



22 FEBBRAIO 2017

Aspetti problematici del processo di elezione del Presidente degli Stati Uniti

di Gabriele Conti

Dottore di Ricerca in Teoria dello Stato ed Istituzioni Politiche Comparete
Sapienza – Università di Roma



Aspetti problematici del processo di elezione del Presidente degli Stati Uniti *

di Gabriele Conti

Dottore di Ricerca in Teoria dello Stato ed Istituzioni Politiche Comparate
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Premessa. 2. Un'analisi preliminare delle presidenziali del 2016. 3. Le due fasi del processo di elezione del Presidente: la fase intra-partitica. 4. Il compromesso in fase costituente e l'adozione del metodo del collegio elettorale: la fase inter-partitica. 5. La selezione dei Grandi Elettori a livello statale.

1. Premessa

Nel presente contributo verranno affrontate alcune problematiche relative al sistema di elezione del Presidente e del vice-Presidente degli Stati Uniti, così come emerse in particolare nella tornata presidenziale del 2016, conclusasi con la vittoria del candidato repubblicano, Donald Trump. Dopo una breve analisi preliminare del voto dell'8 novembre, verranno esaminate tanto la fase intra-partitica, relativa alla selezione dei candidati presidenziali, quanto la fase inter-partitica, relativa invece all'elezione vera e propria del Presidente e del vice-Presidente, mettendo in evidenza le norme costituzionali e la legislazione di livello statale in materia di elezioni presidenziali, nonché le regole imposte dagli statuti o dai regolamenti dei due maggiori partiti statunitensi, ovvero del Partito Repubblicano e del Partito Democratico, in materia di selezione dei candidati. In secondo luogo, guarderemo alle norme sulla selezione dei candidati Grandi Elettori, definite a livello partitico e sul piano legislativo statale. Verrà affrontata infine la giurisprudenza della Corte Suprema in tema di libertà di voto dei Grandi Elettori in seno al Collegio Elettorale e di libertà di scelta dei legislatori statali nella definizione dei criteri per la qualificazione e la selezione dei Grandi Elettori, nonché nella eventuale previsione di un obbligo di “pledge” per questi ultimi.

2. Un'analisi preliminare delle presidenziali del 2016

Le elezioni presidenziali statunitensi del 2016 hanno segnato per alcuni versi uno spartiacque nella storia politica americana, anche se accanto ad elementi di rottura, emersi soprattutto nel corso delle primarie, si sono affiancati elementi di continuità, che confermano, da un lato, seppur parzialmente,

* Articolo sottoposto a referaggio.

data la relativa estraneità di Trump nei confronti del Partito Repubblicano, l'alternanza al governo federale propria del sistema americano¹ e, dall'altro, quel processo di progressiva polarizzazione che ha segnato il modello partitico statunitense negli ultimi decenni, tanto a livello presidenziale quanto a livello congressuale.

Durante la fase delle primarie, infatti, i due maggiori partiti politici statunitensi, ovvero il Partito Repubblicano ed il Partito Democratico, sono stati attraversati da gravi fratture, ricucite a fatica solo al termine delle rispettive convention nazionali, anche se le problematiche relative alla candidatura di Trump e a quella della stessa Hillary Clinton, marcano tuttora in profondità l'identità politico-ideologica di entrambi i partiti.

Hillary Clinton è riuscita infatti a vincere la nomination del Partito Democratico², divenendo così la prima donna nella storia degli Stati Uniti a guidare il ticket presidenziale di un *major party*. La candidatura di Clinton è stata però a lungo osteggiata dal Senatore del Vermont Bernie Sanders, il principale sfidante della ex Segretaria di Stato ed ex *First Lady* degli Stati Uniti nel corso delle primarie democratiche. Sanders, eletto al Senato come "indipendente", dunque non affiliato né col Partito Democratico né con quello Repubblicano, né invero con nessun altro partito, ha presentato la propria candidatura alle primarie democratiche in veste di *outsider*, autodefinendosi anzi come "*democratic socialist*", etichetta che in tempi non remoti sarebbe stata immediatamente oggetto di profondo discredito da parte dell'opinione pubblica statunitense.

Sanders ha avanzato così un programma "*ultra-liberal*", in linea con l'agenda politica della corrente progressista del Partito Democratico, annunciando una vera e propria "rivoluzione" promettendo di voler introdurre anche elementi propri della socialdemocrazia di stampo europeo nell'ordinamento statunitense. I punti chiave della campagna di Sanders sono stati infatti la lotta contro il cosiddetto sistema "*Wall Street*", ovvero la lotta contro le grandi banche, con l'introduzione di nuovi strumenti di regolamentazione della grande finanza, l'introduzione di un sistema sanitario universale che avrebbe sostituito così il programma *Obamacare*, garantendo una maggiore e più completa copertura a livello nazionale, l'innalzamento del salario minimo a 15\$ l'ora a livello nazionale e l'introduzione di un sistema universitario statale completamente gratuito per gli studenti meno abbienti.

¹ Così ad es. A. M. PETRONI, *Presidenziali USA: l'alternanza di governo nell'ultimo sistema bipartitico al mondo*, in *federalismi.it*, n. 22/2016.

² Vedi sul tema E. FALK, *Women for President: Media Bias in Nine Campaigns*, Urbana: University of Illinois Press, 2010. L. COX HAN, *Women & US Politics: The Spectrum of Political Leadership*, Boulder, CO.: Lynne Rienner Publishers, 2010. ID., *Women and American Politics: The Challenges of Political Leadership*, Boston: McGraw-Hill, 2007. ID., *In It to Win: Electing Madam President*, New York: Bloomsbury Academic, 2015. ID., *New Direction in the American Presidency*, New York: Routledge, 2011; ID., *Rethinking Madam President: Are We Ready for a Woman in the White House?*, Boulder, CO.: Lynne Rienner, 2007.

Clinton ha rappresentato invece la “candidata dello *establishment* del partito”, definendo un programma maggiormente “centrista” ed in linea con le politiche compromissorie e moderatamente progressiste condotte dall’amministrazione Obama negli ultimi otto anni, ed avanzando così proposte più prudenti sul piano politico interno. Il programma di Clinton è stato inoltre maggiormente attento alla politica estera, data la profonda conoscenza della ex Segretaria di Stato sulle problematiche attinenti le relazioni internazionali degli Stati Uniti ed in generale la sua agenda ha spiccato per la maggiore preparazione politica sui temi più dibattuti durante la campagna, rispetto non solo al suo diretto avversario alle primarie, ma anche nei confronti di qualsiasi altro candidato presidenziale, dentro e fuori il Partito Democratico.

Sanders è stato comunque capace di ottenere un risultato eccellente alle primarie democratiche, nonostante il mancato appoggio del Partito, conquistando 23 tra Stati e Territori non appartenenti alla Federazione in cui si sono tenute primarie o caucus democratici – sulla differenza tra caucus e primarie torneremo più avanti – ed ottenendo nel complesso più di 13 milioni di voti. Clinton ha fatto meglio di Sanders negli Stati più popolosi e nelle coste, nonché nel Sud degli Stati Uniti, riuscendo a prevalere su Sanders in maniera netta tra le categorie storicamente più propense a votare per il Partito Democratico, come ad esempio le minoranze etniche, anche se quel vantaggio strutturale, come vedremo, non le ha permesso di intaccare in alcun modo la coalizione repubblicana soprattutto nel *deep South*. Il movimento ispirato da Sanders ed il vasto seguito elettorale conseguito da quest’ultimo hanno costretto tuttavia Clinton ad aprire in qualche modo ad alcune delle più importanti battaglie condotte dal Senatore del Vermont ed in effetti Hillary Clinton si è presentata alla campagna autunnale con uno dei programmi di governo più “progressisti” della storia politica americana³.

Nonostante le aperture sul piano programmatico, Clinton è stata incapace di superare alcuni dei principali difetti della sua campagna, a partire dalla scarsa attrattività della sua candidatura, segnata da un tasso di *unfavorable rating* tra i più bassi mai registrati negli ultimi trent’anni⁴. Clinton rappresenta infatti una componente dello “*establishment*” di Washington, e tutta la sua campagna si è focalizzata proprio sulla sua maggiore esperienza acquisita sul piano politico interno e sul piano politico internazionale, riducendosi però in tal modo a mera candidata anti-Trump e trasformando anzi idealmente l’intera elezione in un vero e proprio referendum su Trump⁵.

³ Vedi K. VANDEN HEUVEL, *The most progressive Democratic platform ever*, in *The Washington Post*, 12 luglio 2016.

⁴ Vedi G. CONTI, *Analisi e prospettive delle primarie presidenziali del 2016: la vittoria di Hillary Clinton e le nuove frontiere della politica americana*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2/2016, p. 12.

⁵ Vedi D. BALZ, *November is fast becoming what the GOP fears: A referendum on Trump*, in *The Washington Post*, 18 giugno 2016.

In tal senso, la candidatura di Clinton ha ulteriormente approfondito i livelli di polarizzazione tra i due maggiori partiti politici statunitensi⁶, tanto sul piano ideologico, quanto sul piano politico-strutturale, annullando il vantaggio competitivo definito dalla coalizione democratica costruita da Obama nel 2008 ed allargando in tal senso l'area degli “*swing States*” in modo questa volta sfavorevole per i democratici.

Sul fronte repubblicano, invece, la candidatura di Trump ha definito una rottura interna al Partito dell'elefantino non definitivamente superata alla convention nazionale di luglio, tenutasi a Cleveland, in Ohio. Trump si è presentato alle primarie repubblicane non solo come *outsider* rispetto al GOP, ma ha definito una candidatura “anomala” e al di fuori di ogni schema politico, ponendosi così in contrapposizione con l'intero *establishment* di Washington. Alle primarie repubblicane, Trump è riuscito a prevalere su ben 15 candidati, sopravanzando sia quei candidati legati alla corrente “moderata” di Washington, come il Governatore del New Jersey Chris Christie, il Governatore dell'Ohio John Kasich, il Senatore della Florida Marco Rubio o l'ex Governatore della Florida Jeb Bush, sia elementi connessi invece alla destra populista ed ultraconservatrice, come il Senatore texano Ted Cruz.

Proprio quest'ultimo è stato in grado di opporsi seriamente alla nomination di Trump lungo tutto il corso delle primarie, mentre durante la convention repubblicana, Cruz ha cercato di avanzare l'ipotesi di una *brokered convention*, invitando i delegati statali a votare “secondo coscienza”, al fine di ribaltare il risultato delle primarie, che vedevano comunque Trump in testa, avendo quest'ultimo ottenuto la maggioranza dei delegati, e lasciando ad un eventuale accordo interno al Partito la scelta del candidato presidenziale. Nel corso delle primarie, Ted Cruz aveva ottenuto vittorie in 11 Stati, guadagnando nel complesso 7,8 milioni di voti e 552 delegati, un numero comunque non sufficiente per avanzare legittimamente la pretesa di una *brokered convention*, ipotesi per la quale sarebbe stato comunque necessario l'appoggio di un numero piuttosto consistente di delegati statali. I massimi vertici del Partito Repubblicano in alcuni casi hanno disertato la convention nazionale in segno di protesta contro la nomination di Trump, sebbene sul piano procedurale, la nomina di Trump sia stata perfettamente in linea con quanto previsto dal Regolamento del Partito Repubblicano di livello federale, con la Rule 16.

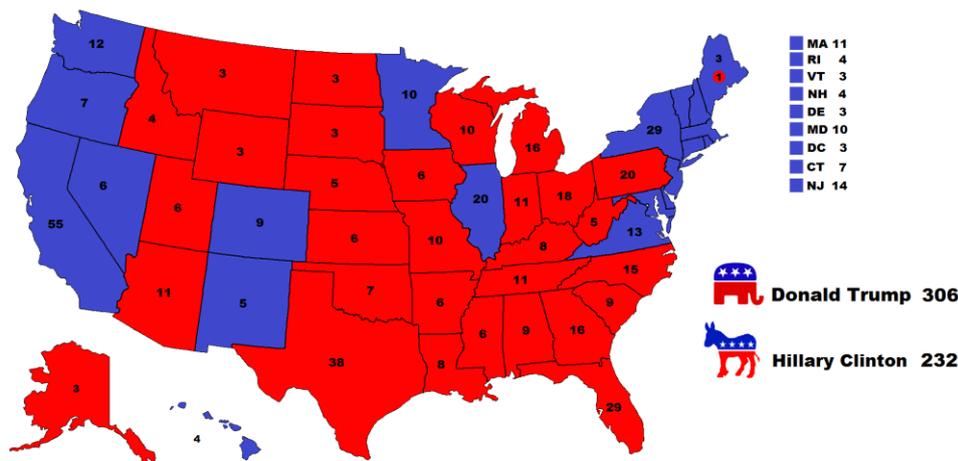
La vittoria alle primarie di Trump ha messo piuttosto in evidenza come la base del Partito Repubblicano sia slittata progressivamente verso posizioni maggiormente conservatrici e reazionarie⁷, anche se Trump, invero, ha saputo marginalizzare tutte le correnti interne del GOP. Il magnate

⁶ In tema di polarizzazione si rimanda a G. C. JACOBSON, *Partisan Polarization in American Politics: A Background Paper*, in *Presidential Studies Quarterly*, 43(4), December, 2013:688-708. M. P. FIORINA, *America's Polarized Politics: Causes and Solutions*, in *Perspectives on Politics*, vol. 11(3), September 2013: 852-9. R. H. PILDES, *Why the Center Does Not Hold: The Causes of Hyperpolarized Democracy in America*, in *California Law Review*, vol. 99(2), April 2011: 273-333. A. ABRAMOWITZ, *Ideological Realignment among Voters*, in J. M. STONECASH (ed.), *New Direction in American Political Parties*, New York: Routledge, 2010, pp 126-48.

⁷ Sull'“accresciuta” influenza dei Tea Party alle elezioni presidenziali, si veda L. A. BRADBERRY & G. C. JACOBSON, *The Tea Party and the 2012 presidential election*, in *Electoral Studies*, 40 (2015), pp. 500-8.

newyorkese ha introitato infatti sia elementi della destra conservatrice, che elementi propri della corrente “moderata”, introducendo allo stesso tempo una componente populista, non certamente nuova nel panorama statunitense, che ha calcato soprattutto sulle difficoltà incontrate dalla classe operaia bianca americana in relazione alla crisi economica della fine dello scorso decennio. Una delle principali chiavi di lettura della vittoria di Trump sta infatti nella sua maggiore capacità di attrarre voti proprio tra la categoria di elettori della *white working class*.

Risultati elettorali presidenziali del 2016 – Grandi Elettori per Stato⁸



Trump è stato infatti capace di allargare la coalizione repubblicana soprattutto nell’area della *Rust Belt*, conquistando il Michigan, il Wisconsin, la Pennsylvania, lo Iowa e l’Ohio, prevalendo inoltre sulla Clinton in alcuni *swing States* fondamentali, come ad esempio la Florida.

Proprio il risultato emerso nella *Rust Belt*, confermato definitivamente il 28 novembre con l’ufficializzazione dei risultati elettorali in Michigan⁹, mette in evidenza la maggiore presa di Trump tra gli elettori appartenenti alla *white working class*. Trump ha infatti prevalso nelle contee dove quella frazione della classe operaia statunitense è maggiormente concentrata, ovvero nelle aree rurali e nelle aree periferiche dei grandi centri industriali della *Rust Belt*, raddoppiando in alcuni casi i consensi ottenuti da Romney nella tornata precedente, mentre Clinton è riuscita a fare meglio di Trump solo nelle grandi metropoli, dove vi è una maggiore presenza di elettori appartenenti alle minoranze etniche e dove gli effetti della crisi economica sono stati maggiormente contenuti.

La vittoria di Trump non segna tuttavia un passaggio netto della “classe operaia” statunitense sotto l’ala repubblicana, posto anzitutto il carattere trasversale di quello che altro non è che un grande contenitore sociale estremamente eterogeneo. Sia Trump che Clinton hanno vinto infatti in Stati molto diversi tra

⁸ Aggiornato al 28 novembre

⁹ Vedi S. SHEPARD, *Michigan certifies Trump as winner*, in Politico, 28 Novembre 2016.

loro per composizione dell'elettorato e per composizione sociale ed etnica, mentre la vittoria di Trump negli Stati della *Rust Belt*, è avvenuta di misura, con poche decine di migliaia di voti determinanti per l'esito finale (poco più di 10.000 voti di scarto nel solo Michigan).

Clinton è stata piuttosto incapace di andare oltre la propria coalizione elettorale, conquistando solo le coste, con l'intero New England, ovvero vincendo nello Stato di New York, in Maine, in Massachusetts, nel Vermont, in New Hampshire, in Connecticut, in Rhode Island, in Maryland, in Delaware ed in New Jersey, mentre sul Pacifico ha ottenuto California, Washington, Hawaii e Oregon. Clinton ha ottenuto anche il New Mexico, il Colorado e l'Illinois (in qualche modo lo Stato "di casa" di Clinton), nonché il Minnesota e il Distretto di Columbia, mantenendo infine al Sud la sola Virginia.

Alle elezioni di novembre sono emersi tuttavia tutti i limiti della candidatura di Clinton, ed in particolare, quello che era considerato un vantaggio competitivo per la candidata democratica, ovvero il voto delle minoranze, non è risultato affatto decisivo, soprattutto negli Stati del Sud. Non a caso, Clinton aveva surclassato Bernie Sanders nelle primarie negli Stati del Sud degli Stati Uniti ottenendo margini larghissimi tra gli elettori appartenenti alle minoranze etniche, ma d'altra parte sono state proprio queste ultime a costituire in molti casi la maggioranza assoluta del elettorato democratico in quell'area.

Se si prende ad esempio la primaria democratica del South Carolina, si può osservare come Hillary Clinton abbia ottenuto in quella occasione il 73,5% totale dei consensi, vincendo in tutte le 46 contee del *Palmetto State* e conquistando contestualmente l'87% dei voti dell'elettorato afroamericano, che aveva costituito a sua volta, più del 60% del elettorato democratico in quello Stato. Alle elezioni generali, tuttavia, Clinton è riuscita a surclassare Trump solo nelle contee di Allendale, Hampton, Jasper, Bamberg, Orangeburg e nelle grandi città, ovvero Charleston e Columbia, nonché nelle contee limitrofe a quest'ultima, e nelle contee a nord-est dello Stato, ovvero Marlboro, Dillon e Marion. Si tratta proprio delle contee a schiacciante maggioranza afroamericana – la contea di Allendale ad esempio ha una popolazione composta da più del 70% da afroamericani. Trump ha vinto invece nel resto delle contee, ottenendo così il 54% dei voti popolari, e surclassando Clinton di ben quattordici punti percentuali.

Né determinanti per Clinton sono risultati i voti dei *Latinos*, che a causa della campagna di Trump, e dei toni utilizzati da quest'ultimo soprattutto nei confronti dei messicani, si credeva avrebbero votato in massa per la candidata democratica. Clinton ha ottenuto circa il 65% del voto degli ispanici, ma si tratta di un dato piuttosto deludente se confrontato con quello del precedente di Obama, che nel 2012 aveva invece ottenuto più del 70% del voto dei *Latinos*. Nel complesso, Clinton è riuscita comunque ad ottenere una maggioranza dei voti popolari a livello nazionale, senza tuttavia raggiungere i livelli di consenso ottenuti da Obama nelle due precedenti tornate presidenziali, e confermando pertanto il

declino del voto democratico sul piano presidenziale rispetto alla tornata del 2008, mentre Trump ha saputo far meglio sia di John McCain, che aveva corso per i repubblicani nel 2008, che dello stesso Mitt Romney, candidato repubblicano nel 2012, superando entrambi sia sul piano degli Stati conquistati che sul piano dei voti popolari ottenuti, ovvero ottenendo più di 62 milioni di voti a livello nazionale e conquistando in totale 306 Grandi Elettori in 31 Stati (considerando anche il Maine, dove Trump ha ottenuto un Grande Elettore).

Per la seconda volta in sedici anni, e per la quinta volta nella storia degli Stati Uniti, dunque, il candidato che ha ottenuto la maggioranza dei voti popolari a livello nazionale non ha ottenuto contestualmente l'investitura presidenziale¹⁰. I democratici hanno vinto, infatti, sul piano del voto popolare, ben sei delle sette passate tornate elettorali presidenziali, ottenendo però la Presidenza solo quattro volte, ovvero due volte con Bill Clinton e due volte con Barack Obama. Nella tornata presidenziale del 2000, Al Gore, candidato dei democratici ed allora Vice-Presidente uscente dell'amministrazione di Bill Clinton, ottenne più voti popolari del suo diretto avversario, George W. Bush, che grazie ad una contestata vittoria in Florida, riuscì ad ottenere il numero di Grandi Elettori necessari per ottenere la maggioranza al Collegio Elettorale¹¹.

Le elezioni presidenziali del 2016 hanno dunque riaperto per l'ennesima volta il dibattito sulla "democraticità" del sistema del Collegio Elettorale, sistema che esamineremo più avanti. Nel complesso, invero, l'intera tornata presidenziale del 2016 ha lasciato emergere diverse problematiche di carattere giuridico, anche su fattispecie ritenute di improbabile realizzazione.

La candidatura di Trump e quella della stessa Clinton hanno infatti vacillato in alcuni momenti, per l'imbarazzo creato dal primo nei confronti del GOP a causa delle sue numerose esternazioni razziste e misogine, e per i problemi di affidabilità della seconda che hanno messo invece alla prova la stessa credibilità di alcuni esponenti del Partito Democratico – a partire dalla ormai ex Presidente del Comitato nazionale del Partito Democratico, Debbie Wasserman Schultz, che aveva fortemente sostenuto la candidatura di Clinton, cercando anzi di limitare le possibilità di successo di Bernie Sanders, e per tale motivo costretta alle dimissioni proprio il giorno prima della convention nazionale

¹⁰ I precedenti si riferiscono in tal senso, in primo luogo alle elezioni del 1824, allorché la *House of Representatives* assegnò la vittoria a John Quincy Adams a danno di Andrew Jackson, che aveva prevalso nel voto popolare. Nel 1876, invece la vittoria di Rutherford B. Hayes sul democratico Samuel J. Tilden venne stabilita sulla base di un compromesso che assegnava al candidato repubblicano venti Grandi Elettori contestati in fase di conteggio, in cambio del ritiro delle ultime truppe federali stanziato nel Sud degli Stati Uniti al termine della Guerra Civile – si trattava del celeberrimo *Compromise of 1877*, con il quale si poneva fine formalmente alla cosiddetta fase della "Reconstruction". Nel 1888, Benjamin Harrison prevalse invece sull'allora Presidente uscente Grover Cleveland. Infine, nel 2000 George W. Bush prevalse sull'allora candidato democratico e vice-Presidente uscente Al Gore che aveva invece ottenuto più di mezzo milione di voti in più rispetto al candidato repubblicano sul piano nazionale.

¹¹ Vedi a tal proposito B. ACKERMAN, *Bush v. Gore: The Question of Legitimacy*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 2002.



democratica. Il lungo *cursus honorum* in politica della Clinton si è rivelato così un'arma a doppio taglio. Clinton è stata coinvolta infatti in un'indagine condotta dalla F.B.I., in realtà avviata ben prima della stagione delle primarie, per l'uso improprio di una mail privata negli affari di lavoro durante il suo mandato da Segretario di Stato nel corso della prima amministrazione Obama, anche se finora all'*emailgate* non è sopraggiunta alcuna imputazione.

Data l'instabilità delle due candidature, ci si è chiesti se fosse stata possibile una "sostituzione" dei candidati designati in corsa, ovvero una sostituzione dei *nominees* dopo la loro ufficializzazione alle convention nazionali o anche in seguito allo stesso *election day*.

Come vedremo meglio nei prossimi paragrafi, i partiti politici nominano i propri candidati nell'ambito delle rispettive convention nazionali e successivamente, certificano le nomination Stato per Stato. Ciascuno Stato impone poi una *deadline*, ovvero una scadenza per la consegna di tali certificati, in modo tale da poter procedere per tempo con la stampa dei rispettivi *ballot*, che in quasi tutti gli Stati devono essere stampati almeno 30 o 40 giorni prima se non anche due mesi prima rispetto al giorno dell'elezione, in modo particolare per permettere lo *early voting*, ovvero per permettere di votare in maniera anticipata o per posta, a chi non può recarsi al seggio allo *election day*.

Su tutti i *ballot* è comparso dunque il nome di Hillary Clinton e di Donald Trump e dei loro rispettivi candidati vice-Presidente, ed i cittadini hanno indicato il proprio voto per i nomi stampati sulla scheda elettorale: era difficile ritenere pertanto che uno dei due candidati presidenziali potesse ritirarsi prima dello *election day*. Tuttavia, entrambi i maggiori partiti statunitensi prevedono una disciplina per una eventuale sostituzione in corsa dei propri candidati presidenziali, applicabile nel caso anche in seguito al giorno dell'elezione.

La Rule 9(a), dello Statuto dei Repubblicani, prescrive infatti che la *Republican National Committee* (RNC) è autorizzata a indicare un sostituto per il candidato nominato in caso di morte, ritiro o "altro" (la dizione utilizzata in quest'ultimo caso è "*otherwise*", una dizione che estenderebbe la discrezionalità del comitato non solo riguardo l'individuazione del sostituto, ma anche nella definizione della causa che determinerebbe l'applicazione della norma medesima). La stessa Rule 9, sempre al punto (a), prevede poi che in caso di nomination vacante, la RNC può, in alternativa, riconvocare la convention nazionale del partito. Quest'ultima ipotesi appare maggiormente garantista nei confronti dei delegati di ciascuno Stato, posto che nel primo caso si demanderebbe la scelta del candidato presidenziale ad un comitato di partito ristretto ed operante esclusivamente sul piano federale. In una situazione anomala come quella del ritiro di un candidato presidenziale in corsa, tuttavia, la riconvocazione della convention nazionale appare piuttosto complessa non tanto dal punto di vista politico, quanto piuttosto dal punto di vista logistico, posto che bisognerebbe di fatto organizzare in pochissimi giorni le delegazioni di cinquanta

Stati, del distretto di Columbia e dei territori non compresi nella Federazione nei quali si sono tenute primarie o caucus.

I democratici invece, non prevedono la riconvocazione della convention nazionale in caso di nomination vacante. Il *Bylaws* del Partito Democratico di livello federale (ovvero il Regolamento, connesso alla *Charter*, ovvero allo Statuto o Carta del Partito), prevede all'art. 2, sez. 1(c), che è la *Democratic National Committee* (DNC) ad occuparsi esclusivamente del processo di designazione di un sostituto alla candidatura per la carica di Presidente e/o per la carica di Vice-Presidente.

In entrambi i casi, tuttavia, se un candidato si ritirasse dopo lo *election day*, vi sarebbe non solo un problema di coordinamento con i Grandi Elettori del rispettivo partito – senza tenere conto delle numerose problematiche di carattere amministrativo e legale legate al trasferimento dei voti al candidato successore eventualmente indicato dal partito – ma sorgerebbe un ulteriore problema di carattere eminentemente politico, dato dal fatto che l'elettore esprime, valga la pena ripeterlo, una preferenza per il candidato il cui nome è stampato sulla scheda e non per un differente candidato.

3. Le due fasi del processo di elezione del Presidente: la fase intra-partitica

Il processo di elezione del Presidente e del vice-Presidente degli Stati Uniti d'America può essere visto come un lungo itinerario suddiviso in due grandi fasi: la prima, cosiddetta fase “*intra-partitica*”, è quella relativa alla selezione dei *candidati presidenziali* ed è gestita prevalentemente dai partiti a livello locale, statale e federale, e solo in parte regolamentata sul piano legislativo statale (a livello federale, il XXIV Emendamento alla Costituzione, stabilisce solamente il diritto dei cittadini degli Stati Uniti di votare in qualsiasi elezione primaria).

La seconda fase, quella “*inter-partitica*”, e relativa all'elezione vera e propria del Presidente e del vice-Presidente, viene invece disciplinata in parte dalla Costituzione, in parte da una serie di leggi federali che definiscono ad esempio alcuni criteri temporali, mentre nei vari Statuti o Codici elettorali di livello statale vengono stabiliti i metodi di elezione dei “Grandi Elettori”. Questi ultimi sono quei delegati di partito, indicati in Costituzione come “*Electors*” che, eletti dai cittadini, voteranno a loro volta per il Presidente e per il vice-Presidente nell'ambito del cosiddetto “*Electoral College*”, ovvero il Collegio Elettorale, locuzione che però, non compare nel testo della Costituzione statunitense. La selezione dei candidati Grandi Elettori, come vedremo, è generalmente rimessa ai partiti politici anche se in alcuni casi è lo stesso legislatore statale a definire i criteri di qualificazione ed i metodi di selezione degli stessi.

Per quanto riguarda la fase intra-partitica, a partire dalla seconda metà degli anni '70 del secolo scorso, sulla scia delle proteste che avevano segnato il '68 ed in particolare in seguito alle manifestazioni violentemente represses dalla polizia a Chicago al termine della convention nazionale del Partito

Democratico¹², la scelta dei candidati presidenziali avviene tramite il metodo delle “*primarie*” o mediante “*caucus*”. Primarie e caucus si tengono a livello statale e costituiscono la prima fase di un lungo processo di selezione dei delegati di partito che parteciperanno alle rispettive convention nazionali, ovvero i congressi di partito nei quali i candidati presidenziali vengono formalmente investiti della “*nomination*”¹³. I “caucus” si differenziano dalle “elezioni primarie” poiché costituiscono vere e proprie “riunioni di partito” interamente gestite dai militanti o dai membri interni dei comitati locali del partito. Infatti, l’accesso ai caucus è generalmente riservato agli iscritti del partito e solo in rare occasioni¹⁴ viene concesso ad elettori “indipendenti”, ovvero non affiliati ad alcun partito, o ad elettori iscritti ad un altro partito, di parteciparvi. È il comitato locale del partito a stabilire quindi orari, luoghi di incontro e regole di votazione. Il caucus si tiene generalmente in una sede del partito o in un altro luogo privato o pubblico, come ad esempio la palestra di una scuola. La partecipazione al caucus è limitata non solo perché riservata generalmente agli iscritti del partito o perché comunque richiama solo gli elettori maggiormente coinvolti nei processi elettivi, ma anche perché la riunione dura generalmente poche ore ed in un orario stabilito inderogabilmente dal partito. Sul piano procedurale, ai caucus si può procedere con una votazione per alzata di mano o anche a scrutinio segreto, secondo le regole definite dagli stessi comitati organizzatori – regole spesso definite proprio nel corso del caucus – o, ancora, come nel caso del Partito Democratico, con una speciale conta per “raggruppamenti”. Ai caucus democratici, in alcuni casi, in mancanza di una maggioranza, si è ricorso anche al metodo del sorteggio¹⁵.

In generale, l’adozione del metodo delle primarie a livello presidenziale risale ai primi del ‘900¹⁶, allorché in Wisconsin, Pennsylvania e South Dakota si cominciò a rimettere ai cittadini di quegli

¹² I democratici avevano selezionato infatti come proprio candidato alla Presidenza Hubert Humphrey, ritenuto dai movimenti pacifisti come un continuatore della linea politica del Presidente uscente, Lyndon B. Johnson, soprattutto sul fronte della guerra nel Vietnam del Nord. Vedi in particolare T. H. WHITE, *The Making of the President*, New York: Atheneum Publishers, 1969.

¹³ Cfr. J. W. DAVIS, *U.S. presidential primaries and the caucus-convention system: a sourcebook*, Westport, CT: Greenwood Press, 1997.

¹⁴ Nel 2016, i democratici hanno adottato il metodo dello “*open caucus*” in Minnesota, Idaho, Washington e North Dakota, mentre i repubblicani hanno adottato il sistema dello “*open caucus*” solo in Minnesota.

¹⁵ Per quanto riguarda la gran parte dei caucus democratici del 2016, si è proceduto infatti in tal modo: coloro i quali venivano ammessi al caucus si raggruppavano “per candidato prescelto”. Si formavano pertanto tanti gruppi quanti erano i candidati in corsa. I gruppi che per numero di componenti superavano la maggioranza stabilita all’inizio del caucus, ovvero in una fase preliminare della riunione stessa – la soglia per stabilire tale maggioranza si basava infatti sul numero dei presenti – ottenevano l’elezione del proprio o dei propri delegati a danno degli altri candidati, ovvero passavano il turno per successive votazioni, sino all’assegnazione completa dei delegati che quel dato caucus doveva esprimere. Se nessun gruppo raggiungeva la soglia stabilita, si procedeva con un ulteriore raggruppamento per i soli candidati maggiori, sciogliendo pertanto i gruppi dei candidati meno votati al primo scrutinio. I membri di questi ultimi gruppi dovevano migrare necessariamente verso uno dei gruppi che appoggiavano i candidati rimasti in corsa. In caso di pareggio, in alcuni casi, si procedeva con il sorteggio, come in Nevada, dove in ben sei *precinct caucus* si è proceduto con il metodo della “carta più alta”.

¹⁶ Si tenga conto che già dalla fine del XIX secolo esistevano in alcuni Stati primarie per la selezione dei candidati ai Parlamenti statali e per altre cariche di rango locale, ed in alcuni casi erano state adottate anche primarie per la selezione dei candidati al Congresso.

Stati la scelta dei delegati statali da inviare alle convention nazionali di partito. Il primo Stato ad adottare una primaria presidenziale nella quale si introduceva invece la possibilità di esprimere una preferenza per il candidato presidenziale, scelta che avrebbe in qualche modo impegnato politicamente il voto dei delegati alla convention, fu l'Oregon nel 1910. La legge statale dell'Oregon venne imitata nel 1911 da numerosi altri legislatori statali, in particolare in Nebraska, New Jersey, North Dakota e California e successivamente leggi simili furono adottate anche in Maryland, Massachusetts, Illinois, Ohio, New York, Georgia e Florida.

Il 1916 rappresenta l'apice di questo processo di progressiva espansione dell'utilizzo del metodo delle primarie presidenziali: in quell'anno si tennero infatti primarie presidenziali anche in Michigan, Montana, Iowa, Minnesota, New Hampshire, Vermont, West Virginia, North Carolina e Indiana. Tuttavia, dopo il 1916, in Stati come il Michigan e l'Indiana, le pressioni dei notabili di partito ostili al metodo delle primarie, spinsero le rispettive fazioni a non tenere primarie presidenziali nelle successive tornate o addirittura ad intervenire nel proprio Parlamento statale per abrogare le leggi che le avevano introdotte, salvo ripristinarle in un momento successivo.

Tra gli anni '60 e la seconda metà degli anni '70, l'impiego del metodo delle primarie presidenziali è stato progressivamente ripreso in moltissimi Stati, estendendosi poi a larga parte del territorio nazionale¹⁷ ed assumendo anzi quelle caratteristiche procedurali e temporali che tuttora contraddistinguono l'intera fase intra-partitica del processo di elezione del Presidente¹⁸.

In tal modo, da circa mezzo secolo sono gli elettori a scegliere i propri candidati presidenziali, ruolo che precedentemente svolgevano per intero gli stessi apparati interni dei partiti politici. Era infatti nelle cosiddette “*smoke-filled rooms*”, ovvero nelle stanze piene di fumo – per riprendere un'immagine ampiamente utilizzata per descrivere il periodo d'oro della “*machine politics*”¹⁹ – che i “boss” di partito, ovvero i membri di partito maggiormente influenti soprattutto a livello locale, sceglievano i candidati

¹⁷ Il metodo di selezione dei candidati presidenziali tramite primarie o caucus si è esteso nelle ultime tornate anche ad alcuni dei territori statunitensi non compresi nella Federazione, ovvero American Samoa, Guam, Northern Mariana Islands, US Virgin Islands e Puerto Rico. Alle primarie presidenziali del 2016, sia il Partito Democratico che il Partito Repubblicano – con l'eccezione, per quest'ultimo, di Colorado, North Dakota, Wyoming, Guam e American Samoa – hanno tenuto elezioni primarie o caucus in ciascuno Stato e nei territori sopraelencati, e nel distretto di Washington. I democratici hanno inoltre tenuto una “primaria estero”, riservata ai residenti temporanei o permanenti all'estero, i quali dovevano a tal proposito firmare una dichiarazione nella quale si attestava di non voler partecipare a nessun'altra primaria o caucus presidenziale nella stessa tornata.

¹⁸ Sulla calendarizzazione della fase delle primarie cfr. B. NORRANDER, *The Imperfect Primary: Oddities, Biases, and Strengths of U.S. Presidential Nomination Politics*, New York: Routledge, 2010. Per la tornata del 2016, si rimanda a G. CONTI, *I caucuses dello Iowa del 2016 e la corsa alle nomination del Partito Democratico e del Partito Repubblicano statunitensi*, in *Osservatorio AIC*, 1/2016; ID, *Il momentum dei candidati anti-establishment alle primarie presidenziali del New Hampshire*, in *Osservatorio AIC*, 1/2016.

¹⁹ Vedi T. KREBS, *Machine Politics*, voce in D. P. HAIDER-MARKEL (ed.), *Political Encyclopedia of U.S. States & Regions*, 2009, 861–4; H. F. GOSNELL, *Machine Politics: Chicago Model*, Chicago: University of Chicago Press, 1968.



presidenziali, all'oscuro dell'elettorato, assicurandosi così il controllo totale del processo di selezione degli stessi.

Con il ricorso al metodo delle primarie, la selezione dei candidati presidenziali è stata rimessa pertanto alla volontà popolare, sebbene le procedure di selezione, definite a livello partitico, tendano a ridurre il peso reale del voto dei elettori, senza tenere conto poi che alcune leggi statali stabiliscono criteri restrittivi per l'accesso al voto che tendono a disincentivare la partecipazione²⁰.

In linea generale, come accennato, alle primarie partecipano infatti gli elettori maggiormente coinvolti nelle questioni politiche ed elettorali se non proprio i soli militanti di partito. La stagione delle primarie presidenziali ha inizio poi solitamente nei primi mesi dell'anno elettorale, dunque almeno nove o dieci mesi prima rispetto allo *election day*, in un periodo in cui l'interesse dell'elettorato per le elezioni presidenziali è piuttosto ridotto. La fase delle primarie si svolge poi in un arco temporale molto lungo: tale dilazione temporale tende a ridurre ulteriormente la partecipazione, mancando per l'appunto il richiamo solenne alle urne proprio di uno *election day*.

In moltissimi casi, il Partito Repubblicano e quello Democratico statunitensi riservano l'accesso alle rispettive primarie ai soli iscritti, nell'ambito di quelle che vengono definite “primarie chiuse” o “caucus chiusi”. Per votare in una primaria chiusa o ad un caucus chiuso di un dato partito, è necessario essere affiliati a quel partito in un momento precedente all'elezione – in alcuni casi si richiede che l'affiliazione al partito sia “effettiva” in una data antecedente anche diversi mesi prima a quella della votazione. Nella tornata del 2016, ad esempio, per partecipare alle primarie democratiche nello Stato di New York, era necessario non solo registrarsi come “democratico” entro il 25 marzo del 2016²¹, un mese prima della primaria, ma essere affiliato al Partito Democratico entro il 9 ottobre del 2015, in un momento in cui non era nemmeno chiaro chi avrebbe partecipato alla competizione e la stessa candidatura di Bernie Sanders, annunciata l'estate precedente, non era ancora ritenuta del tutto lodevole di una “*viability*”.

Le scadenze per l'iscrizione al registro del partito limitano pertanto la partecipazione alle primarie, escludendo di fatto dal processo quegli elettori non iscritti ad alcun partito o coloro che intendano modificare la propria affiliazione in corsa. Sul piano politico, tale sistema riduce le possibilità di successo per i candidati esterni allo *establishment* di partito, posto che la loro particolare posizione estranea alla logica bipartitica, non induce gli elettori indipendenti o non affiliati a quel partito che intendano votarli – e che spesso costituiscono la base principale di quella tipologia di candidati – a

²⁰ Le leggi statali tendono poi ad essere ridefinite quasi ad ogni tornata elettorale, restringendo o allargando i criteri di accesso, spesso in funzione degli interessi delle maggioranze di partito contingenti a livello statale. Si veda a tal proposito L. P. STARK, *You Gotta Be on It to Be in It: State Ballot Access Laws and Presidential Primaries*, in *George Mason Law Review*, 5(2), 1997:137-91.

²¹ La sola affiliazione non permetteva infatti di per sé l'accesso alla primaria. La registrazione alla primaria democratica era infatti necessaria per escludere la possibilità che un elettore democratico potesse partecipare contemporaneamente alle primarie di un altro partito.

registrarsi al partito in tempo utile. I partiti mirano anzi in tal senso a ridurre il paniere di scelte da sottoporre al proprio elettorato, limitando le candidature e cercando allo stesso tempo di assicurarsi che la nomination vada ad un membro interno del proprio apparato²².

Solo in alcuni Stati vengono adottate invece primarie di tipo “aperto”, ovvero primarie in cui possono partecipare tutti gli elettori, indipendentemente dalla affiliazione partitica. Nella tornata del 2016, si sono tenute 15 primarie aperte, rispettivamente su 59 elezioni primarie tenute dai democratici (tenendo conto anche delle primarie consultive, come quella di Washington, e di quelle tenute al di fuori del territorio nazionale) e su 51 elezioni primarie tenute invece dai repubblicani. Generalmente, le primarie aperte sono gestite dalle autorità statali che provvedono a stampare i nomi dei candidati presidenziali o dei delegati di tutti i partiti ammessi alla primaria in un unico *ballot*.

Esistono invero alcune vie di mezzo, ovvero primarie nelle quali è consentito l'accesso anche ad elettori indipendenti o, ancora, primarie in cui viene permesso l'accesso anche ad elettori iscritti ad altri partiti: si tratta delle cosiddette “*primarie semi-chiuse*” o “*primarie semi-aperte*”. La distinzione tra primarie semi-chiuse e semi-aperte è data dal fatto che in quelle del primo tipo si può richiedere al selettore, al momento del voto, di iscriversi al partito alla cui primaria intende partecipare. Alle primarie semi-chiuse non vengono però ammessi selettori iscritti ad altri partiti. Nelle primarie semi-aperte invece, non si fa distinzione tra selettori sulla base della affiliazione partitica, ma questi ultimi, rispetto alle primarie aperte, sono chiamati a scegliere uno specifico *ballot*, ovvero quello del partito del candidato per cui intendono votare, anche se la scelta del *ballot* non implica necessariamente l'affiliazione a quel partito (la registrazione formale al partito, richiesta al momento della scelta della scheda, implica solo una rinuncia a votare alla primaria di un altro partito).

La selezione dei candidati presidenziali tuttavia non si perfeziona con l'elezione primaria o con il caucus. Il resto del processo di nomination è infatti interamente lasciato in mano ai partiti e ai loro comitati interni di livello locale, statale e nazionale. Si tenga conto infatti che i selettori non votano direttamente per il candidato preferito – sebbene in molti casi, come ad esempio nella primaria del New Hampshire, si procede con quello che viene definito “*beauty contest*”, ovvero il selettore esprime una preferenza selezionando tra una lista di nomi di candidati presidenziali e non di delegati²³. In ogni caso, infatti, i selettori votano esclusivamente per i delegati che parteciperanno ad una convention di partito “superiore”, spesso una “convention di contea”.

²² In questo senso, la nomination di Donald Trump nella tornata del 2016 ha una portata storica non solo perché è emersa in un ambiente generalmente ostile ad accogliere elementi alieni al cosiddetto “*in-desk-circle*” di partito, ma anche per le conseguenze che la vittoria del *tycoon* newyorkese ha determinato negli equilibri del sistema partitico statunitense, in primo luogo segnando una profonda spaccatura in seno al GOP e, in secondo luogo, approfondendo in maniera drastica i livelli di polarizzazione tra i due maggiori partiti statunitensi.

²³ Cfr. D. SCALA, *Stormy Weather: The New Hampshire Primary and Presidential Politics*, New York: Palgrave Macmillan, 2003.



I delegati selezionati alla convention di contea, la quale si tiene generalmente un mese dopo l'elezione primaria o il caucus, selezioneranno a loro volta, nell'ambito della "convention statale", i delegati che faranno parte della cosiddetta "*state delegation*". Saranno questi ultimi, infine, a partecipare alla "convention nazionale" del partito che si tiene generalmente tra i primi di luglio e la fine di agosto dell'anno elettorale, e che negli ultimi anni è stato calendarizzato quasi sempre prima dei Giochi Olimpici – evento che cade ogni quattro anni in concomitanza con le elezioni presidenziali statunitensi – proprio al fine di mantenere alta l'attenzione mediatica sui candidati.

Alle convention nazionali, ciascun partito procede formalmente all'investitura, ovvero alla nomination del proprio candidato Presidente e del proprio candidato Vice-Presidente. La scelta del candidato Vice-Presidente non è rimessa ai selettori delle primarie né ai delegati statali del partito, ma è riservata agli stessi candidati presidenziali, che avranno così ampia discrezionalità nella formazione del proprio "ticket presidenziale".

Il processo di selezione dei candidati presidenziali si sviluppa pertanto secondo uno schema "concentrico" e la nomination è assegnata in maniera "indiretta". Tanto il Partito Democratico, quanto il Partito Repubblicano, prevedono poi nei rispettivi regolamenti che una parte dei propri delegati di contea debba comunque attenersi ai risultati elettorali delle primarie e dunque selezionare delegati per le convention statali, legati ai candidati vincitori della competizione elettorale. Allo stesso modo, nell'ambito della convention nazionale, una parte dei delegati statali è obbligata a votare nel rispetto del responso popolare. Tuttavia, i regolamenti che disciplinano le convention di contea e le convention statali sono spesso emendati proprio al momento della loro convocazione: in alcuni casi, nella tornata del 2016, soprattutto sul fronte repubblicano, i delegati delle convention locali hanno adottato regole con le quali è stato permesso di disattendere l'esito della relativa primaria o del relativo caucus. In tal modo, alcuni delegati di contea si sono slegati dai rispettivi "vincoli di mandato" e hanno nominato a loro volta delegati per le convention statali, legati invece ad altri candidati – si tratta dei cosiddetti "*faithless delegates*". In nessun caso, tuttavia, il mancato rispetto del vincolo è stato sufficiente per ribaltare il responso delle primarie o dei relativi caucus.

Repubblicani e Democratici si avvalgono poi di alcuni strumenti distorsivi del responso popolare, che tendono così a riequilibrare il controllo degli apparati di partito nel processo di selezione dei candidati: dal 1984, infatti, i democratici affiancano ai normali delegati anche una porzione di cosiddetti "*superdelegati*", ovvero delegati non eletti né selezionati in alcuna fase del processo di nomination. Si tratta di membri onorari o membri interni del partito che ricoprono una carica politica a livello locale, statale o federale e che pertanto godono del diritto di voto alla convention nazionale. I superdelegati non sono in alcun modo vincolati all'esito della primaria o del caucus del rispettivo Stato di appartenenza e possono pertanto appoggiare un candidato diverso da quello risultato vincitore al



termine delle primarie, anche se generalmente l'insieme dei superdelegati tende ad appoggiare il candidato vincitore delle primarie, al fine di ricompattare il partito attorno alla sua investitura e garantire a quest'ultimo una maggiore legittimazione.

I Repubblicani, invece, ai sensi della Rule 16 del Regolamento del partito adottato a livello federale ed in vigore nel 2016, hanno vincolato i propri delegati statali a votare, nell'ambito della convention nazionale, per il candidato vincitore delle primarie del proprio Stato, ma *solo al primo scrutinio*. I Regolamenti dei vari Partiti Repubblicani di livello statale liberano poi in maniera progressiva da tale vincolo le rispettive delegazioni, aprendo così alla possibilità di una *brokered convention*²⁴.

Sul piano della distribuzione dei delegati, valga la pena infine segnalare che le delegation statali repubblicane sono state selezionate secondo il sistema maggioritario ed in alcuni casi si è applicato il metodo del *winner-take-all*, mentre sul fronte democratico i voti dei delegati statali, esclusi quelli dei superdelegati, sono stati distribuiti in maniera proporzionale (ed è in tal senso che il voto dei superdelegati può rappresentare una possibile distorsione del responso popolare).

Il sistema delle convention non garantisce pertanto di per sé, né sul fronte democratico, né sul fronte repubblicano, che i candidati più votati nei *precincts*, ovvero alle primarie o ai caucus locali, ottengano infine la nomination. La nomination è assegnata infatti al candidato che ottiene più voti in sede di convention nazionale e dunque al candidato che ottiene l'appoggio del maggior numero di delegati statali. Si tenga conto che anche all'elezione generale non risulta necessariamente vincitore chi abbia ottenuto la maggioranza dei voti popolari a livello nazionale, posto che la vittoria è assegnata a colui o colei che ottiene la maggioranza dei voti dei Grandi Elettori, dunque la maggioranza che conta è quella dei voti espressi in seno al Collegio Elettorale. Non a caso, ogni strategia elettorale non può che guardare in primo luogo al peso degli Stati in relazione al numero dei Grandi Elettori espressi, piuttosto che all'ampiezza o alla composizione del relativo elettorato, ed in particolare è necessario focalizzarsi sui cosiddetti "*swing States*", ovvero su quegli Stati dove è più grande il numero degli elettori incerti o non ideologizzati e dove pertanto ha senso spendere maggiori risorse durante la campagna elettorale²⁵.

Nella tornata del 2016, la maggioranza espressa dai delegati statali dei due maggiori partiti statunitensi ha ricalcato invero quella emersa nei *precincts*, anche se non sono mancate ipotesi di una *brokered convention*²⁶ sul fronte repubblicano, ovvero l'ipotesi che alla convention si potesse rimettere in discussione l'esito delle primarie ed avviare un negoziato interno al partito che avrebbe lasciato totale

²⁴ Nel complesso, a partire dal terzo scrutinio, sempre nella tornata del 2016, più dell'80% dei delegati sarebbe stato libero di votare secondo coscienza.

²⁵ Cfr. N. W. POLSBY, A. WILDAVSKY, S. E. SCHIER & D. A. HOPKINS, *Presidential Elections: Strategies and Structures of American Politics*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2012.

²⁶ Vedi a tal proposito G. CONTI, *La prima fase delle primarie presidenziali statunitensi del 2016. Dalla polarizzazione elettorale all'ipotesi di brokered convention*, in *federalismi.it*, n. 9/2016.



libertà di coscienza ai delegati nella scelta del proprio candidato presidenziale²⁷. L'attivazione di una *brokered convention* sarebbe stata tuttavia possibile solo con l'appoggio di un numero consistente di delegazioni statali, le quali avrebbero dovuto votare contro il candidato *in pectore*, ovvero il vincitore delle primarie repubblicane, Donald Trump, oppure astenersi, violando però in tal modo le norme imposte dal Regolamento del Partito. L'ipotesi di *brokered convention* mette bene in evidenza come anche nella fase intra-partitica, il criterio federale, ovvero il peso delle singole delegazioni statali, ed in particolar modo di quello degli Stati più piccoli dal punto di vista demografico, possa determinare l'esito del processo, anche ribaltando il voto popolare. Un dato strutturale, quello del criterio federale, estremamente determinante, come vedremo nel prossimo paragrafo, nel funzionamento del sistema del Collegio Elettorale.

4. Il compromesso in fase costituente e l'adozione del metodo del collegio elettorale: la fase inter-partitica

Nella fase intra-partitica, come visto, i elettori hanno la possibilità di indicare una propria preferenza per il candidato presidenziale, anche se la nomina vera e propria dei candidati viene effettuata dai delegati di partito nell'ambito delle rispettive convention nazionali. La selezione dei candidati presidenziali avviene dunque in maniera "indiretta" posto che i elettori si limitano ad eleggere solamente i delegati che partecipano alla convention di partito a livello di contea.

Allo stesso modo, la fase inter-partitica del processo di elezione del Presidente e del vice-Presidente, si svolge secondo un sistema di tipo "indiretto". I cittadini votano infatti esclusivamente per i "Grandi Elettori", indicati in Costituzione come "*Electors*", ovvero delegati di partito che nell'insieme formano il "Collegio Elettorale". Sarà quest'ultimo a selezionare sia il Presidente che il vice-Presidente, secondo quanto stabilito dall'art. II della Costituzione statunitense, così come modificato dal XII Emendamento. Il sistema di elezione del Presidente e del vice-Presidente degli Stati Uniti è il frutto di un compromesso raggiunto in fase costituente che mette bene in evidenza gli equilibri politici ed istituzionali che sono alla base dello stesso sistema federale statunitense. Nel maggio del 1787, infatti, nell'ambito della Convenzione di Filadelfia, i delegati della Virginia, tra cui lo stesso James Madison, presentarono, con Edmund Randolph, l'allora Governatore della Virginia, un progetto di riforma costituzionale, cosiddetto "*Virginia Plan*", che divenne di fatto la base degli stessi lavori della Convenzione, trasformando quella che era una assemblea che avrebbe dovuto solamente modificare gli *Articles of Confederation*, in una vera e propria assemblea costituente.

²⁷ Cfr. G. L. ROSE (ed.), *Controversial issues in presidential selection*, Albany: State University of New York Press, 1994.



Nel *Virginia Plan* si indicavano, tra le altre proposte, anche i criteri di elezione e di composizione dell'organo esecutivo: questo avrebbe dovuto assumere la forma “collegiale” ed essere eletto dal legislativo. Si introduceva poi la possibilità di rieleggere uno stesso esecutivo per un secondo mandato. Successivamente, il 13 giugno 1787, il progetto presentato dai delegati della Virginia venne nuovamente adottato dalla Convenzione ma con alcuni emendamenti: si decise che l'organo esecutivo sarebbe stato eletto sempre dall'organo legislativo per un periodo di sette anni, ma si eliminava la possibilità di una rielezione per un secondo mandato. Si stabilì inoltre che l'organo esecutivo avrebbe assunto la forma “monocratica”. Tali modifiche, soprattutto la scelta di adottare il criterio della monocraticità, rimisero in discussione alcuni aspetti relativi agli equilibri tra poteri e alla stessa procedura di elezione del Presidente.

L'ipotesi di introduzione di un nuovo sistema elettorale, ed in particolare di adozione di un collegio elettorale *ad hoc* per l'elezione del Presidente, emerse però soprattutto nel momento in cui la Convenzione stabilì che il nuovo ordinamento avrebbe assunto la forma di Stato federale. Nell'ambito della nuova forma di Stato, alcune delegazioni ritennero che il legislativo, così come disegnato sino ad allora, concentrasse troppo potere, pertanto la designazione del capo dell'esecutivo doveva essere rimessa agli Stati o ad altro organo costituzionale.

Elbridge Gerry, il delegato del Massachusetts passato alla storia soprattutto per l'invenzione della pratica del *gerrymandering*, propose l'elezione dell'Esecutivo da parte dei Governatori degli Stati. L'ipotesi, appoggiata tra gli altri anche da Alexander Hamilton, non fu però immediatamente presa in considerazione dalle altre delegazioni della Convenzione. James Wilson propose invece di suddividere ciascuno Stato in una serie di distretti elettorali, ciascuno dei quali avrebbe espresso un membro del collegio elettorale. L'ipotesi di Wilson prefigurava così un collegio elettorale composto da delegazioni statali di peso differente per ciascuno Stato ma, in questo modo, rispetto alla proposta di Gerry, sarebbero stati avvantaggiati gli Stati più popolosi.

Sorgeva così la necessità di trovare un nuovo compromesso tra le esigenze di carattere federale e quelle dei singoli Stati, tenendo conto in particolar modo degli interessi degli Stati meno popolosi. Un compromesso del genere era stato raggiunto sul piano della composizione dell'organo legislativo, tramite il *Connecticut Compromise*²⁸, anche se maggiori difficoltà emergevano nei confronti di un organo per il quale era stata stabilita invece la forma monocratica.

Tuttavia, per l'elezione del Presidente, i *Framers* non ragionarono tanto sugli equilibri di carattere propriamente federale, ma posero piuttosto particolare attenzione alle esigenze relative al processo di selezione dei *candidati presidenziali*. I *Framers* ritenevano infatti che il popolo americano fosse incapace di

²⁸ Sul punto si rimanda a R. BEEMAN, *Plain, honest men: the making of the American Constitution*, New York: Random House, 2009.

selezionare una figura di spessore “nazionale” ma, dall’altra parte, non si poteva lasciare completamente al Congresso la scelta dello *chief executive* per le esigenze di carattere federale e per gli equilibri costituzionali accennati poc’anzi. I Padri Costituenti cercarono di adottare allora un sistema che avrebbe lasciato di fatto al Congresso la scelta del Presidente, ma che riservava comunque agli Stati il potere di selezionare i delegati che avrebbero fatto parte di un collegio elettorale, il quale avrebbe indicato a sua volta i candidati presidenziali.

La Convenzione stabilì che gli Stati avrebbero avuto la possibilità di selezionare un certo numero di Grandi Elettori, ovvero di componenti del Collegio, distribuiti Stato per Stato in base all’ampiezza complessiva delle rispettive rappresentanze al Congresso – dunque tanti Grandi Elettori quanti erano i senatori e i deputati espressi al Congresso da ciascuno Stato. In tal modo si veniva a ricreare, sinteticamente, il compromesso federale già adottato per l’istituzione del sistema bicamerale. Venivano però lasciate libere le varie legislature statali di scegliere il metodo elettorale per l’elezione di tali Grandi Elettori, dunque veniva permesso agli Stati di adottare eventualmente anche un sistema di elezione diretta. Inizialmente, tuttavia, gli Stati riservarono ai rispettivi Parlamenti, anziché al popolo, la selezione dei Grandi Elettori, al pari di quanto avveniva per i Senatori del Congresso.

I Grandi Elettori, in base alle intenzioni dei Padri Costituenti, avrebbero indicato al Congresso cinque candidati presidenziali, e sarebbe spettata poi al legislativo federale la scelta sia del Presidente che del vice-Presidente. In altre parole, l’elezione dei Grandi Elettori si presentava, agli occhi dei *Framers*, solo come una fase iniziale di un lungo processo che vedeva poi nel Collegio dei Grandi Elettori un organo “intermedio” dotato di un potere che non era altro che “*l’equivalente funzionale di una nomination*”²⁹.

Si è stabilito così, nell’art. II della Costituzione – poi, come vedremo, emendato nel 1804 – che i Grandi Elettori di ciascuno Stato debbano votare nel rispettivo Stato. L’idea che l’insieme dei Grandi Elettori dia vita ad un “Collegio Elettorale”, locuzione che, ripetiamo, non appare nel testo della Costituzione, deve essere pertanto intesa nel senso in cui i voti dei Grandi Elettori vengono conteggiati nell’insieme. Potremmo definire piuttosto il Collegio Elettorale come una sorta di assemblea “diffusa”.

L’art. II della Costituzione stabilisce che i voti di ciascuna delegazione statale siano indirizzati al Presidente del Senato che procede al conteggio dinanzi ai deputati e ai senatori del Congresso. Se nessun candidato raggiunge la maggioranza richiesta, calcolata sul numero totale dei Grandi Elettori, la parola passa alla Camera dei Rappresentanti, che seleziona il Presidente tra i cinque candidati che hanno ottenuto più voti al Collegio. Nel caso in cui invece più di un candidato raggiunge la maggioranza dei voti richiesta al Collegio, la parola passa ugualmente alla Camera che deve selezionare il Presidente tra i soli candidati che abbiano ottenuto tale maggioranza. L’elezione del vice-Presidente, sempre secondo

²⁹ Così E. H. BUELL, JR. & W. G. MAYER (eds.), *Enduring Controversies in Presidential Nominating Politics*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2004, p. 33, tr. mia.



l'art. II della Costituzione, segue quella del Presidente: viene eletto come tale il candidato che ottiene il maggior numero di voti al Collegio dopo il Presidente, ma in caso di pareggio la parola passa al Senato.

Il metodo del Collegio Elettorale, così come definito nell'art. II della Costituzione, si inseriva tuttavia in un contesto politico, quello del 1787-88, privo di un vero e proprio sistema dei partiti strutturato. Ed in effetti, il Presidente ed il vice-Presidente, in base al dettato dell'art. II della Costituzione, sono scelti indipendentemente dalla loro affiliazione partitica. L'idea stessa dell'istituzione della figura del vice-Presidente era emersa proprio da una delle problematiche principali derivanti dal sistema del collegio: ogni delegazione di Grandi Elettori avrebbe infatti potuto votare per un candidato del proprio Stato, di fatto bloccando l'intero processo elettivo. Si decise così di conferire ai Grandi Elettori due voti, uno dei quali doveva essere espresso a favore di un candidato di uno Stato differente da quello di appartenenza. Per incentivare i Grandi Elettori ad esprimere la seconda preferenza, si stabilì per l'appunto che il secondo candidato più votato al Collegio Elettorale sarebbe divenuto vice-Presidente.

Tuttavia, il sistema del collegio elettorale, così come delineato nell'art. II della Costituzione, non resse a lungo, e già dopo le elezioni presidenziali del 1800, emerse la necessità di modificarne alcuni importanti aspetti. Alle elezioni di inizio secolo infatti, venne eletto un ticket presidenziale omogeneo dal punto di vista politico – Thomas Jefferson e Aaron Burr erano infatti due componenti della corrente democratico-repubblicana. Tuttavia, la Camera dei Rappresentanti era a maggioranza federalista ed ostile dunque all'elezione di Jefferson. L'astensione di una parte minoritaria dell'ala dei Federalisti, permise infine l'elezione di Jefferson, ma solo dopo trentasei scrutini.

Il rischio di una nuova paralisi istituzionale impose al legislatore federale di porre mano nuovamente al testo costituzionale, ma solo nel 1804 si giunse ad un nuovo compromesso che comportò l'introduzione di un emendamento alla Costituzione, il dodicesimo.

Il XII Emendamento modifica solo in parte il sistema adottato in fase costituente, conservando il collegio elettorale³⁰, ma di fatto risolve il problema dell'impasse istituzionale emersa alle elezioni presidenziali del 1800. L'Emendamento stabilisce infatti che i due voti espressi dai Grandi Elettori non siano mescolati insieme e dunque messi in competizione tra di loro, ma devono essere riferiti necessariamente l'uno al candidato Presidente e l'altro al candidato vice-Presidente, determinando così due liste separate. Si stabilisce poi che nel caso in cui nessun candidato presidenziale ottenga la maggioranza al Collegio Elettorale, la parola passa alla Camera dei Rappresentanti la quale deve selezionare tra i tre maggiori candidati e non più tra i cinque maggiori candidati come stabilito invece

³⁰ Il sistema del collegio è rimasto invariato da allora, anche se non sono mancate ipotesi, nel tempo, anche a livello legislativo federale, di abrogazione o revisione di tale modello. Si vedano in particolare G. BUGH, *Electoral College Reform: Challenges and Possibilities*, Burlington, VT: Ashgate Pub., 2010; P. SCHUMAKER & B. A. LOOMIS, *Choosing A President. The Electoral College and Beyond*, New York: Chatham House Publishers of Seven Bridges Press, LLC, 2002.



dall'art. II. Nel caso in cui il Collegio non riesca ad esprimere una maggioranza e la parola passa alla Camera, il quorum, inteso come numero legale dei presenti per la validità dell'elezione, deve essere pari ai due terzi degli Stati. Si tenga conto che i deputati votano in quel caso per "delegazione statale" e ad ogni delegazione è assegnato un voto, e dunque in quel caso, il peso del voto degli Stati meno popolosi aumenta considerevolmente.

Per quanto riguarda invece l'elezione del vice-Presidente, il XII Emendamento stabilisce che se nessun candidato vice-Presidente ottiene la maggioranza al Collegio, la parola passa al Senato che seleziona tra i due candidati più votati al Collegio. In questo caso, il quorum, inteso come numero legale per la validità della votazione al Senato, deve essere pari ai due terzi del numero dei senatori, e la maggioranza richiesta è quella del numero totale dei votanti.

In seguito all'adozione del XII Emendamento, il potere di selezione dei candidati presidenziali è passato progressivamente in mano ai partiti politici, grazie soprattutto alla strutturazione di vere e proprie "macchine di partito" prevalentemente dedicate alla organizzazione delle campagne presidenziali³¹. La maggiore coordinazione partitica, soprattutto a livello federale, ha ridotto inoltre le possibilità di una impasse al Collegio Elettorale, venendosi così a marginalizzare il ruolo del Congresso nel processo di elezione del Presidente³².

La progressiva strutturazione delle macchine di partito condusse inoltre ad una maggiore coordinazione sul piano della legislazione elettorale statale: già nel 1832, tutti gli Stati, ad eccezione della South Carolina, avevano adottato leggi per l'elezione diretta dei Grandi Elettori (in precedenza l'elezione dei Grandi Elettori era quasi del tutto rimessa alle rispettive legislature statali). Quella del Presidente divenne poi una figura sempre più importante sul piano degli equilibri tra poteri ed il Capo dell'Esecutivo divenne di fatto il leader della nazione americana³³. Si tenga conto che il sistema elettorale delineato nel XII Emendamento aveva ridotto in un primo tempo il prestigio della figura del vice-Presidente, posto che nel sistema elettivo adottato precedentemente, quest'ultimo veniva scelto tra un paniere di candidati presidenziali. I partiti tesero anzi a candidare per quella carica, politici a "fine carriera" o membri interni di partito non particolarmente ambiziosi o influenti sul piano nazionale. Lo stesso John C. Calhoun, ad esempio, nel 1832 si dimise dalla carica di vice-Presidente per andare a sedere nel ben più potente Senato. Ma l'accresciuta importanza della figura presidenziale, ripristinò di fatto anche il calibro della figura del vice-Presidente, posta anche l'automatica certezza di elezione in caso di vittoria del rispettivo candidato presidenziale.

³¹ Cfr. H. PENNIMAN, *Sait's American Parties and Elections*, Des Moines, Appleton-Century-Crofts, 1952.

³² La Camera dei Rappresentanti è stata chiamata da allora a scegliere il Presidente solo alle elezioni del 1824, del 1876 e nel 1974 dopo le dimissioni di Nixon, anche se in quest'ultimo caso l'intervento del Congresso si era basato sul dettato del XXV Emendamento.

³³ Si rimanda A. M. SCHLESINGER, *The Imperial Presidency*, Boston: Houghton Mifflin, 1973.



I legislatori degli Stati furono spinti poi ad adottare la regola del *winner-take-all*, che consente al candidato Presidente che ottiene la maggioranza dei voti in uno Stato, di ottenere l'intero pacchetto di Grandi Elettori assegnati a quello Stato. La *winner-take-all rule* permetterebbe in tal senso ai singoli Stati di avere un peso maggiore e più incisivo nell'ambito del Collegio Elettorale. Solamente il Nebraska e il Maine utilizzano un sistema di ripartizione "proporzionale" dei rispettivi Grandi Elettori, sebbene il sistema elettorale adottato sia sempre di tipo maggioritario: in quegli Stati infatti, i Grandi Elettori eletti sulla base di circoscrizioni statali ("*at-large*") si assegnano separatamente da quelli eletti nelle singole circoscrizioni congressuali.

La democraticità del processo di elezione del Presidente è sicuramente implementata dal ricorso al metodo delle primarie che, come visto, permette agli elettori di scegliere (quasi) direttamente i propri candidati presidenziali. Nella fase inter-partitica invece, il responso popolare viene ad essere garantito maggiormente dal fatto che i partiti politici tendono ad imporre ai propri Grandi Elettori di votare per il rispettivo candidato presidenziale e dunque per il candidato del partito che li ha selezionati. In altre parole, i cittadini di ciascuno Stato selezionano i Grandi Elettori in base alla loro affiliazione partitica, assicurandosi così che il proprio voto sarà trasferito da questi ultimi al candidato presidenziale di quel partito. Si tenga conto che nei *ballot* si tende ormai a stampare il nome dei candidati presidenziali e non più dei candidati Grandi Elettori, e pertanto l'indicazione di voto da parte dei cittadini appare maggiormente chiara e politicamente più stringente per gli stessi Grandi Elettori.

Il sistema di elezione assume in tal senso l'aspetto di una vera e propria elezione "diretta", sebbene tale direttività venga garantita dalla sola parola data ("*pledge*") dai Grandi Elettori e non sulla base di una norma di diritto. Si deve tenere conto tuttavia, che la direttività del voto ha valenza esclusivamente sul piano statale, ma non anche sul piano nazionale, posto che il voto popolare a livello nazionale può essere ribaltato da una maggioranza differente nel Collegio Elettorale, quella che potremmo definire "maggioranza federale".

Non vi è dunque una necessaria conformità tra la maggioranza dei voti popolari espressi sul piano nazionale e la maggioranza espressa al Collegio, senza tenere conto, infine, che sebbene alcuni Stati abbiano provveduto ad obbligare, con legge, i propri Grandi Elettori a votare per il candidato al quale hanno promesso il proprio voto in fase pre-elettorale, costituzionalmente i Grandi Elettori sono liberi di votare per qualsivoglia candidato, e dunque non sono tenuti a rispettare la propria parola data né il responso popolare.

5. La selezione dei Grandi Elettori a livello statale

La Costituzione statunitense non indica alcun criterio temporale in relazione alla disciplina del processo di elezione del Presidente e del vice-Presidente. Il XX Emendamento stabilisce solamente che il



mandato del Presidente e del vice-Presidente termina il 20 gennaio successivo all'anno elettorale. Inizialmente non esisteva uno “*Election Day*” unico per tutti gli Stati, tenuto conto che la Costituzione non prescrive affatto che l'elezione debba tenersi in un unico giorno. Nei primi dell'800 ciascuno Stato procedeva con l'elezione presidenziale in una data stabilita secondo le proprie leggi ed in base alle rispettive esigenze locali. In tal modo, l'elezione avveniva in maniera progressiva e si prospettava anzi la possibilità per gli Stati che votavano in ultima istanza, di influire enormemente sull'esito del processo o comunque di essere influenzati a loro volta dall'esito elettorale degli Stati che votavano per primi.

Una legge federale del 1792 aveva stabilito tuttavia che gli Stati avrebbero dovuto fissare le elezioni almeno 34 giorni prima rispetto alla data di convocazione del Collegio Elettorale. La convocazione del Collegio Elettorale, era stata fissata, sempre con legge federale, al primo mercoledì di dicembre dell'anno elettorale.

L'introduzione di uno *Election Day* unico per tutti gli Stati risale invece al 1845, allorché il Congresso adottò uno specifico atto, intitolato per l'appunto “*An act to establish a uniform time for holding elections for electors of President and Vice President in all the States of the Union*”. Nella legge del 1845 si stabilisce che l'elezione dei Grandi Elettori che eleggono il Presidente ed il vice-Presidente debba tenersi nel martedì successivo al primo lunedì di novembre dell'anno elettorale – pertanto nella tornata del 2016 la data dell'elezione è stata fissata all'8 novembre. La scelta operata dal Congresso teneva conto allo stesso tempo di esigenze di carattere pratico, proprie di quel tempo, oltre che di esigenze di carattere religioso. In primo luogo, il mese di novembre era ritenuto sufficientemente “mite” dal punto di vista climatico per non rendere difficoltoso il viaggio di chi si arrecava al seggio. Si consideri infatti che nel XIX secolo i seggi erano collocati nel centro principale di ciascuna contea se non proprio nella sola capitale dello Stato e comunque lontano dalle campagne, che erano allora maggiormente popolate rispetto alle zone urbane. In secondo luogo, la scelta del martedì era ritenuta necessaria poiché tra il giovedì e il venerdì si procedeva al lavoro nei campi e sarebbe stato controproducente votare in mezzo alla settimana, mentre il mercoledì tradizionalmente era il giorno dedicato al mercato. Il sabato era invece giorno di riposo, mentre la domenica era il giorno dedicato alle funzioni religiose e altrettanto scomodo sarebbe stato pertanto votare di lunedì, posto che in quel caso, molti elettori si sarebbero dovuti incamminare già di domenica per giungere in tempo al seggio elettorale. Si decise infine di scegliere il primo martedì successivo al primo lunedì di novembre e non il primo martedì in assoluto del mese, per evitare che il giorno dell'elezione potesse coincidere con quello di Ognissanti.

L'elezione del Presidente e del vice-Presidente, come visto, spetta però direttamente ai Grandi Elettori, pertanto vi è un secondo aspetto del processo di elezione che non è disciplinato dalla Costituzione, ovvero quello relativo alla fissazione della data di convocazione del Collegio Elettorale.

Il Titolo III del Codice degli Stati Uniti (US Code), sulla disciplina dell'organo presidenziale, al Capitolo 1, dedicato al processo di elezione del Presidente e del vice-Presidente, prevede che i Grandi Elettori debbano riunirsi, ciascuno nel proprio Stato, il primo lunedì successivo al secondo mercoledì di dicembre dell'anno elettorale – pertanto la convocazione dei Grandi Elettori per la tornata del 2016 è prevista per il 19 dicembre³⁴. Lo *Electoral Act* del 1887 aveva temporaneamente cambiato la data della riunione dei Grandi Elettori, spostandola al secondo lunedì di gennaio. Allora, tuttavia, l'inaugurazione del mandato presidenziale era fissata al 4 marzo. Come visto però, con l'adozione del XX Emendamento, l'inaugurazione del mandato presidenziale è stata anticipata al 20 gennaio. Così nel 1936, si procedette con l'abrogazione la legge del 1887 e fu pertanto abrogata anche la regola dei 34 giorni³⁵.

Per quanto riguarda invece il metodo di selezione dei candidati Grandi Elettori, in linea generale sono i partiti politici e i loro comitati interni che stabiliscono le procedure per l'individuazione e la qualificazione degli stessi. La Costituzione stabilisce solo alcuni limiti negativi riguardo tali criteri di qualificazione: l'art. II, sez. 1 della Costituzione stabilisce per l'appunto che “*né senatori, né rappresentanti, né altri che abbiano incarichi fiduciari o retribuiti alle dipendenze degli Stati Uniti, potranno essere nominati Grandi Elettori?*”.

Come accennato poc'anzi, sono i partiti politici a definire, ciascuno nel proprio Stato (e non dunque i partiti a livello federale), le procedure di individuazione dei propri delegati come candidati Grandi Elettori. Sono poi gli stessi comitati di partito di livello statale a comunicare le proprie scelte, consegnando l'elenco dei propri candidati Grandi Elettori ai Segretari di Stato del rispettivo Stato. Nella maggior parte degli Stati, i Grandi Elettori vengono eletti su base circoscrizionale *at-large*, ovvero su base statale, e dunque ciascun comitato di partito statale designa i propri candidati Grandi Elettori per quel tipo di circoscrizione. In altri Stati, invece, viene richiesto ai partiti di designare sia Grandi Elettori per la circoscrizione *at-large*, che Grandi Elettori da assegnare ad ogni specifico distretto elettorale, sebbene poi 48 Stati più il Distretto di Columbia assegnano i Grandi Elettori in base alla regola del *winner-take-all*. Solo Maine e Nebraska si sottraggono a tale regola, rispettivamente dal 1972 e dal 1996. In quegli Stati, una porzione di Grandi Elettori viene assegnata nella circoscrizione *at-large*, mentre la restante parte viene assegnata in ciascuna circoscrizione congressuale. Questo ha permesso ad esempio che, alle elezioni del 2008 in Nebraska, Obama conquistasse almeno un Grande Elettore in quello

³⁴ Entro il 28 dicembre invece i voti dei Grandi Elettori devono essere consegnati alle autorità federali designate per la loro custodia, mentre il 6 gennaio 2017, nell'ambito della prima *joint session* del nuovo Congresso, rinnovato per l'occasione proprio l'8 novembre in concomitanza con le elezioni presidenziali, si procederà alla conta dei voti e alla designazione ufficiale del nuovo Presidente e del nuovo Vice-Presidente.

³⁵ Si veda a tal proposito T. J. BALDINO & K. L. KREIDER, *Of the People, By the People, For the People: A Documentary Record of Voting Rights and Electoral Reform*, vol. 1, Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 2010.



Stato, avendo ottenuto la maggioranza dei voti nel secondo distretto congressuale del Nebraska, mentre il suo diretto avversario, John McCain, ottenne tutti gli altri Grandi Elettori eletti su base statale e quelli designati nelle altre circoscrizioni congressuali. Alle elezioni del 2016, invece, Hillary Clinton ha ottenuto 3 Grandi Elettori in Maine, sui 4 totali assegnati a quello Stato, lasciando a Trump il Grande Elettore del secondo distretto.

La selezione dei Grandi Elettori può avvenire tramite caucus o convention di partito a livello statale o locale, ovvero direttamente tramite designazione da parte del comitato di partito di livello statale o, ancora, secondo le procedure stabilite da una norma adottata dal legislativo statale. L'individuazione dei metodi di selezione dei Grandi Elettori dipende dunque dalla organizzazione del partito a livello statale, dalla sua strutturazione a livello territoriale e dalla legislazione di livello statale.

Così, ad esempio, in Delaware i tre Grandi Elettori del Partito Democratico vengono designati direttamente dalla *Democratic State Executive Committee*, mentre i Grandi Elettori dei Repubblicani del Delaware vengono designati dalla *Republican State Convention*. In California, invece, è il Codice Elettorale a stabilire come devono essere selezionati i Grandi Elettori dei due maggiori partiti. La sez. 7100 dello *Elections Code* californiano stabilisce infatti che ciascun candidato al Congresso del Partito Democratico, e ciascun candidato al Senato federale del Partito Democratico, così come determinato nelle ultime due elezioni, deve designare un Grande Elettore. Per il Partito Repubblicano, invece, la sez. 7300 del Codice Elettorale californiano stabilisce che siano designati come Grandi Elettori: “*the [Republican] nominees for Governor, Lieutenant Governor, Treasurer, Controller, Attorney General, Secretary of State, U.S. Senate at the last two elections, Assembly Republican leader, Senate Republican leader, all elected officers of the Republican State Central Committee, national committeemen/women, President of Republican County Central Committee Chairmen's Association, and chair or President of each Republican volunteer organization officially recognized by the Republican State Central Committee (RSCC)*”.

In Texas, invece, il Partito Democratico statale, prevede nel proprio Statuto, nel par. IV.C-10, che deve essere eletto un Grande Elettore in ciascuno dei 31 distretti senatoriali dello Stato, tramite i Caucus di partito relativi a quelle specifiche circoscrizioni. Poiché il Texas esprime 38 Grandi Elettori, i restanti 7 Grandi Elettori vengono designati proporzionalmente nei distretti senatoriali in cui nelle precedenti elezioni presidenziali vi è stato il più alto numero di voti per i democratici.

I partiti selezionano i propri Grandi Elettori generalmente sulla base della fedeltà giurata da questi ultimi al candidato presidenziale nominato alla rispettiva convention nazionale. Per ottenere la fedeltà del Grande Elettore, cosiddetto “*pledge*”, lo Statuto dei democratici del Texas, richiede ad esempio, ai propri delegati designati come Grandi Elettori, di compilare un *affidavit*, nel quale il candidato Grande Elettore attesta di voler votare per il candidato presidenziale nominato dal partito. Allo stesso modo, altri partiti a livello statale impongono un *pledge*, ovvero richiedono ai candidati Grandi Elettori



designati di votare per i rispettivi candidati presidenziali nominati, stabilendo nei propri Statuti che se il *pledge* viene tradito, il Grande Elettore viene rimpiazzato da un sostituto in sede di Collegio Elettorale. In alcuni casi, il mancato rispetto dello *affidavit* o del *pledge*, comporta invece il pagamento di una multa. In alcuni Stati, invece, è la legge dello Stato e non (o non solo) il regolamento del partito a stabilire che i Grandi Elettori debbano votare per il candidato a cui si sono legati in fase pre-elettorale e dunque è la legge dello Stato ad introdurre l'obbligo di rispetto del *pledge*. Allo stesso modo, in alcuni Stati, è la legge a stabilire che il mancato rispetto del *pledge* comporta la comminazione di una multa o la sostituzione del *faithless elector* con un altro Grande Elettore. Va detto tuttavia, che nel corso degli anni non sono mancati casi di *faithless electors*³⁶, sebbene sino ad ora non sono mai state comminate sanzioni, posto che i voti dei *faithless electors* non sono mai risultati determinanti per l'esito di una elezione presidenziale.

Gli Stati in cui è previsto per legge che i Grandi Elettori debbano attestare il proprio *pledge* sono, rispettivamente: Alabama, Alaska, California, Colorado, Connecticut, Delaware, il Distretto di Columbia, Florida, Hawaii, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Montana, Nebraska, Nevada, New Mexico, North Carolina, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Carolina, Tennessee, Utah, Vermont, Virginia, Washington e Wisconsin.

In Alabama, nel certificato da inviare al Segretario di Stato contenente la lista dei Grandi Elettori designati, ogni Grande Elettore deve apporre la propria firma sotto una formula prestampata nella quale si attesta di voler votare per il candidato nominato dal rispettivo partito. Si tenga conto che anche per i candidati presidenziali, ciascun partito deve inviare uno specifico certificato di designazione, che serve sia a determinare quali nomi inserire nel *ballot*, che a individuare i candidati a cui i Grandi Elettori devono riferire il proprio *pledge*. Nel certificato inviato ad esempio dai repubblicani al Segretario di Stato dell'Alabama, ogni Grande Elettore designato dal GOP ha dovuto apporre la propria firma sotto tale formula: “*I do hereby consent and do hereby agree to serve as elector for President and Vice-President of the United States, if elected to that position, and do hereby agree that, if so elected, I shall cast my ballot as such elector for Donald J. Trump for President and for Michael R. Pence for Vice-President of the United States*”.

In Michigan, South Carolina e in North Carolina, la legge statale prevede la sostituzione del Grande Elettore che voti in disaccordo con il proprio *pledge*, oltre l'annullamento del voto di quest'ultimo. Nello Stato di Washington e in Oklahoma è prevista inoltre una multa di 1000\$ per il Grande Elettore che non rispetti il proprio *pledge*, mentre in North Carolina, ai *faithless electors* viene comminata una multa di 500\$. Nel New Messico, la violazione del *pledge* è considerato “*fourth degree felony*”, ovvero un reato punibile con un massimo di 18 mesi di prigione. In Oklahoma invece la violazione del *pledge* da parte degli *Electors* è considerato un reato minore, ovvero un *misdemeanor*. Infine, in alcuni Stati, i Grandi

³⁶ Circa il 99% dei Grandi Elettori, lungo tutta la storia statunitense, si è attenuta al proprio *pledge*. I *faithless electors* sono stati invece poco più di un centinaio.



Elettori sono semplicemente “invitati” a votare per il candidato al cui partito sono legati: la *State Law* della Virginia, ovvero il Codice della Virginia, prevede ad esempio al §24.2-203, che gli Elettori “*dovrebbero votare per i candidati nominati*” dai rispettivi partiti, ma non si richiede formalmente un *pledge*.

Si tenga conto che in molti casi si fa riferimento propriamente ai candidati nominati dai partiti alle rispettive convention nazionali (“*nominees*”), ovvero ai candidati il cui nome appare sul *ballot*, che sono poi, come visto, quelli certificati a livello statale dai rispettivi partiti, e che pertanto il *pledge* non può essere riferito al “partito” o a un membro generico del partito. I cittadini assegnano infatti il proprio voto segnando la preferenza in corrispondenza del nome del candidato e non dei Grandi Elettori (i cui nomi spesso non sono affatto indicati sulla scheda). Le schede in cui appare solo la lista dei candidati presidenziali, che sono ormai la quasi totalità, prendono il nome di “*short ballot*”. Lo *short ballot* può essere in tal senso ritenuto come uno strumento di facilitazione del voto per i cittadini ed un’ulteriore elemento di “pressione” nei confronti dei Grandi Elettori. Tuttavia, pur segnando il nome del candidato presidenziale, il cittadino vota per l’insieme dei Grandi Elettori del partito del proprio Stato cui è legato quel candidato e non per il candidato medesimo.

A tal proposito, valga la pena ricordare che laddove nel *ballot* sia previsto un *write-in*, ovvero uno spazio bianco dove inserire un nome differente da quelli prestampati, sorgono diversi problemi, posto che in caso di vittoria di un candidato scelto mediante *write-in* – chiaramente improbabile in un sistema come quello statunitense, in particolare a livello presidenziale, dove il sistema tende a preservare il modello bipartitico – bisognerebbe trovare dei nuovi Grandi Elettori disposti a votare per quest’ultimo o convincere altri Grandi Elettori designati in fase pre-elettorale a votare per quel candidato. Anche in questo caso, non esistono precedenti che permettano di fare ulteriori valutazioni, né dal punto di vista politico né dal punto di vista strettamente giuridico.

In ogni caso, si deve tenere conto che il *pledge* del Grande Elettore non inficia la libertà di quest’ultimo, costituzionalmente garantita, di votare per qualsivoglia candidato. La Costituzione statunitense prescrive infatti che i Grandi Elettori debbano votare “*by ballot*” e l’unico limite posto alla libertà di voto dei Grandi Elettori è quello per cui questi ultimi devono assegnare uno dei due voti ad un candidato non appartenente al rispettivo Stato. In realtà sono gli stessi candidati presidenziali che scelgono come proprio vice, in fase di convention nazionale, un candidato proveniente da uno Stato differente da quello di propria appartenenza, di fatto sollevando dalla scelta i Grandi Elettori. Hillary Clinton, originaria di Chicago, in Illinois, aveva scelto infatti come proprio vice l’ex Governatore della Virginia Tim Kaine, mentre Trump, nativo di New York, ha scelto come proprio vice, il Governatore dell’Indiana, Mike Pence.

La Corte Suprema statunitense si è espressa in materia di libertà di voto dei Grandi Elettori, nella sentenza *Ray v. Blair* del 1952. In quella sentenza, il giudice supremo ha stabilito che “*it is not violative of*

the Federal Constitution for the party to require the candidates for the office of Presidential Elector to take a pledge to support the nominees of the party's National Convention for President and Vice-President?, ovvero che non è contro la Costituzione americana stabilire un obbligo di *pledge* per i Grandi Elettori designati dai partiti o rifiutare di certificare come Grande Elettore un individuo designato come tale dal partito, che però si rifiuta di sottoporsi a tale *pledge*. Il ragionamento adottato dai giudici della Corte era basato soprattutto sul fatto che i Grandi Elettori non sono ufficiali federali, ma pur ricevendo la propria autorità da un compito (“*duty*”) stabilito dalla Costituzione, agiscono allo stesso tempo sotto l’autorità di uno Stato federato. Coloro che si erano opposti alla logica dell’obbligo di *pledge* per i Grandi Elettori avevano argomentato che “*The intention of the Founders was that those electors should exercise their judgment in voting for President and Vice-President. Therefore, this requirement of a pledge is a restriction in substance, if not in form, that interferes with the performance of this constitutional duty to select the proper persons to head the Nation, according to the best judgment of the elector*”, e che pertanto le leggi statali che imponevano il *pledge* costituivano una limitazione tanto formale quanto sostanziale della libertà di voto dei Grandi Elettori.

Tuttavia, la Corte Suprema ha ritenuto quell’argomento non accettabile, nemmeno dal punto di vista storico, posto che non si può ritenere ragionevole che i candidati Grandi Elettori contemporanei ai *Framers*, esitassero dall’enunciare un *pledge* in virtù della libertà sancita dall’art. II della Costituzione statunitense. La Corte ha anzi messo in evidenza che “*History teaches that the electors were expected to support the party nominees*”.

Secondo la Corte, non si può ritenere la richiesta di *pledge* da parte della legislazione di uno Stato come una violazione del XII Emendamento, posto che quest’ultimo non lo vieta esplicitamente, pertanto deve essere fatta salva la libertà tanto dei partiti, quanto dei legislatori statali di regolamentare le procedure di elezione e la definizione dei criteri di qualificazione dei propri Grandi Elettori, e dunque deve essere fatta salva la possibilità di pretendere da questi ultimi di sottoporsi ad un *pledge*. Un conto infatti è pretendere di ottenere una “promessa di voto”, un altro conto è obbligare i Grandi Elettori a votare in un dato modo – è solo in quest’ultimo senso che la sentenza individua una potenziale violazione della Costituzione.

È chiaro che in tal senso, le elezioni presidenziali statunitensi si reggono essenzialmente sulla fiducia che i partiti ripongono nei confronti dei propri Grandi Elettori, ma d’altra parte, si deve tenere conto che tradire quella fiducia ha un prezzo piuttosto alto dal punto di vista politico e personale per i Grandi Elettori. Infatti, numerose legislazioni statali richiedono ai Grandi Elettori di siglare il proprio voto, richiesta assolutamente legittima posto che la Costituzione non impone affatto che i Grandi Elettori debbano votare a scrutinio segreto e pertanto in quei casi, i *faithless electors* dichiarerebbero palesemente la propria infedeltà, perdendo la fiducia del proprio partito e rischiando di incorrere nelle penalità



previste dai rispettivi regolamenti di partito o dalle rispettive leggi statali ed eventualmente verrebbero sostituiti³⁷.

Non ci si può attendere pertanto, nonostante le dichiarazioni di alcuni Grandi Elettori repubblicani di voler assegnare il proprio voto a Clinton, un ribaltamento del risultato elettorale dell'8 novembre in seno al Collegio Elettorale, per quanto questo non sarebbe in contraddizione con il dettato costituzionale e per quanto la maggioranza degli Stati non abbia mai adottato alcuna legislazione che imponga il rispetto del *pledge* da parte dei rispettivi Grandi Elettori. È improbabile che i Repubblicani possano lasciare ai democratici la Presidenza, pur avendola ottenuta con un candidato del tutto estraneo al proprio *establishment*. Nei prossimi quattro anni potranno piuttosto emergere dinamiche proprie di un *divided government*,³⁸ nonostante i repubblicani abbiano il controllo del legislativo e dell'esecutivo federale, a meno di una preventiva destituzione del Presidente eletto, tramite *impeachment*, o al contrario di un riallineamento del Partito con le direttive che imporrà il Presidente.

Abstract [En]: Citizens of the United States do not directly elect their President. Instead, they choose “Electors”, individuals who generally pledge to vote for a particular candidate. However, the U.S. Constitution contains very few provisions concerning the qualifications of the Electors. Political party committees or political party local caucuses select eligible Electors before the general election. Generally, electors are chosen because of their loyalty to the party. In this sense, Electors tend –or, in certain cases, are obliged by parties or state laws– to vote for their respective party nominees. In fact, several States require Electors to vote in accordance with their pledge, even if the U.S. Constitution does not require Electors to vote in compliance with the popular vote, nor it binds Electors to their party pledge. The Supreme Court ruled that a State has the right to require Electors to pledge to vote for the candidate to whom their party supports, but such pledges are legally unenforceable under the Constitution. Thus, Electors are free to act within the Electoral College, even if, until today, faithless Electors do not have affected the outcome of any presidential election. In this article, we will analyze the most relevant matters concerning the process of electing the President and vice-President of the U.S. and we will especially focus on the Electoral College system and the various methods of selection of the Electors.

³⁷ Un'eccezione era data in tal senso dalla legislazione elettorale del Minnesota, che prevedeva, sino al 2008, la possibilità per i Grandi Elettori di votare a scrutinio segreto. Il legislatore di quello Stato, in seguito ad un caso di *faithless electors* emerso proprio alle elezioni del 2008, ha successivamente modificato la propria disciplina in tema di libertà di voto dei Grandi Elettori, richiedendo invece da quel momento in poi il voto palese (“*public balloting*”).

³⁸ Vedi M. P. FIORINA, *Divided Government*, Boston: Allyn and Bacon, 1996; M. FIELD, *Congress, the Constitution, and Divided Government*, El Paso, TX: LFB Scholarly Pub. LLC, 2013.