ecologica, l'EPA divenne il bersaglio privilegiato dal Presidente per dimostrare l'attuazione concreta del suo progetto di deregolamentazione e semplificazione istituzionale, attraverso l'ampio ricorso alle forme di azione e decisione unilaterale riconducibili all'*Administrative Presidency*. Tuttavia, nel corso del decennio, le problematiche relative all'inquinamento atmosferico e all'impatto delle emissioni di carbonio sulla salute dei cittadini riguadagnarono terreno, rientrando a pieno titolo nell'agenda politica degli stati occidentali e divenendo anche oggetto di specifici accordi internazionali. Perciò, anche un Presidente come Ronald Reagan, che non aveva contemplato nel proprio programma alcun obiettivo di natura ecologica, dovette confrontarsi da un lato con la crescente sensibilità internazionale sui temi ambientali – rispetto al quale gli Stati Uniti erano chiamati a dare un indirizzo – e, dall'altro con un già strutturato sistema di apparati amministrativi federali e di vincoli normativi nazionali che avrebbero potu-

to imbrigliare l'iniziativa politica del *Chief Executive*.

È curioso notare come, storicamente parlando, la concentrazione dell'azione unilaterale di Reagan sul controllo e sulla riduzione delle politiche ambientali si ponga in totale antitesi rispetto alla prima autonoma iniziativa presidenziale di *policy* ambientale avviata da Theodore Roosevelt quasi un secolo prima. Si è visto come, sebbene ad inizio '900 Roosevelt non disponesse dell'arsenale teorico e strumentale che sarebbe stato appannaggio dei suoi successori, avesse comunque già intuito le potenzialità della leva amministrativa come mezzo di iniziativa politica. A differenza di Reagan, però, in questo caso la portata innovativa dell'azione presidenziale fu messa al servizio della protezione delle risorse naturali e, in particolare, della conservazione del patrimonio forestale federale[35]. È inoltre curioso notare come il cambio di passo di fine secolo della Presidenza nei confronti dell'amministrazione sia in qualche modo legato all'ingresso delle politiche ambientali nell'agenda del governo federale.

Come si è detto, nel bene o nel male, il tema dell'ambiente e della gestione delle risorse naturali sarebbe diventato imprescindibile per le future amministrazioni novecentesche, con una incredibile accentuazione proprio nell'ultimo quarto del secolo scorso; un torno di tempo a propria volta epocale per lo sviluppo dello spazio di azione unilaterale del Presidente. La letteratura più recente ha, del resto, già messo in evidenza come, dagli anni '80 ad oggi, le politiche ambientali abbiano rappresentato uno degli ambiti sicuramente più proficui per l'esercizio dell'unilateralismo presidenziale amministrativo. Sembra quindi osservabile, almeno per gli ultimi quarant'anni, un singolare parallelismo fra lo sviluppo dell'*Administrative Presidency*, da un lato, e l'incremento delle *environmental policies* nell'agenda politica presidenziale, dall'altro (sia ovviamente che si tratti di implementarle o restringerle). Nonostante l'ampio ventaglio di spunti di riflessione che tende naturalmente a suscitare, l'analisi dei rapporti fra Presidente e apparati amministrativi federali nella gestione delle questioni ambientali, con particolare attenzione alle agenzie esecutive, risulta tuttora poco approfondita dal punto di vista storico, laddove la maggior parte della letteratura – compresi eventuali indagini di più lungo periodo – rimane fondamentalmente appannaggio degli studi politologici e, pertanto, maggiormente schiacciata sul presente. Non a caso, una delle più recenti e apprezzabili monografie che collega le pratiche della *Administrative Presidency* alle politiche ambientali federali risale storicamente non oltre il doppio mandato di Bill Clinton[36]. Eppure, come si è tentato di dimostrare, l'analisi dell'azione unilaterale presidenziale nella regolamentazione dello sviluppo sostenibile rappresenta un ambito d'indagine tanto utile quanto carico di potenzialità inespresse per la ricostruzione storico-istituzionale dello spazio di azione discrezionale del Presidente degli Stati Uniti. Pertanto, questo saggio si propone di richiamare l'attenzione delle discipline più propriamente storiche sul tema, proponendo un caso di studio particolarmente significativo, sia dal lato dello sviluppo dei poteri presidenziali nel '900, sia dal lato delle riforme del sistema amministrativo federale che hanno avuto specifiche ricadute sulla gestione delle politiche ambientali.

3. *Ronald Reagan e l'innovativo controllo sull'amministrazione federale*

Dal lato delle riforme amministrative, gli anni '80 del '900 rappresentano per gli Stati Uniti un decennio fondamentale. Tale impulso riformatore fu principalmente dovuto dalla recessione che investì il Paese per effetto della crisi energetica scoppiata negli anni '70, la quale al tempo stesso diede slancio all'espansione dei poteri presidenziali, con particolare riferimento alla capacità del *Chief Executive* di influenzare l'operato dell'amministrazione federale. Questo nuovo attivismo presidenziale risulta particolarmente evidente con riferimento alle politiche ambientali e agli apparati chiamati ad amministrarle.

Esauritasi la spinta propulsiva dei movimenti ambientalisti degli anni '60 e '70 sulla legislazione federale, l'ascesa di Reagan segnò una battuta d'arresto nell'implementazione delle politiche di sviluppo sostenibile[37]. Già dalla campagna elettorale del 1980 Ronald Reagan decise infatti di dare priorità al rilancio della produzione industriale, derubricando dall'agenda i temi della salvaguardia delle risorse naturali e della riduzione dell'inquinamento atmosferico. L'indirizzo politico del candidato repubblicano rappresentava la risposta al prolungarsi della crisi economica scoppiata negli anni '70 in seguito all'incremento dei prezzi del petrolio e venne perseguita a dispetto di un contesto internazionale che stava assistendo all'emergere delle prime forme di organizzazione internazionale per la gestione dei sempre più evidenti problemi ambientali globali – come, ad esempio, la riduzione dello strato di ozono[38]. Del resto, per la prima volta dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, la fitta rete di interconnessioni e scambi di cui gli Stati Uniti erano stati i principali artefici, si stava dimostrando un ostacolo all'espressione del potenziale economico statunitense[39]. Pertanto, anche il sostegno alla causa ambientalista internazionale e a nuovi accordi multilaterali avrebbe potuto sfociare in ulteriori vincoli alla ripresa della produzione nazionale: limiti che, in quel momento, il governo americano non si sarebbe potuto permettere, soprattutto in considerazione del consistente deficit di bilancio di 62 miliardi di dollari dell'anno fiscale 1980. Fu proprio il deficit di bilancio a fornire a Reagan la leva perfetta per attrarre voti a scapito dell'allora Presidente in carica Jimmy Carter[40].

Di fronte all'incapacità dell'amministrazione Carter di fronteggiare la crisi, i cittadini americani decisero dunque di affidarsi all'ex governatore repubblicano della California, che vedeva nella grave situazione economica nazionale di inizio anni '80 il risultato di lungo periodo delle nefaste politiche pubbliche in deficit di bilancio avviate da Lyndon B. Johnson negli anni '60. Con la sua *Great Society* Johnson aveva creato, secondo Reagan, le premesse per la crescita spropositata delle spese del governo federale, compromettendo seriamente l'andamento dell'economia americana[41]. In aperta polemica contro questa idea di governo mastodontico e ingombrante Reagan consacrò alla memoria storica una ormai famosissima frase, pronunciata durante il suo primo discorso inaugurale, il 20 gennaio 1981: «In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem»[42]. Uno dei primi e più importanti obiettivi del nuovo Presidente fu dunque la riduzione del deficit di bilancio, attraverso il ridimensiona-

mento della spesa pubblica nazionale, partendo da ingenti tagli ai programmi federali e restituendo maggiore autonomia decisionale agli Stati per la loro implementazione. Contestualmente alla *spending review*, Reagan mirava anche da un lato alla riduzione delle tasse e, dall'altro, alla crescita della produzione industriale. Se attuati insieme, questi propositi avrebbero potuto dare nuovo slancio all'economia americana sulla scena internazionale, un traguardo che Reagan era disposto a perseguire ad ogni costo: «[…] these will be our first priorities, and on these principles there will be no compromise»[43]. Il rifiuto di ogni compromesso, enunciato sempre in occasione del primo discorso inaugurale, non lasciava dubbi sulla volontà di Reagan di fare ampio ricorso a meccanismi di decisione presidenziale unilaterale al fine di attuare i punti più importanti del proprio programma.

Come è già stato ricordato, infatti, gli anni '80 del secolo scorso segnano un importante momento di svolta nella ridefinizione dello spazio di azione amministrativo del Presidente. Si è anche già detto che, dagli anni '30 del '900, i *Chief Executive* statunitensi avevano fatto ampio uso dell'autorità di riorganizzazione concessa dal Congresso, uno strumento estremamente utile per dare forma all' iniziativa politica presidenziale tramite il controllo sugli apparati dell'amministrazione federale. Tramite la *Reorganization Authority* i presidenti ebbero l'opportunità di fondere, creare e/o chiudere uffici e agenzie, al fine di aumentarne l'efficienza. Queste decisioni venivano spesso supportate dal parere di apposite commissioni presidenziali, specificatamente incaricate di individuare soluzioni mirate a consentire una più efficiente gestione dell'amministrazione federale da parte del Presidente[44]. Tuttavia, fin dai primi mesi di mandato – e sulla scia del predecessore repubblicano, Richard Nixon – Reagan, preferì adottare un diverso metodo di controllo sul ramo esecutivo. L'ex Governatore della California, infatti, decise fin dall'inizio di fare affidamento sugli strumenti della cosiddetta *Administrative Presidency*. Come si è visto, tale espressione fa riferimento ad una strategia di controllo presidenziale dell'apparato amministrativo-burocratico basata su atti e decisioni discrezionali, non sempre convenzionali, e attraverso la quale il *Chief executive* può assicurare una maggiore aderenza della pubblica amministrazione federale alle politiche presidenziali. Durante la presidenza Reagan questa strategia di governo avrebbe raggiunto la sua massima espressione, configurandosi anche come un importante lascito per i successori: in particolare, oltre a spingere per una selezione meticolosa del personale delle agenzie federali, Ronald Reagan fece un uso ampiamente strategico del budget federale, rendendolo di fatto un potente mezzo di controllo sull'operato delle agenzie[45]. Infine, fiore all'occhiello nonché strumento amministrativo essenziale della strategia reaganiana di gestione e controllo amministrativo-burocratico, fu l'ordine esecutivo.

Un chiaro esempio dell'efficacia di questo uso combinato di potere di nomina, controllo del budget ed emanazione di ordini esecutivi sul controllo dell'amministrazione federale è ben rappresentato dalle vicissitudini che interessarono l'*Environmental Protection Agency* (EPA) nel corso degli anni '80. L'EPA, l'agenzia che tuttora si occupa di tutela ambientale, venne creata nel 1970 in seguito all'approvazione del *Reorganization Plan No. 3* di Richard Nixon

da parte del Congresso. Questa agenzia rappresentava una risposta federale alle pressioni esercitate in maniera sempre più consistente dai movimenti ambientalisti, che a partire dalla seconda metà degli anni '60 non solo erano numericamente aumentati, ma avevano anche accresciuto la loro capacità di influenzare l'opinione pubblica[46]. Nel sottoporre al Congresso la proposta di istituire un'agenzia dedicata alla salvaguardia dell'ecosistema e, contestualmente, alla tutela della salute dei cittadini americani, il Presidente Nixon aveva di fatto preso atto della rilevanza del movimento ambientalista e ammesso la necessità di creare un organo capace di esercitare la duplice funzione di consulenza scientifica e produzione normativa sulle questioni ambientali. Per rendere più efficiente e autonoma l'azione dell'EPA, vennero trasferite a questa agenzia tutte le competenze in materia ambientale sino ad allora appartenute a diversi organi del ramo esecutivo, come ad esempio il *Department of Interior*, il *Department of Health, Education, and Welfare*, il *Department of Agriculture* e l'*Atomic Energy Commission*[47].

Tuttavia, dal punto di vista squisitamente istituzionale, la novità più rilevante rappresentata dall'*Environmental Protection Agency* fu la sua caratterizzazione come agenzia indipendente esecutiva, ovvero una forma ibrida tra le agenzie dipartimentali e le agenzie indipendenti allora esistenti. È importante sottolineare a questo proposito il fatto che, nel suo *Reorganization Plan No. 3* Nixon non fece ricorso al termine «*independent executive agency*», ma si limitò ad affermare la volontà di creare una «*separate new agency*». Ciononostante, la natura ibrida dell'EPA, ormai confermata dalla letteratura[48], è desumibile analizzando attentamente le parole contenute nel messaggio inviato al Congresso contestualmente alla presentazione del *Reorganization Plan No.3*. In questo documento Nixon sottolineò chiaramente la necessità di una stretta collaborazione tra l'*Environmental Protection Agency* e l'*Executive Office of the President* (EOP), pur auspicando allo stesso tempo l'indipendenza della nuova agenzia[49]. In questo modo, il Presidente espresse chiaramente la volontà di sottoporre l'EPA ad un maggior controllo del *Chief Executive* rispetto a quello normalmente esercitato sulle agenzie indipendenti. Il particolare vincolo fra ufficio presidenziale ed EPA inaugurato da Nixon costituì il precedente fondamentale sul quale di basò la significativa influenza politica esercitata da Reagan sull'EPA. Il successo di tale operazione presidenziale, che verrà analizzata più in dettaglio nel prossimo paragrafo, può essere dunque ricondotto ad una singolare combinazione di fattori congiunturali: innanzitutto il fallimento di Carter nella gestione della crisi energetica degli anni '70; inoltre, l'uso strategico dello spazio di azione amministrativo effettuato da Reagan; infine, la natura ibrida dell'EPA, che la rendeva particolarmente suscettibile al controllo del Presidente.

4. «Time to reawaken this industrial giant»: *lo scontro frontale fra Reagan ed EPA*

Dopo meno di un mese dal giuramento in Campidoglio, Ronald Reagan compì il primo passo decisivo per l'attuazione del suo programma politico, sintetizzabile in due punti fondamentali: ingenti tagli al governo federale da un lato e rilancio del settore industriale dall'altro. Con l'ordine esecuti-

vo 12291 del 17 febbraio 1981, il Presidente stabilì un nuovo processo di approvazione delle normative emanate dalle agenzie del ramo esecutivo, affidandone la supervisione all'*Office of Management and Budget* (OMB), organismo parte dell'EOP e braccio destro del Presidente nella formulazione e gestione del budget. In particolare, l'ordine esecutivo stabiliva che ciascuna agenzia dovesse formulare un'analisi dell'impatto nel medio-breve periodo di tutta la rispettiva produzione normativa e dei programmi federali già avviati. In particolare tali stime avrebbero dovuto includere la previsione di spesa relativa ai servizi e ai programmi federali, i benefici attesi e, infine, possibili alternative meno costose. Alle agenzie veniva dunque richiesto di svolgere le loro funzioni in un'ottica di economicità e, quindi, di riduzione della spesa del governo federale[50]. Tale ordine esecutivo conferiva poi al Direttore dell'OMB un'ampia discrezionalità nella valutazione della produzione normativa e dei programmi delle agenzie. In definitiva grazie all'*executive order* 12921, il Direttore dell'OMB si trovò a disporre del potere effettivo di rallentare l'adozione di programmi e regolamenti contrari all'indirizzo politico del Presidente:

> Upon receiving notice that the Director [of the Office of Management and Budget] intends to submit views with respect to any final Regulatory Impact Analysis or final rule, the agency shall, subject to Section 8(a)(2) of this Order, refrain from publishing its final Regulatory Impact Analysis or final rule until the agency has responded to the Director's views, and incorporated those views and the agency's response in the rulemaking file[51].

Limitando fortemente la capacità di produzione normativa delle agenzie del ramo esecutivo, l'*executive order* concedeva al Direttore dell'OMB – stretto collaboratore del Presidente – una funzione di controllo di livello capillare, di gran lunga maggiore rispetto a quella che aveva esercitato fino al 1981.

L'ordine esecutivo 12291 del 1981 ebbe, dunque, un impatto diretto anche sul volume di regolamenti promossi dall'*Environmental Protection Agency*: in particolare tra il 1982-1984 fu evidente la significativa riduzione dell'attività normativa dell'EPA. Nel caso specifico dell'agenzia, l'aspetto maggiormente penalizzante della direttiva presidenziale riguardava la difficoltà di presentare analisi costi-benefici di breve-medio periodo. Difatti uno degli elementi caratterizzanti di queste politiche è genericamente costituito dalla natura spesso non economica dei benefici attesi; da qui la difficoltà di quantificare l'entità dell'impatto economico e sociale di queste stesse politiche. Come notò Martin Belsky nel 1984, «balancing evidence of explicit costs against undocumented or unquantifiable benefits [could lead] to the inevitable selection of no new regulation or the restrictive regulatory alternative»[52].

Oltre a condizionare l'attività delle agenzie attraverso il rafforzamento dei poteri dell'OMB sul budget, Ronald Reagan fece anche un uso strategico del potere presidenziale di nomina dei funzionari pubblici – potere costituzionalmente garantito – affidando posizioni strategiche di rilievo ai suoi più fedeli seguaci. A questo proposito, va ricordato che l'articolo secondo della Costituzione attribuisce al Presidente la facoltà di nominare, con il consiglio e consenso del Senato, non solo ambasciatori, rappresentanti pubblici, consoli e giudici della Corte Suprema, ma anche funzionari di rango inferiore, nel caso in cui l'asse-

gnazione di questi incarichi non sia stata diversamente prevista da una legge federale[53]. Così, nel pieno rispetto del dettato costituzionale e potendo contare su una solida maggioranza repubblicana in Congresso (risultato delle elezioni del 1980[54]) Ronald Reagan non incontrò particolari ostacoli alla nomina di Anne Gorsuch[55] quale *Administrator* dell'EPA. Convinta sostenitrice dell'indirizzo politico presidenziale, ma senza alcuna rilevante esperienza manageriale, nel primo anno da direttrice Gorsuch favorì enormemente gli interessi delle lobby industriali, con particolare attenzione ai settori più duramente colpiti dalla recessione, come quello automobilistico[56]. Nell'*Annual Report to the President* del maggio 1982 Anne Gorsuch comunicò le importanti iniziative che l'EPA stava intraprendendo per assicurare una fedele attuazione delle politiche presidenziali di ripresa economica:

> EPA responded to the President's request for regulatory relief for the auto industry by announcing the Agency's intent to change several regulatory requirements. As a result, air quality protection is being achieved at a greatly reduced regulatory cost bur-[den]. […] These initiatives, and others planned to be taken, should save manufactures and consumers more than $ 4 billion over the next five years[57].

Tuttavia, la stretta collaborazione tra l'OMB e l'EPA per il rilancio del sistema'industriale americano subì presto un'importante battuta d'arresto. Infatti, nel 1983 l'*Environmental Protection Agency* venne coinvolta in un grave scandalo politico riguardante una gestione arbitraria dei fondi destinati al programma di bonifica di aree ad alto rischio di tossicità (programma previsto dal *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* – CERCLA – del 1980[58]), che costrinse i vertici dell'agenzia alle dimissioni. Le vicende oggetto di scandalo risalivano alle operazioni attuate durante la campagna elettorale iniziata nel 1982 per assicurare un maggior numero di governatorati al partito Repubblicano e preparare così il terreno anche alle elezioni di mid-term, che si sarebbero tenute nel 1984. Per favorire la riuscita di questa impresa, tra il 1982 e il 1983 l'EPA avrebbe potuto esercitare una funzione strategica. Così, sotto la guida di Gorsuch l'agenzia concesse la maggior parte dei fondi finalizzati a operazioni di bonifica dai rifiuti tossici agli Stati guidati da un governatore repubblicano, che avrebbe in questo modo potuto raccogliere un ampio consenso pubblico e trarne vantaggio per il rinnovo elettorale del mandato[59]. Nello stesso periodo, l'EPA cedette alle pressioni esercitate dalle lobby dell'industria chimica, consentendo alle principali imprese del settore l'esenzione dal cofinanziamento delle operazioni di bonifica previsto dalla legge. Al tempo stesso, per rispondere al programma di *spending review*, gli interventi di risanamento vennero ridotti all'osso, con il risultato che, nel complesso, non solo si assistette ad un contenimento delle misure federali di tutela ambientale ma che, anche quelle messe in atto, non potevano assicurare standard qualitativi adeguati[60]. Tale situazione di mala gestione dei fondi federali emerse quando i movimenti ambientalisti cominciarono a fare pressione sul Congresso in occasione delle udienze a cui prendevano parte. Il caso ebbe grande risonanza a livello mediatico, a tal punto che Reagan descrisse la stampa come «a lynch mob that thinks it smells blood»[61]. Questo scandalo fece emergere una nuova tensione tra Congresso e Presidenza. In particolar

modo il Congresso costrinse Anne Gorsuch alle dimissioni e il Presidente dovette accettare la situazione[62]. Nel maggio 1983, Reagan decise di affidare la carica di *Administrator* a William Ruckelshaus funzionario dal profilo integerrimo che era anche stato il primo a ricoprire la carica durante l'amministrazione Nixon[63]. Durante il suo secondo mandato da Direttore dell'EPA, Ruckelshaus lavorò duramente per riaffermare la credibilità dell'agenzia agli occhi non solo dell'opinione pubblica, ma anche del Congresso, che – allarmato dallo scandalo – aveva richiesto al nuovo direttore di presentare periodicamente ai comitati incaricati l'attività dell'organizzazione. Tuttavia, la volontà dell'*Administrator* di ristabilire una corretta applicazione delle normative, reintroducendo una regolamentazione più stringente sulla protezione ambientale, causò spesso attriti con l'OMB. In una intervista rilasciata nel 1993 per la rivista ufficiale dell'*Environmental Protection Agency*, Ruckelshaus affermò a tal proposito: «Gradually, the turmoil died down and the agency returned to wrestling with the usual demons (in OMB and other places) which affected EPA's ability to function»[64]. Forse proprio a causa di questi continui attriti, William Ruckelshaus si dimise dalla carica nel novembre 1984, in concomitanza con la rielezione del Presidente Reagan per il secondo mandato[65]. Ruckelshaus venne sostituito da Lee Thomas, funzionario formatosi nel *Civil Service* e particolarmente apprezzato per le sue capacità professionali, che gli avevano consentito un eccezionale avanzamento di carriera[66]. Thomas, riconoscendo la virtuosa gestione dell'agenzia da parte di Ruckelshaus, seguì le orme del predecessore. Questo risulta particolarmente evidente se si prendono in esame le numerose richieste di intervento legale presentate dall'EPA al Dipartimento di Giustizia per sanare eventuali violazioni della normativa federale in materia ambientale. A tal proposito è possibile osservare come sotto la gestione di Thomas, nel periodo 1984-1988, si registrò un aumento del 53% dei procedimenti civili e dell'83% di quelli penali rispetto al periodo della direzione Gorsuch[67]. Nonostante il rinnovato attivismo di Lee Thomas, all'inizio del secondo mandato di Reagan l'EPA dovette affrontare un nuovo e più mirato tentativo presidenziale di controllarne ed influenzarne l'operato.

Nel febbraio 1985, infatti, il Presidente Reagan emanò l'*executive order* 12498. Le disposizioni al suo interno stabilivano un processo di revisione annuale dei programmi delle agenzie, complementare al precedente ordine esecutivo 12291 del 1981. In particolare, veniva ora introdotto il criterio di conformità delle azioni normative agenziali rispetto alle indicazioni dell'*Administration's Regulatory Program*, che dava al Direttore dell'OMB la facoltà di rifiutare ogni proposta di intervento regolamentare non in linea rispetto all'indirizzo presidenziale[68]. Sfruttando l'ampia discrezionalità che questo ordine esecutivo gli affidava, l'OMB iniziò ad esercitare quello che il rappresentante democratico alla Camera del New Jersey, James Florio, definì nel 1986 un «effective veto power». In effetti, in virtù dell'E.O. 12498, l'OMB avrebbe potuto privare un'agenzia della propria autonomia discrezionale nella individuazione delle aree e delle priorità di intervento arrivando, in tal modo, a circoscrivere sensibilmente il mandato della stessa agenzia[69].

L'effetto combinato di questi due ordini esecutivi si tradusse non solo in una ridot-

ta autonomia decisionale delle agenzie, ma anche in un restringimento del potere del Congresso. Infatti, dal punto di vista costituzionale, spetterebbe all'organo legislativo il compito di vegliare sul potere di *rulemaking* delle agenzie del ramo esecutivo, mentre i due *executive orders* di Reagan attribuirono di fatto tale competenza all'OMB[70]. L'effettiva riduzione dello spettro dei poteri congressuali determinata dall'E.O. 12498 provocò una reazione dell'organo legislativo. In quel periodo John Dingell, rappresentante democratico alla Camera e Presidente del *Committee on Energy and Commerce*, preoccupato dalla pervasività dell'azione dell'OMB, lavorò assiduamente con le agenzie sottoposte al controllo di questa commissione, tra cui l'EPA, pretendendo che i vertici dell'OMB fornissero al comitato l'intera documentazione riguardante tutte comunicazioni intercorse tra questo ufficio e le agenzie del ramo esecutivo ai sensi dell'E.O. 12498[71]. Questo intervento congressuale può essere visto come un'azione di controllo indiretto sull'azione amministrativa della Presidenza. Entrando nel merito dell'operato di un ufficio sottoposto alle dirette dipendenze del Presidente, l'organo legislativo cercava dunque di contenere lo spazio di azione amministrativa presidenziale, che i due ordini esecutivi avevano accresciuto enormemente. Se la reazione di Dingell fu certamente eclatante, non fu tuttavia senza precedenti. Infatti, già nel 1982, il Congresso aveva denunciato i colloqui blindati condotti da membri dell'OMB con le lobby industriali, ai quali nessun esponente dell'EPA era stato invitato in rappresentanza dell'agenzia, contrariamente a quanto sarebbe dovuto avvenire. In questo modo l'OMB aveva concesso agli esponenti industriali un'enorme opportunità di influenza sull'adozione di normativa in materia ambientale, a scapito degli altri soggetti interessati[72]. Durante la presidenza Reagan, l'organo legislativo non fu l'unica forza istituzionale ad opporsi all'attivismo unilaterale presidenziale. L'azione del Congresso fu sostenuta infatti dalla giurisprudenza delle corti.

Di considerevole portata fu, ad esempio, la sentenza della Corte del Distretto di Columbia nel caso *Environmental Defense Fund v Thomas* del 1986. Il caso, aperto da una denuncia esposta dall'EDF nei confronti del direttore Lee Thomas, metteva sotto accusa i ritardi cronici dell'EPA nell'emanazione della regolamentazione necessaria a dare attuazione al *Resource Conservation and Recovery Act* (RCRA) – legge federale sulla gestione e lo smaltimento di rifiuti tossici sul territorio statunitense. In particolare, l'*Environmental Defense Fund* sosteneva che questo differimento fosse principalmente attribuibile all'intromissione illegale dell'OMB nel processo di promulgazione e adozione di regolamenti da parte dell'agenzia; una intrusione resa possibile dall'E.O. 12291 del 1981. In effetti, durante il processo l'*Environmental Defense Fund* dimostrò che l'OMB aveva fatto uso eccessivo dei poteri discrezionali conferiti da questo ordine esecutivo, con il beneplacito del Presidente. In particolare secondo l'accusa, sulla base della sezione 3 (f) dell'E.O. 12291, l'OMB tendeva di fatto a ritardare indefinitamente l'approvazione, e la conseguente promulgazione, dei regolamenti delle agenzie federali[73]. In quell'occasione la Corte si dichiarò concorde con l'organizzazione ambientalista, riconoscendo un uso illegittimo da parte dell'*Office of Management and Budget* delle norme contenute nell'E.O. 12291. In particolare, la Corte sot-

tolineò che l'operato dell'OMB risultasse illecito per due motivi: da un lato, infatti, era contrario alle disposizioni di legge stabilite dal Congresso e, dall'altro, veniva fatto derivare dall'interpretazione estensiva di una fonte di legge – l'ordine esecutivo – impropriamente utilizzata dal Presidente per estendere il proprio controllo sugli apparati federali, minacciando direttamente l'indipendenza di un'agenzia formalmente indipendente come l'EPA:

> Yet, the use of EO 12291 to create delays and to impose substantive changes raises some constitutional concerns. […] Under EO 12291, if used improperly, OMB could withhold approval until the acceptance of certain content in the promulgation of any new EPA regulation, thereby encroaching upon the independence and expertise of EPA. […] This is incompatible with the will of Congress and cannot be sustained as a valid exercise of the President's Article II powers[74].

Non era certo la prima volta che l'EPA veniva accusata di procrastinare l'emanazione di regolamenti attuativi. Nel 1982 e nel 1984 le corti federali avevano già sanzionato l'agenzia sia per i ritardi nella definizione di nuovi standard sulle emissioni dei veicoli pesanti ai sensi del *Clean Air Act* (1970), sia per la mancata predisposizione di un piano nazionale di emergenza ai sensi del già citato *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (CERCLA)[75]. Tuttavia, il caso del 1986 fu di singolare importanza rispetto ai precedenti, poiché la corte del distretto di Columbia riuscì ad entrare per la prima volta nel merito dell'operato di un'agenzia federale[76]; tale precedente avrebbe dunque potuto aprire la strada alla valutazione giudiziaria dell'azione unilaterale presidenziale, con particolare riferimento all'attribuzione discrezionale di poteri e competenze alle agenzie federali. Tuttavia, la condanna della Corte non riuscì a restringere in maniera definitiva l'enorme capacità di influenza dell'OMB nei confronti delle agenzie del ramo esecutivo. L'*Office of Management and Budget* continuò infatti per l'intero secondo mandato presidenziale di Ronald Reagan ad esercitare pressioni sull'EPA, facendo sempre affidamento sulle disposizioni contenute negli ordini esecutivi 12291 e 12498[77].

Il controverso rapporto fra Reagan ed EPA sulle principali questioni ambientali degli anni '80 mette in luce non solo le dinamiche dei rapporti di forza istituzionali fra Presidente e Presidenza – con particolare attenzione alla peculiare relazione fra *Chief executive* e agenzie – ma anche l'attivazione dei checks and balances costituzionali di fronte ad un uso innovativo ed inaspettato di strumenti di azione e decisione unilaterale da parte del vertice monocratico.

Da quest'ultimo punto di vista, la presidenza di Ronald Reagan rappresenta sicuramente un caso emblematico, in quanto, come già ampiamente dimostrato in letteratura, il 40° Presidente statunitense riprese, reinterpretandola in maniera del tutto personale, la strategia di *Administrative Presidency* inaugurata dal predecessore repubblicano Richard Nixon. In particolare, si è visto come, durante il mandato di Reagan, lo spazio di azione unilaterale presidenziale nella regolamentazione e nella gestione dell'ambiente rappresenti un proficuo ambito di indagine. Il presente caso di studio ha infatti mostrato come le politiche ambientali, decisamente secondarie nell'agenda politica di Reagan, finirono, in realtà, per essere strettamente connesse, sebbene in modo inversamente proporzionale, all'obiettivo prioritario di grande

rilancio dell'industria nazionale. Difatti, la linea conservatrice adottata dal presidente repubblicano percepì il quadro normativo federale già esistente, frutto del grande movimento ambientalista degli anni '60 e '70 e definito da pilastri legislativi come il *Clean Air Act* o il CERCLA, come il vero ostacolo da aggirare o, quantomeno, fortemente limitare per poter rivitalizzare la macchina produttiva del paese o, come disse Reagan, «to rewaken the industrial Giant»[78]. Perciò, come si è visto, le questioni ecologiche ed ambientali finirono per attrarre maggiore attenzione politica di quanto avrebbero dovuto, finendo per innescare un conflitto istituzionale che assorbì gran parte delle energie e dell'iniziativa politica del Presidente suscitando, nel contempo, la reazione dei contrappesi costituzionali. Se, nel breve periodo, l'opposizione esercitata dal Congresso e dal sistema giudiziario federale riuscì ad arginare le azioni amministrative presidenziali più radicali, non poté però arrestare lo sviluppo delle capacità manageriali del vertice esecutivo, un processo iniziato quasi un secolo prima e a cui Reagan diede un proprio, personalissimo contributo destinato a lasciare importanti eredità per il futuro.

[1] Sebbene il saggio sia frutto di una riflessione comune, i primi due paragrafi vanno attribuiti a Cristina Bon e gli ultimi due a Ludovica Di Gregorio.

[2] Cfr. S. Fabbrini, *Il Presidenzialismo degli Stati Uniti*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 77-80.

[3] Va sottolineato che, fino al secondo dopoguerra, l'espansione delle attività federali venne principalmente sostenuta dalla istituzione di agenzie extradipartimentali e non dalla creazione di nuovi Dipartimenti. Su questo punto si rimanda a Fabbrini, *Il Presidenzialismo degli Stati Uniti*, cit., p. 85. Sulle fasi storiche del federalismo statunitense si veda J. Kincaid, *The United States of America. From dualistic simplicity to centralized complexity*, in J. Loughlin, J. Kincaid, W. Swenden, *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, London-New York, Taylor & Francis, pp. 159-171.

[4] Cfr. U.S. Bureau of the Census, *The Historical Statistics of the United States 1789-1945*, Washington D.C., Government Printing Office, 1949, pp. 284 e 294. Le cifre sopra elencate non prendono tuttavia in considerazione il personale militare, ma includono i "civilian employees of the Army and Navy". Non sono stati inoltre considerati i funzionari del Distretto della Columbia e i funzionari temporaneamente sostituti del *Post Office Department*.

[5] Costituzione degli Stati Uniti, Art. II sec. 1 e sec. 3.

[6] Va notato che, da Washington a Jackson, i presidenti della cosiddetta *Founding generation* furono in realtà anche energici amministratori; tuttavia, più che ad un effettivo riconoscimento istituzionale del controllo amministrativo del Presidente, tale carattere sarebbe piuttosto dovuto all'alto senso di responsabilità nutrito da questa prima generazione nei confronti dell'esperimento federale. Su questo punto cfr. L. White, *The Federalists and The Jeffersonians*, New York, Macmillan, 1951.

[7] Peri E. Arnold, *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1996*, Lawrence, University Press of Kansas, 1998, pp. 10-11; sui dati di inizio Ottocento Cfr. Noble E. Cunnigham, Jr., *The Process of Government Under Jefferson*, Princeton, Princeton Univeristy Press, 1978, pp. 325-326.

[8] H.C. Relyea, *The Executive Office of the President: An Historical Overview, Congressional Research Service*, Order Code 98-606 GOV, 2008, p. 6.

[9] All'inizio dell'esperimento federale si contavano solo quattro ministeri e l'ufficio dell'Attorney General (Procuratore generale), sostituito poi dal Dipartimento di Giustizia nel 1870. Nel corso dell'800, vennero aggiunti il *Post Office Department*, il *Department of Interior* e il *Department of Agriculture*.

[10] S. Skowronek, *Building a New*

American State: The Expansion of National Administrative Capacities, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, p. 23.

[11] A. Testi, *Il Secolo degli Stati Uniti*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 59. Per un inquadramento della *Progressive Era* si veda J. W. Chambers II, *The Tyranny of Change. America in the Progressive Era, 1890-1920*, New York, Rutdgers University Press, 2000. Sul civil service reform movement, si veda Skowronek, *Building a New American State*, cit., pp. 42-84.

[12] Un'ampia ricognizione del pensiero progressista si trova in G. Borgognone, *Tecnocrati del Progresso. Il pensiero americano del Novecento tra capitalismo, liberalismo e democrazia*, Torino, Utet, 2015, pp. 3-154.

[13] Skowronek, *Building a New American State*, cit., p. 24.

[14] W. Wilson, *Congressional Government. A Study in American Politics*, Boston, Houghton-Mifflin, 1885, p. 254 (per la citazione puntuale). Per la ricostruzione dei fattori di criticità dell'esecutivo presidenziale statunitense, si rimanda all'intero capitolo quinto dell'opera citata, pp. 242-293.

[15] W. Wilson, *Constitutional Government in the United States*, New York, Columbia University Press, 1908, p. 70.

[16] P.E. Arnold, *Effecting a Progressive Presidency: Roosevelt, Taft, and the Pursuit of Strategic Resources*, in «Studies of American Political Development», vol. 17 (Spring, 2003), pp. 61-81, p. 63.

[17] Per un approfondimento sulle strategie messe in atto dai "presidenti progressisti" per ampliare le proprie capacità amministrative e di indirizzo politico si rimanda a Arnold, *Effecting a Progressive Presidency*, cit., da cui anche la citazione nel testo a p. 66; per una riflessione sull'espansione dell'amministrazione federale e delle sue conseguenze, anche sul ruolo del Presidente, a cavallo fra i due secoli si veda ancora Skowronek, *Building a New American State*, cit., pp. 177-198; sulla revisione delle politiche commerciali sotto la presidenza Taft e la creazione del Tariff Board si veda P. Wolman, *Most Favored Nation: The Republican Revisionists and U.S. Tariff Policy, 1897-1912*, pp. 157-58; Arnold, *Making the Managerial Presidency*, cit., pp. 44-47.

[18] M.A. Eisner, *From Warfare State to Welfare State: World War I. Compensatory State Building, and the Limits of Modern Order*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2000.

[19] Per ulteriori approfondimenti e letteratura sul tema della *Reorganization Authority* mi permetto di rimandare a C. Bon, G. Vecchiato, *Un grande amministratore per una Great Society: la riorganizzazione dell'esecutivo federale di Lyndon B. Johnson*, in «Giornale di Storia Costituzionale», n. 36, 2018, pp. 331-350.

[20] Su questo punto cfr. A.J. Wann, *The President as Chief Administrator: A Study of Franklin D. Roosevelt*, Washington, DC, Public Affairs Press, 1968, chapter 6; H.B. Hogue, *Presidential Reorganization Authority: History, Recent Initiatives, and Options for Congress*, Congressional Research Service, December 11, 2012.

[21] U.S. Congress, Senate, *Reorganization of the Executive Departments. Message from the President of the United States Transmitting a Report on Reorganization of the Executive Departments of the Government*, 75th Cong., January 12, 1937, S. Doc. 8 (Washington: GPO, 1937).

[22] Per *Economy Act* del 1932 si intende la Parte II del *Legislative Appropriations Act for FY1933*. Le definizioni di agenzia dipendente e indipendente sono contenute nel Titolo IV della Parte II, intitolato *Reorganization of Executive Departments* (47 Stat. 413). Su questo punto cfr. anche Hogue, *Presidential Reorganization Authority*, cit., pp. 5-6.

[23] Senate Commission on Government Affairs, *Study on Federal Regulation: Regulatory Organization*, Senate Document N. 91, 95th Congress, 1st Session, 1977, p. 31.

[24] Fu in particolare la nota Commissione Brownlow, incaricata da Roosevelt di analizzare le criticità dell'amministrazione federale, a sollevare il problema. Cfr. Arnold, *Making the Managerial Presidency*, cit., pp. 103-115.

[25] Cfr., Relyea, *The Executive Office of the President*, cit., p. 1. Inizialmente l'EOP riuniva cinque agenzie: White House Office, Bureau of the Budget (ufficio del Dipartimento del Tesoro trasferito nell'EOP), National Resources Planning Board, Office of Government Reports e Liaison Personnel Management.

[26] F. Greenstein, *Toward a Modern Presidency*, in *Leadership in the Modern Presidency*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1988, pp. 3-4; per una critica al concetto di *Modern Presidency* e alle sue origini storiche si veda D.K. Nichols, *The Myth of the Modern Presidency*, The Pennsylvania State University Press, 1994.

[27] J. P. Pfiffner (ed.), *The Managerial Presidency*, Pacific Grove, CA, Brooks-Cole, 1990; Greenstein, *Toward a Modern Presidency*, cit.; P.E. Arnold, *Making the managerial presidency: comprehensive reorganization planning, 1905-1980*, Princeton NJ, Princeton University Press, 1986; R. Nathan, *The Administrative Presidency*, New York, John Wiley & Sons, 1983; A.M. Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency*, New York, 1974 (ed. or. 1973).

[28] Su questo punto cfr. P.R. Verkuil, *The Purposes and Limits of Independent Agencies*, William & Mary Law School Scholarship Repository, Faculty Publications, paper 1029, 1988, pp. 257-279.

[29] Come si è visto, la stessa espressione può anche essere utilizzata con accezione diversa e, in particolare, con riferimento a «quella estesa famiglia di agenzie federali, finalizzate a perseguire scopi generalmente regolativi in cruciali settori economici e so-

ciali […] [a loro volta suddivise in] […] agenzie interne ai singoli dipartimenti e […] agenzie esterne ai singoli dipartimenti […]» [Fabbrini, *Il Presidenzialismo degli Stati Uniti*, cit.].

30 Nathan, *The Administrative Presidency*, cit., p. 7, pp. 43-56, pp. 69-81; Nathan aveva già introdotto l'espressione in *The Plot that Failed: Nixon and the Administrative Presidency*, New York, John Wiley & Sons, 1975.

31 Per la ricostruzione delle principali posizioni in opposizione o a sostegno di una presidenza energica ed assertiva si rimanda a B. Ackerman, *Tutti i poteri del Presidente. Declino e caduta della Repubblica Americana*, trad. it., Bologna, il Mulino, 2012; F.H. Buckley, *The Once and Future King*, *The Once and Future King. The Rise of Crown Government in America*, New York-London, 2015 (ed. or. 2014); Fisher, *The Law of the Executive Branch*, cit., 2014; C. Yoo, *Crisis of Command: A History of Executive Power from George Washington to George W. Bush*, New York, 2010; S.G. Calabresi, C. Yoo, *The Unitary Executive. Presidential Power from Washington to Bush*, New Haven, 2008.

32 Calabresi, Yoo, *The Unitary Executive*, cit.

33 Executive Order 12498 of Jan. 4, 1985, 50 FR 1036, 3 CFR, 1985 Comp., p. 323, <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12498.html>, settembre 2022. L'*Office of Management and Budget* è l'ufficio che prepara, coordina e supervisiona il bilancio del ramo esecutivo. Precursore di questo ufficio fu il Bureau of the Budget, creato per la prima volta nel 1921 sotto il Dipartimento del Tesoro. Nel 1939, Il *Reorganization Plan No.1* e l'Executive Order n. 8248 di Roosevelt progettarono ed istituirono l'*Executive Office of the President*, prevedendone anche la suddivisione interna in uffici e agenzie, fra cui l'*Office of Management and Budget* (ridenominazione del Bureau of the Budget) di fatto transitato dal Dipartimento del Tesoro. Su questi punti cfr. Cfr., Arnold, *Making the Managerial Presidency*, cit., pp. 114-115.

34 Per una ricostruzione delle principali fasi del movimento ambientalista internazionale si rimanda a F. Paolini, *Breve storia dell'ambiente nel Novecento*, Roma, Carocci, 2009, in particolare capp. 3-4; G. Senatore, *Storia della sostenibilità. Dai limiti della crescita alla genesi dello sviluppo*, Milano, FrancoAngeli, 2013, cap. 3.

35 Arnold, *Effecting a Progressive Presidency*, cit., p. 68.

36 D.M., Shafie, *The Administrative Presidency and the Environment. Policy leadership and retrenchment from Clinton to Trump*, Taylor and Francis, 2020, cui si rimanda anche per una ricostruzione complessiva della letteratura in argomento.

37 M. Dowie, *Losing Ground: American Environmentalism at the Close of the Twentieth Century*, Cambridge, Massachussetts, MIT Press, 1996, pp. 64-66.

38 Si veda a questo proposito M.K. Tolba, *Global Environmental Diplomacy. Negotiating Environmental Agreements for the World, 1973-1992*, Cambridge MA, MIT Press, 2008.

39 A.G. Hopkins, *American Empire: A Global History*, Princeton NJ, Princeton University Press, 2018, pp. 708-713.

40 J.M. Berry, *Jimmy Carter*, in «The Washington Post», October 26, 1980, <https://www.washingtonpost.com/archive/business/1980/10/26/jimmy-carter/431c3195-ffe0-41d3-97d5-7d0cd6169573/>, settembre 2022.

41 Si veda l'annotazione di Ronald Reagan nei diari alla pagina del 28 gennaio 1982 in R. Reagan, *The Reagan Diaries*, New York, Harper Perennial, 2007, p. 65.

42 R. Reagan, *Inaugural Address*, January 20, 1981, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/inaugural-address-11>, settembre 2022.

43 *Ibidem*

44 Si veda a questo proposito Arnold, *Making the Managerial Presidency*, cit.

45 Nathan, *The Administrative Presidency*, cit., p. 92.

46 P. Allitt, *A Climate of Crisis. America in the Age of Environmentalism*, New York, Penguin Books, 2014, pp. 67-79.

47 R. Nixon, *Reorganization Plan No. 3 of 1970*, July 9, 1970, <https://archive.epa.gov/epa/aboutepa/reorganization-plan-no-3-1970.html>, settembre 2022.

48 G.P. Miller, *Independent Agencies*, in «Supreme Court Review», 1986, pp. 41-98, p. 50; B.D. Friedman, *Executive Agencies*, in C.D. Cavalli (ed.) *The Basics of American Government*, Dahlonega, Georgia University of North Georgia Press, pp. 245-268, pp. 255-256; B. Marchetti, *Pubblica Amministrazione e Corti negli Stati Uniti. Il Judicial Review sulle Administrative Agencies*, Padova, CEDAM, 2005, pp. 32-35.

49 Nixon, *Reorganization Plan No. 3 of 1970*, cit.

50 Executive Order 12291, sec. 3 (d), Feb. 17, 1981, 46 FR 13193, 3 CFR, 1981 Comp., p. 127, <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12291.html>, settembre 2022.

51 Ivi, sec. 3 (2 (f)).

52 M.H. Belsky, *Environmental Policy Law in the 1980's: Shifting Back the Burden of Proof* in «Ecology Law Quarterly», vol. 12, n. 1, 1984, pp. 1-88, pp. 54-56, in particolare p. 55.

53 Costituzione degli Stati Uniti, Art II sec 2.

54 D.S. Border, *The Reagan Script for '82*, in «The Washington Post», January, 3, 1982, <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1982/01/03/the-reagan-script-for-82/70f92c53-ccb0-42ae-9c54-3de0edd3bc9d/>, settembre 2022.

55 Per la ricostruzione della carriera di Gorsuch si veda J. Lash, K.

Gillman, D. Sheridan, *A Season of Spoils. The Story of the Reagan Administration's Attack on the Environment*, New York, Pantheon Books, 1984, pp. 3-14.

[56] Ronald Reagan descrisse nel suo diario alla pagina del 18 dicembre 1981 la crisi che l'industria automobilistica stava affrontando agli inizi degli anni '80 e la sua volontà a tal riguardo di modificare alcune disposizioni del *Clean Air Act* (1970), legge principale per la regolamentazione della qualità dell'aria negli Stati Uniti (Reagan, *The Reagan Diaries*, cit., p. 56).

[57] A.M. Gorsuch, *Annual Report to the President, The Protection of Our Environment*, Environmental Protection Agency, May 1982, Folder "Environmental Information Program (6), Box 38, Michael K. Deaver Files, Ronald Reagan Library, p. 5. Ove non diversamente specificato, le fonti archivistiche di questa tipologia citate in questo saggio, sono state consultate presso gli archivi digitali della Reagan Library, <https://www.reaganlibrary.gov/archives>, settembre 2022; L'*Annual Report to the President* è un documento che viene rilasciato da ogni agenzia del ramo esecutivo con cadenza annuale per presentare al Presidente i risultati ottenuti nell'anno precedente e gli obiettivi prefissati per l'anno corrente.

[58] 42 U.S.C. §9601 et seq. (1980).

[59] Statement, John D. Dingell, Subcommittee on Oversight and Investigations, May 19, 1983, Folder "Environmental Protection Agency (4)", Box 39, Michael K. Deaver Files, Ronald Reagan Library, pp. 1-3.

[60] Si veda a questo proposito Lash, Gillman, Sheridan, *A Season of Spoils*, cit., pp. 82-130.

[61] Reagan, *The Reagan Diaries*, cit., p. 131.

[62] La narrazione dell'incresciosa vicenda è riportata anche nelle pagine di diario dello stesso Reagan, in particolare nelle giornate del 16, 17, 18, 25 febbraio e 10 marzo 1983 (Reagan, *The Reagan Diaries*, pp. 131-133 e p. 136).

[63] R. Reagan, *Remarks at the Swearing-in Ceremony of William D. Ruckelshaus as Administrator of the Environmental Protection Agency*, May 18, 1983, Ronald Reagan Library, <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/remarks-swearing-ceremony-william-d-ruckelshaus-administrator-environmental>, settembre 2022.

[64] M. Gorn, *William D. Ruckelshaus: Oral History Interview*, EPA 202-K-92-0003, January 1993, EPA Archive, <https://archive.epa.gov/epa/aboutepa/william-d-ruckelshaus-oral-history-interview.html>, settembre 2022.

[65] P. Shabecoff, *Ruckelshaus Resigning Post As Chief Of The E.P.A.*, in «The New York Times», November 29, 1984, Section A, Page 28, <https://www.nytimes.com/1984/11/29/us/ruckelshaus-resigning-post-as-chief-of-the-epa.html>, settembre 2022.

[66] U.S. Congress, Senate, Committee on Environment and Public Works, *Nomination of Lee M. Thomas to be Administrator of the Environmental Protection Agency*, Hearing, February 6, 1985 (Washington: GPO, 1985), p. 2.

[67] U.S. Environmental Protection Agency, Office of Enforcement Compliance Monitoring, *Enforcement Accomplishment Report FY 1988*, December 1988, Washington D.C., Publication N. 300R88002, National Service Center for Environmental Publications (NSCEP), p. 1. Questa fonte può essere consultata sul sito degli archivi digitali dell'Environmental Protection Agency, <https:/ /nepis.epa.gov/>, settembre 2022.

[68] Executive Order 12498, cit.

[69] U.S. Congress, House, Committee on Energy and Commerce, Subcommittee on Oversight and Investigations, *OMB Review of EPA Regulations*, Hearing, 8 May 1986, (Washington: GPO, 1986), pp. 120-123.

[70] Si noti che il Congresso non aveva conferito al Presidente alcuna delega congressuale in proposito. Ivi, p. 13.

[71] R.E. Litan, *Regulatory Policy in the Second Reagan Term*, in «The Brookings Review», 3, 1985, n. 1, pp. 21-27, pp. 26-27.

[72] U.S. Congress, House, Committee on Energy and Commerce, Subcommittee on Oversight and Investigations, *OMB Review of EPA Regulations*, cit. pp. 4-5.

[73] *Environmental Defense Fund v. Thomas*, 627 F. Supp. 566, 568 (D.D.C. 1986), 569, <https://casetext.com/case/environmental-defense-fund-v-thomas>, settembre 2022.

[74] *Environmental Defense Fund v. Thomas*, cit., 570.

[75] *Environmental Defense Fund v. Gorsuch*,17 ERC 1099 (D.D.C. 1982) e *NRDC v. Ruckelshaus*, 14 ELR 20817 (D.D.C. Sept 14, 1984).

[76] R. O'Leary, *The Impact of Federal Court Decisions on the Policies and Administration of the U.S. Environmental Protection Agency*, in «Administrative Law Review», 41, 1989, n. 4, pp. 549-574, p. 558. C.D. Ahlers, *Presidential Authority over EPA Rulemaking under the Clean Air Act*, in «Environmental Law», 44, 2014, n. 1, pp. 31-70, p. 64.

[77] J. Layzer, *Open for Business: Conservative's Opposition to Environmental Regulation*, Cambridge, MIT Press, 2012, p. 126.

[78] R. Reagan, *Inaugural Address*, January 20, 1981, <https:/ /www.presidency.ucsb.edu/documents/inaugural-address-11>, settembre 2022.