

La legge elettorale presidenziale e le norme sulla campagna elettorale negli Stati Uniti d'America

di Laura Pirino
(4 ottobre 2008)

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Le candidature; 3. La campagna elettorale; 4. L'elezione; 5. Conclusioni; Bibliografia.

1. Introduzione

Come rilevato per primo da Alexis de Tocqueville, gli Usa si caratterizzano per un sistema istituzionale originale e innovativo che riproduce, stabilizzandolo, il modello dualista della monarchia costituzionale, con un Presidente e un parlamento bicamerale entrambi elettivi.¹ Il ruolo del Presidente della federazione è definito dall'art. 2² della Costituzione.

¹ V. G. AMATO, *Forme di stato e forme di governo*, Il Mulino, 2006, Bologna, p. 49.

² << Section 1

The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice-President chosen for the same Term, be elected, as follows:

Each State shall appoint, in such Manner as the Legislature thereof may direct, a Number of Electors, equal to the whole Number of Senators and Representatives to which the State may be entitled in the Congress: but no Senator or Representative, or Person holding an Office of Trust or Profit under the United States, shall be appointed an Elector.

The Electors shall meet in their respective States, and vote by Ballot for two persons, of whom one at least shall not be an Inhabitant of the same State with themselves. And they shall make a List of all the Persons voted for, and of the Number of Votes for each; which List they shall sign and certify, and transmit sealed to the Seat of the Government of the United States, directed to the President of the Senate. The President of the Senate shall, in the Presence of the Senate and House of Representatives, open all the Certificates, and the Votes shall then be counted. The Person having the greatest Number of Votes shall be the President, if such Number be a Majority of the whole Number of Electors appointed; and if there be more than one who have such Majority, and have an equal Number of Votes, then the House of Representatives shall immediately chuse by Ballot one of them for President; and if no Person have a Majority, then from the five highest on the List the said House shall in like Manner chuse the President. But in chusing the President, the Votes shall be taken by States, the Representation from each State having one Vote; a quorum for this Purpose shall consist of a Member or Members from two-thirds of the States, and a Majority of all the States shall be necessary to a Choice. In every Case, after the Choice of the President, the Person having the greatest Number of Votes of the Electors shall be the Vice President. But if there should remain two or more who have equal Votes, the Senate shall chuse from them by Ballot the Vice-President.

The Congress may determine the Time of chusing the Electors, and the Day on which they shall give their Votes; which Day shall be the same throughout the United States.

No person except a natural born Citizen, or a Citizen of the United States, at the time of the Adoption of this Constitution, shall be eligible to the Office of President; neither shall any Person be eligible to that Office who shall not have attained to the Age of thirty-five Years, and been fourteen Years a Resident within the United States.

In Case of the Removal of the President from Office, or of his Death, Resignation, or Inability to discharge the Powers and Duties of the said Office, the same shall devolve on the Vice President, and the Congress may by Law provide for the Case of Removal, Death, Resignation or Inability, both of the President and Vice President, declaring what Officer shall then act as President, and such Officer shall act accordingly, until the Disability be removed, or a President shall be elected.

The President shall, at stated Times, receive for his Services, a Compensation, which shall neither be increased nor diminished during the Period for which he shall have been elected, and he shall not receive within that Period any other Emolument from the United States, or any of them.

Before he enter on the Execution of his Office, he shall take the following Oath or Affirmation:

"I do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully execute the Office of President of the United States, and will to the best of my Ability, preserve, protect and defend the Constitution of the United States."

Section 2

La Costituzione attribuisce alla persona del Presidente “*the executive power*”, con una formulazione che appare potenzialmente molto ampia e diversa da quella dell’articolo precedente della stessa carta in cui nell’attribuire i poteri al Congresso si specifica che questi siano limitati come “*heirein granted*”. Come affermato anche dalla giurisprudenza della Corte Suprema si deve ritenere che i poteri presidenziali includano, oltre a quelli esplicitamente attribuiti (v. art. 2, *Section 2*), alcuni “*inherent powers*”³ non esplicitamente menzionati.⁴

Tuttavia, l’ “onnipotenza” presidenziale è stemperata dalla specifica previsione secondo la quale nelle nomine di sua competenza (ad esempio la nomina degli ambasciatori e dei suoi ministri, nonché dei giudici della Corte Suprema e di altre alte cariche dello Stato) il Presidente debba “condividere” il proprio potere col Senato che dà “*advice and consent*”⁵.

Come sottolinea la dottrina, l’innovatività del sistema istituzionale delineato dalla Costituzione consiste proprio nell’adottare un esecutivo di tipo monocratico, soluzione comune per un regime monarchico ma non in un regime repubblicano, ed anche, d’altro canto, nel peculiare percorso previsto dalla legge elettorale per l’individuazione del Presidente.⁶

2. Le candidature

La prima fase della corsa alla White House è la costituita dall’individuazione dei candidati. Questa fase, precedente alla votazione formale per il Presidente, non è in alcun modo disciplinata dalla Costituzione, ma si svolge all’interno di ciascun partito secondo una disciplina autonoma.

The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into the actual Service of the United States; he may require the Opinion, in writing, of the principal Officer in each of the executive Departments, upon any subject relating to the Duties of their respective Offices, and he shall have power to Grant Reprieves and Pardons for Offenses against the United States, except in Cases of Impeachment.

He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.

The President shall have power to fill up all Vacancies that may happen during the Recess of the Senate, by granting Commissions which shall expire at the End of their next Session.

Section 3

He shall from time to time give to the Congress Information of the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient; he may, on extraordinary Occasions, convene both Houses, or either of them, and in Case of Disagreement between them, with Respect to the Time of Adjournment, he may adjourn them to such Time as he shall think proper; he shall receive Ambassadors and other public Ministers; he shall take Care that the Laws be faithfully executed, and shall Commission all the Officers of the United States.

Section 4

The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.>>

³ MONK L. R., *The words we live by*, Hyperion, 2003, p. 65.

⁴ Ad esempio in *United States v. Nixon* (1974) la Corte ha riconosciuto al Presidente il c.d. “*executive privilege*” come costituzionalmente fondato; trattasi nel caso di specie della facoltà del Presidente di avvalersi di comunicazioni confidenziali.

⁵ V. CAMPUS D. E PASQUINO G., *Usa: elezioni e sistema politico*, Bononia University Press, 2003, Bologna, p. 161.

⁶ V. LUCIFREDI P. G., *Appunti di diritto costituzionale comparato: Il sistema statunitense*, Giuffrè, 1993, Milano, p. 33.

Formalmente l'incoronazione di un pretendente alla carica di candidato presidenziale di un determinato partito è fatta dalla Convenzione Nazionale di partito, alla quale siedono delegati da ciascuno Stato, eletti secondo modalità differenti. Il numero di rappresentanti attribuito a ciascuno degli Stati membri della federazione è sancito dagli statuti partitici e varia in ragione di alcuni indici, quali, ad esempio, la popolazione globale, i voti ottenuti dal partito nell'ultima consultazione, la variazione dei voti registratosi fra la penultima e l'ultima elezione.⁷ Tuttavia, è dalla tornata elettorale del 1968, occasione nella quale tra i democratici nessuno di coloro che aspiravano alla candidatura aveva un numero di delegati sufficiente per condizionare in modo determinante l'assemblea, che le *Conventions* partitiche hanno perso gran parte del loro potere sostanziale e si ritrovano oggi a fungere da semplice organo di "ratifica" di una decisione già presa.⁸

Data l'organizzazione prevalentemente statale dei partiti americani, il metodo di designazione dei delegati per l'assemblea nazionale varia da Stato a Stato. Le procedure di designazione sono riconducibili a due grandi categorie: *caucus* e *primary*.

I *caucus* sono delle riunioni di partito, nelle quali i diversi "membri" del partito⁹ designano i loro futuri delegati alla Convenzione, con una pratica che riflette, verosimilmente e prevedibilmente, il peso dei diversi apparati di partito e il livello d'influenza dei notabili. Questo meccanismo si può paragonare a quello utilizzato per la designazione dei candidati in molte strutture partitiche europee.¹⁰

Le *primaries*, invece, seguono un funzionamento diverso e, se oggi vanno diffondendosi anche fra i partiti europei, al momento della loro prima utilizzazione negli Stati Uniti (nel Wisconsin, alle elezioni del 1903), rappresentavano senz'altro un'innovazione istituzionale importante, accolta dall'opinione pubblica e dalla dottrina con notevole favore.¹¹

Questo istituto si può presentare in forme differenti nei diversi Stati, in considerazione della disciplina dettata dal legislativo locale. Si distingue solitamente fra "primarie chiuse", alle quali possono prendere parte solo i simpatizzanti di partito, e "primarie aperte", alle quali possono partecipare liberamente tutti i cittadini che lo desiderino; una particolare versione delle primarie è quella adottata nello Stato del Wisconsin e nota come "*cross-over primary*", secondo la quale simpatizzanti del partito repubblicano possono, ove lo vogliano, votare piuttosto per la designazione del candidato democratico (e solo per questo) e viceversa.

I voti ottenuti da ciascun candidato alle primarie vengono convertiti in numero di delegati secondo regole differenti:

- i Democratici solitamente utilizzano un criterio proporzionale, con una soglia di sbarramento attorno al 15%;
- i Repubblicani non hanno stabilito delle direttive cui gli Stati devono attenersi per la distribuzione dei candidati, ma utilizzano tendenzialmente il metodo maggioritario.

Il primo *caucus* è tradizionalmente quello dello Stato dell'Iowa; le prime *primaries* sono quelle che si tengono nel New Hampshire. Gli aspiranti alla *nomination* non possono essere candidati a partecipare come delegati alla Convenzione e dovranno, in un caso, assicurarsi la benevolenza dei "notabili" e dei quadri di partito locali, nell'altro guadagnare l'appoggio popolare. In entrambi i casi, la prassi vuole infatti che i candidati in lista per

⁷ V. LUCIFREDI P. G., *Appunti di diritto costituzionale comparato: Il sistema statunitense*, Giuffrè, 1993, Milano, p. 37.

⁸ V. DELLA PORTA RAFFO M., *I signori della casa bianca*, Edizioni Aires, 2005, p. 53.

⁹ I partiti statunitensi in realtà non fanno propria alcuna forma di tesseramento. L'identificazione dei membri di partito (e per ciò che rileva in materia di "primarie" dei simpatizzanti) non è semplice. V. LUCIFREDI P. G., *Appunti di diritto costituzionale comparato: Il sistema statunitense*, Giuffrè, 1993, Milano, p. 39.

¹⁰ Idem, p. 38.

¹¹ Ibidem, p. 38.

divenire delegati alla *Convention* rendano noto anticipatamente per quale degli aspirati Presidente esprimeranno la loro preferenza in sede nazionale.

La convenzione nazionale sarà composta dai delegati individuati nei singoli Stati, in numero variabile, secondo conteggi rivisti ogni quattro anni.

La *National Convention*, che si riunisce solitamente fra la fine di luglio e la metà di agosto precedenti all'elezione, svolge altri ruoli di rilievo. È chiamata ad approvare la così detta "piattaforma di partito", ovvero un documento che enunci il programma elettorale. Soprattutto, spetta a quest'organo collegiale la formalizzazione della candidatura presidenziale e del corrispettivo vicepresidente; per la *nomination* è richiesta la maggioranza semplice dei votanti, chiamati ad esprimersi secondo un ordine determinato per sorteggio.

3. La campagna elettorale

Seconda fase di ogni elezione presidenziale è la *electoral campaign* che coinvolge i due candidati e i loro staff fino a quel martedì di novembre noto come "*Election Day*".¹² Ogni campagna elettorale presidenziale rappresenta un momento cruciale del cammino dei candidati verso la Casa Bianca. Ci si riferisce proprio alle *electoral campaigns* statunitensi per identificare il prototipo di quel tipo di prassi moderna attraverso la quale grazie ad una propaganda mediatica a tutto tondo si tenta di convincere gli elettori a votare per la propria causa.

La necessità di impostare una campagna elettorale coerente ed efficace, soprattutto attraverso il mezzo televisivo richiede ai diversi candidati e alle formazioni partitiche che li sostengono di dotarsi di un'organizzazione tecnica competente e di professionisti della comunicazione politica. La crescente professionalizzazione della campagna moderna, con l'esponentiale crescita dei costi che si porta dietro rispetto alle prime elezioni della federazione¹³, è disciplinata dall'ordinamento giuridico soprattutto dal punto di vista finanziario.¹⁴

Fino al 1971 la campagna elettorale presidenziale non era oggetto di una specifica disciplina, contrariamente a quanto accadeva per le elezioni federali dei rappresentanti al Congresso. Il *Tillman Act* del 1907 concerneva <<*money contribution in connection with any election*>> e secondo quanto sancito dall'*House Committee Report*, che accompagnava l'approvazione della legge, <<*because presidential electors were elected at the same time as representatives, they were presumed to be covered by the law.*>>¹⁵ La

¹² Sarebbe più corretto in realtà distinguere due diverse fasi di campagna elettorale: la prima, per ottenere la nomination a candidato ufficiale del proprio partito, condotta secondo avversari della medesima parte politica; la seconda, per ottenere la vittoria alle elezioni generali (V. CAMPUS D. E PASQUINO G., *Usa: elezioni e sistema politico*, Bononia University Press, 2003, Bologna, p. 59 e segg.). Le *Conventions* nazionali di partito rappresenterebbero il momento di passaggio dalla prima alla seconda fase della campagna elettorale. Tuttavia, è possibile semplificare e omettere tale distinzione in quanto la disciplina legislativa dei due momenti è pressoché identica e, laddove differenze esistono, sono disciplinate dagli stessi testi. Si tratterebbe di rilevare piuttosto delle divergenze in termini di strategia e comunicazione politica.

¹³ La campagna elettorale condotta dal futuro presidente Lincoln nel 1860 è costata circa 100000 dollari e quella del suo sfidante, sconfitto, circa 50000 dollari; negli anni sessanta del XX sec. Le campagne di Kennedy e Nixon necessitarono risorse per un costo di circa 20 milioni di dollari; oggi l'elezione di un Presidente costa complessivamente circa 500 milioni di dollari. V. AA. VV., *Encyclopedia of the American Presidency*, Simon & Schuster, 1993, New York, p. 158 e segg.

¹⁴ V. CAMPUS D. E PASQUINO G., *Usa: elezioni e sistema politico*, Bononia University Press, 2003, Bologna, p. 85 e segg.

¹⁵ AA. VV., *Encyclopedia of the American Presidency*, Simon & Schuster, 1993, New York, p. 160.

produzione normativa degli anni settanta è rimasta la disciplina di riferimento del settore fino agli inizi del XXI secolo.

Sono il *Federal Election Campaign Act (FECA)* e il *Revenue Act*, come successivamente emendati, a contenere le disposizioni relative al finanziamento pubblico delle campagne elettorali relative alle elezioni presidenziali, pratica legittima dal 1976, e a stabilire limiti in materia di contributi e spese elettorali.

Particolarmente rilevante è l'emendamento al *FECA* approvato nel 1975 che dava vita alla *Federal Election Commission (FEC)* organo a cui si attribuiva un compito di vigilanza sul rispetto dei criteri dettati dalla normativa. Questa *independent agency* si compone di sei membri, con rinnovo parziale ogni anno, nominati per un termine di sei anni, dal Presidente in carica col consenso del Senato. La Commissione esercita i propri poteri attraverso incontri settimanali di carattere pubblico ed altri incontri a cadenza regolare in forma riservata (*closed sessions*).

Ruolo primario della commissione federale è quello di regolazione attraverso pubblicazioni annuali (nel Titolo XI del *Code of Federal Regulations*) di nuove disposizioni in materia di campagna elettorale, con validità a decorrere dal primo di gennaio dell'anno di pubblicazione.¹⁶

I fondi pubblici destinati alle elezioni provengono da una *federal income tax*, riscossa a partire dal 1972, e accumulati nel quadriennio precedente alla campagna che andranno a finanziare. Secondo le previsioni originarie della norma, il singolo contribuente devolve alla causa elettorale un dollaro della sua tassazione, le coppie soggette a tassazione comune, invece, ne concedono due.

Dalla seconda metà degli anni settanta dunque, con una profonda innovazione nelle campagne elettorali fino a quel momento finanziate solo da privati, si distinguono tre diversi tipi di contributi pubblici secondo la fase elettorale alla quale sono destinati:

- a) i *matching funds*, durante le primarie, sono attribuiti agli aspiranti candidati che riescano a raccogliere almeno 5000 dollari in almeno 20 Stati, ed hanno un ammontare corrispondente alla somma dei finanziamenti privati ottenuti; la loro accettazione obbliga il candidato a rispettare determinati limiti di spesa (corretti periodicamente per l'inflazione);¹⁷
- b) *grants* (corretti per l'inflazione) sono concessi a ciascuno dei partiti maggiori affinché possa far fronte alle esigenze tecnico-organizzative della *Convention* nazionale che esprimerà il nome del candidato;
- c) i *flat grants* (corretti per l'inflazione) sono assegnati ai candidati di ciascuno dei partiti maggiori; la cifra forfettaria disposta, qualora accettata, obbliga i candidati a rinunciare ad ogni altro contributo, se non per pagare spese di tipo contabile o legale, e a non impiegare nella stessa campagna una cifra superiore a 50000 dollari del patrimonio personale.

Ai sensi del *FECA* né *corporations* né organizzazioni sindacali possono contribuire al finanziamento di campagne elettorali federali. Tuttavia sopravvivono altre forme di finanziamento di tipo privato. Si annoverano donazioni individuali che devono però essere inferiori ai 1000 dollari (cifra raddoppiata dalla successiva legge del 2002¹⁸) o donazioni

¹⁶ Ed esempio, risalgono al gennaio 2007: revisione del *Privacy Act* del 1974, *System of Records*. V. www.fec.gov.

¹⁷ Nella campagna elettorale del 2000, ad esempio, il limite era fissato a 45,6 milioni di dollari. George W. Bush essendo riuscito ad ottenere ingenti somme di denaro da fonti private ha rinunciato ai finanziamenti pubblici, non dovendo così sottostare ad alcun limite di spesa. V. CAMPUS D. E PASQUINO G., *Usa: elezioni e sistema politico*, Bononia University Press, 2003, Bologna, p. 67.

¹⁸ "Under the BCRA, the contribution limits for individuals and nonmulticandidate committees will increase, as of January 1, 2003, to \$2,000 per election to federal candidates and to \$25,000 per year to national party committees. [...] Moreover, the BCRA replaces the \$25,000 annual individual contribution limit with a new bi-annual limit of \$95,000. This amount includes up to \$37,500 in contributions to candidate committees and up

ottenute dai *Political Action Committees* (PAC), organizzazioni fondate da almeno 50 finanziatori che possono essere sponsorizzate da qualsiasi associazione (quindi, paradossalmente anche da *corporations* o sindacati). I contributi dei PAC non possono però superare il limite di 5000 dollari.

Ulteriore metodo di finanziamento è il cosiddetto finanziamento indiretto o *soft money*, attraverso dei contributi al partito a livello locale e statale.

Nel 2002 però, per ovviare in primo luogo all'incremento esponenziale nell'utilizzo di fondi *soft money* come fonte di finanziamento, è stata approvata una nuova normativa: il *Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA)*. La nuova normativa ha introdotto innovazioni tecniche e sostanziali, con ruolo di regolamentazione della FEC in questioni quali, fra le altre, la *soft money*, metodo di votazione elettronica, limiti ai finanziamenti concessi, ma anche disciplina delle telecomunicazioni.

Secondo una sentenza della Corte Suprema del 1976 (*Buckley v. Valeo*) l'imposizione di limiti di spesa era ammissibile solo in campagne elettorali finanziate da fondi pubblici, dunque solamente in quelle pro elezioni presidenziali: uniche votazioni federali per le quali fosse ammesso il pubblico contributo.

La nuova legge vieta, dunque, che i partiti a livello nazionale siano finanziati fondi non federali, e impone ai partiti (anche al livello statale, distrettuale o locale) di utilizzare finanziamenti federali o i cosiddetti *Levin Funds* per alcune attività indicate come *federal election activities*, quali la registrazione dei votanti ma anche le *public communication*¹⁹ relative alle elezioni. La riforma stabilisce anche che *electioneering communications*²⁰ possono essere formulate da individui, comitati politici e da determinate organizzazioni, quali *partnerships* e *trade organizations*, ma, in linea generale, sono vietate a *corporations* (anche se senza fini di lucro²¹) o ad organizzazioni sindacali, sia se effettuate in via diretta sia se elargite in via indetta (ovvero attraverso il finanziamento di una organizzazione esterna che sia legittimata a sponsorizzare comunicazioni elettorali in favore dello stesso candidato).

4. L'elezione

to \$57,500 in contributions to any other committees. The \$57,500 portion of the bi-annual limit contains a further restriction, in that no more than \$37,500 of this amount may be given to committees[...].” FEDERAL ELECTORAL COMMISSION, *Record*, September 2002, Volume 28, Number 9. p. 11

¹⁹ Secondo la legge è da intendersi come *public communication* “any communication by means of television (including cable and satellite), radio, newspaper, magazine, billboard, mass mailing, telephone bank or any other form of general public political advertising. Communications over the Internet are not included in the definition of public communication.” Per altro verso è vietato finanziare con fondi pubblici che rappresentino propaganda elettorale a favore di un candidato chiaramente identificabile. FEDERAL ELECTORAL COMMISSION, *Record*, September 2002, Volume 28, Number 9, p. 2 (in nota).

²⁰ “This term includes broadcast, cable, or satellite communications: (1) That refer to a clearly identified Federal candidate; (2) that are transmitted within certain time periods before a primary or general election; and (3) that are “targeted to the relevant electorate,” that is, the relevant congressional district or State that candidates for the U.S. House of Representatives or the U.S. Senate seek to represent. Communications that refer to candidates for President or Vice-President do not need to be targeted to be electioneering communications. Those paying for the communications must meet certain disclosure requirements, and they cannot use funds from national banks, corporations, foreign nationals, or labor organizations to pay for the communications.” FEDERAL ELECTORAL COMMISSION, *Notice of proposed rulemaking*, in “Federal Register”, Volume 67, No. 152, August 7, 2002, p. 1.

²¹ V. *Wellstone Amendment* sponsorizzato dal Senatore Paul Wellstone.

L'elezione del Presidente e contestualmente di un vicepresidente²² in carica per un mandato della durata di quattro anni deve avvenire secondo la Costituzione attraverso una modalità indiretta: ogni Stato della federazione nomina un numero di *Electors*, in numero pari alla somma dei suoi rappresentanti al Congresso, che a loro volta si esprimeranno circa il candidato da preferire secondo la procedura descritta in seguito.

I cosiddetti Grandi Elettori sono in numero di 538, pari a 100 senatori, due per ogni Stato, più 435 deputati, attribuiti proporzionalmente alla popolazione residente nello Stato di riferimento, con l'aggiunta dei tre rappresentanti del Distretto Federale di Washington che ottiene un numero di rappresentanti proporzionale alla sua popolazione, ma obbligatoriamente non superiore a quello dello Stato meno popoloso.²³

La Costituzione al primo comma dell'art. 2 utilizza il verbo "*appoint*", col significato italiano di "nominare", con riferimento alla competenza di ogni Stato federale e non il più esplicito verbo "*elect*". Infatti la carta non definisce il metodo con il quale i Grandi Elettori debbano essere designati, ma stabilisce piuttosto che tale metodo sia definito individualmente dall'organo legislativo di ciascuno Stato. Una tale formulazione pone due ordini di problemi.

In primo luogo, come affermato anche nel 2000 dalla Corte Suprema in *George W. Bush v. Albert Gore*²⁴, questo implica che <<*the individual citizen has no federal constitutional right to vote for electors for the President of the United States unless and until the state legislature chooses a statewide election as the means to implement its power to appoint members of the Electoral College.*>>²⁵ Conseguentemente, dunque, secondo quanto statuito dalla maggioranza dei giudici della Corte l'organo legislativo statale può in qualsiasi occasione decidere di esercitare direttamente il potere di nomina attribuitogli dalla Costituzione, revocandolo ai cittadini.

Come enunciato già in *McPherson v. Blacker* (1892), infatti, la discrezionalità dello Stato nel definire il metodo di individuazione dei partecipanti al collegio elettorale ristretto è da intendersi come assoluta. In quella occasione la Corte Suprema aveva rigettato l'accusa dei ricorrenti contro il segretario di Stato del Michigan secondo la quale la legislazione statale approvata l'anno precedente per la designazione degli *Electors* sarebbe stata in violazione della Costituzione affermando che <<*the legislative power is the supreme authority, except as limited by the constitution of the state, and the sovereignty of the people is exercised through their representatives in the legislature, unless by the fundamental law power is elsewhere reposed. The constitution of the United States frequently refers to the state as a political community [...]. What is forbidden or required to be done by a state is forbidden or required of the legislative power under state constitutions as they exist. The clause under consideration does not read that the people or the citizens shall appoint, but that 'each state shall.'*>>²⁶

²² A seguito dell'approvazione del XII emendamento il voto espresso per il Presidente e quello per il vicepresidente avvengono separatamente; i componenti del collegio elettorale esprimeranno, cioè, due preferenze distinte.

L'elaborazione di questo emendamento si era necessaria a seguito delle elezioni del 1800, nelle quali Thomas Jefferson e Aaron Burr avevano ricevuto un egual numero di voti. V. MADDEX R. L., *The U.S. constitution*, Cornell University Press, 2005, Ithaca, NY, p. 159.

²³ L'attribuzione del diritto di nominare i propri elettori agli Stati nell'impianto originario della Costituzione privava milioni di americani del diritto di concorrere (considerate tutte le questioni affrontate in seguito) all'elezione del Presidente, poiché cittadini ma residenti in territori come Guam e Porto Rico. Fu il XXIII Emendamento (1961) ad attribuire al Distretto di Columbia il diritto di individuare dei propri *Electors*.

²⁴ Questa sentenza è da ritenersi storica in quanto per la prima volta nella storia Americana una decisione della Corte ha, di fatto, determinato il vincitore di un'elezione presidenziale (V. MONK L. R., *The words we live by*, Hyperion, 2003, p. 69).

²⁵ V. *Supreme Court Of The United States, George W. Bush, et al., Petitioners v. Albert Gore, Jr., et al., On Writ Of Certiorari To The Florida Supreme Court, Per Curiam, December 12, 2000, IIB.*

Nella più recente sentenza la Corte afferma che <<it [the State] may, if it so chooses, select the electors itself, which indeed was the manner used by State legislatures in several States for many years after the Framing of our Constitution.>>²⁷

E' altresì precisato dalla Corte però che, una volta riconosciuto nell'esercizio del diritto di voto dei cittadini il metodo da seguire per l'individuazione degli *Electors*, ad ogni cittadino deve essere riconosciuta uguale dignità nell'esercizio del potere attribuitogli ed ogni voto deve essere computato con peso eguale, indifferentemente dalla fonte che lo ha espresso. Nella medesima sentenza emessa nel 2000 la Corte aveva ritenuto in violazione di tali requisiti il riconteggio manuale dei voti nello Stato della Florida, poiché avrebbe trattato i votanti in maniera diseguale, e ne ha ordinato la sospensione.

In secondo luogo, la formulazione dell'art. 2 pone una questione di carattere più generale. Individuata come procedura per l'elezione degli *Electors* la votazione generale dei cittadini di uno Stato, è necessario ricordare che secondo l'ordinamento istituzionale statunitense l'esercizio del diritto di voto non è automatico. Secondo quanto stabilito dal XXVI Emendamento alla Costituzione del 1971 il diritto di voto spetta a tutti gli americani al compimento del 18° anno di età e non può in alcun modo essere negato ai cittadini per ragioni di razza, colore o precedente condizione di schiavitù; tuttavia per poter esercitare questo diritto occorre registrarsi volontariamente presso i seggi.²⁸ Proprio la procedura della *registration*, per quanto oggi semplificata rispetto al passato, rischia di limitare in modo considerevole la reale partecipazione alle elezioni ponendo dei problemi che, seppure non propriamente giuridici, rischiano di delegittimare il valore della stessa procedura elettorale.²⁹

Oggi, in quasi tutti gli Stati, con l'eccezione di Maine e Nebraska, i Grandi Elettori sono individuati sulla base di una legge elettorale maggioritaria. Nei due Stati che prevedono una procedura differente, incaricati rispettivamente dell'individuazione di quattro e cinque *Electors*, i due componenti del collegio che corrispondono ai senatori sono eletti secondo il metodo maggioritario, i restanti secondo una legge proporzionale. Secondo la legge federale, non possono essere eletti a rivestire il ruolo di *Electors* né senatori, né rappresentanti, né persone che abbiano svolto incarichi presso le dipendenze degli Stati Uniti d'America.

Secondo quanto stabilito a partire dal 1836, il candidato che nelle primarie riporta la vittoria in uno Stato otterrà la totalità dei voti dei Grandi Elettori in sede di votazione, secondo il *winner-take-all system* o "*unit voting*".³⁰ Proprio in considerazione di questo meccanismo assumono particolare importanza in sede di campagna elettorale i cosiddetti mega Stati, chiamati a designare il maggior numero di Grandi Elettori: California (47), New York (36), Texas (29), Pennsylvania (25), Illinois (24), Ohio (23), Florida (21) e Michigan (20).³¹

L'insieme dei componenti del corpo elettorale di secondo grado che esprimerà il voto decisivo per l'elezione presidenziale, è generalmente noto in dottrina come *Electoral College*, seppure una tale denominazione non sia utilizzata nella Costituzione.

²⁶ *Supreme Court of the United States, McPherson et al. v. Blacker, Secretary of State. No. 1,170. October 17, 1892.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Per indicazioni dettagliate sulla procedura di registrazione v. www.fec.gov.

²⁹ La partecipazione popolare alle elezioni presidenziali avendo raggiunto il suo picco nella tornata elettorale che segnò la vittoria di Kennedy nel 1960 con una partecipazione del 62,8 %, segna un trend in continua diminuzione. V. CAVALLI L., *Il presidente americano: ruolo e selezione del leader USA nell'era degli imperi mondiali*, Il Mulino, 1987, Bologna, p. 91.

³⁰ MADDEX R. L., *The U.S. constitution*, Cornell University Press, 2005, Ithaca, NY, p. 160.

³¹ V. LUCIFREDI P. G., *Appunti di diritto costituzionale comparato: Il sistema statunitense*, Giuffrè, 1993, Milano, p. 44 e segg.

Quest'organo con funzioni elettorali è temporaneo, poiché cessa di esistere una volta espresso il voto per il Presidente e presenta la singolare caratteristica per la quale non riunisce mai i suoi componenti in un'unica sede, neppure al momento della votazione per la quale è venuto ad esistenza.

I componenti del collegio elettorale, infatti, secondo quanto stabilito dall'articolo costituzionale dedicato all'elezione presidenziale, si riuniranno (secondo quanto statuito da una legge federale il lunedì successivo al secondo mercoledì di dicembre) nei rispettivi Stati e voteranno, a scrutinio segreto, per due persone, delle quali una almeno non residente nel loro stesso Stato. Sarà dunque compilata una lista di tutti coloro che hanno ottenuto suffragi con il numero dei voti raccolti da ciascuno e trasmessa sigillata alla sede del Governo, indirizzata al Presidente del Senato che procederà al computo dei voti.

Sarà nominato Presidente il candidato che avrà ottenuto il più alto numero di suffragi, ottenendo la maggioranza del numero totale degli Elettori nominati. Nel caso in cui, in realtà più un caso di scuola che una reale possibilità,³² più candidati ottengano lo stesso numero di preferenze, oppure qualora nessun candidato raggiungesse la maggioranza, spetterà alla Camera dei rappresentanti incaricarsi dell'elezione mediante una votazione a scrutinio segreto. In questa evenienza però i voti espressi non seguiranno il principio "*one person one vote*", ma piuttosto quello "*one State one vote*".

Il quorum richiesto per la validità della votazione sarà costituito dalla presenza di elettori di rappresentanza di almeno i due terzi degli Stati membri della federazione, e per l'elezione saranno necessari i voti della maggioranza di tutti gli Stati.

Secondo quanto disposto dal XX Emendamento (1933) alla Costituzione, il candidato vincitore assume ufficialmente la carica il 20 gennaio nella cerimonia di *inauguratio* nella quale giura fedeltà alla Costituzione alla presenza del *Chief Justice*, di un vescovo protestante, uno cattolico e di un rabbino.

Infine, prima di entrare nel pieno esercizio delle sue funzioni egli giurerà "*I do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully execute the Office of President of the United States, and will to the best of my Ability, preserve, protect and defend the Constitution of the United States.*"

5. Conclusioni

Come autorevolmente sottolineato da Cavalli, il processo di nomination si configura oggi sempre più come <<una riproduzione su scala minore del processo vero e proprio di elezione presidenziale.³³>> L'introduzione del sistema delle primarie (oggi di gran lunga prevalente rispetto a quello della designazione da parte dei quadri di partito) ha, secondo quanto riportato nella letteratura, notevolmente personalizzato il periodo elettorale, ponendo in ombra i partiti a tutto favore di leader singoli. Si è così rovesciato il rapporto tra partito e candidato: è oggi il primo a connotare il secondo (anche in termini di

³² I due casi elettorali nei quali gli elettori non sono riusciti ad eleggere un Presidente sono quelli del 1800, occasione nella quale erano contrapposti T. Jefferson e A. Burr, e del 1824, occasione nella quale fu eletto John Q. Adams. V. MADDEX R. L., *The U.S. constitution*, Cornell University Press, 2005, Ithaca, NY, p. 159-60.

³³ CAVALLI L., *Il presidente americano: ruolo e selezione del leader USA nell'era degli imperi mondiali*, Il Mulino, 1987, Bologna, p. 89. Per le tesi dell'autore sulla leaderizzazione della politica americana vedi anche CAVALLI L., *Le vite e le campagne elettorali dei nove 'Presidenti moderni'*, in "Working Papers" del Centro Interuniversitario di Sociologia Politica, 1988.

programma).³⁴ Della stessa tendenza risente la campagna elettorale, secondo alcuni sempre più a “tendenza plebiscitaria.”³⁵

Il meccanismo di elezione presidenziale indiretta, attraverso il collegio degli elettori, secondo l’opinione più diffusa in dottrina ha funzionato in modo abbastanza soddisfacente assicurando che, anche laddove le differenze in termini di voti popolari fossero minime, la differenza in termini di *Electors* avrebbe garantito un chiaro margine al vincitore a tutto favore della governabilità. Secondo Maddex, ad esempio, <<*this is important because even in a democracy clear-cut majority elections tend to give greater legitimacy to the winners.*³⁶>>

Questo meccanismo però, “distorcendo” la relazione fra voto cittadino e elezione presidenziale può presentare dei rischi non più accettabili in una democrazia del XXI secolo. Le polemiche diffuse a seguito delle elezioni presidenziali del 2000, con la sconfitta di Al Gore che pure aveva ottenuto un maggior numero di voti popolari, ha fatto divenire di dominio pubblico una questione che fino a quel momento era stata dibattuta solamente in ambito accademico e dottrinale. Il meccanismo elettorale di secondo grado può ancora ritenersi valido e adeguato?

Innanzitutto, è opportuno rilevare che, com’è chiaro dall’osservazione dei dati storici in materia e come non mancano di sottolineare gli esponenti del diritto costituzionale americano, la Costituzione nei suoi oltre 200 anni di storia è stata modificata assai poco. Questo forse perché, sin dalla filosofia che ha guidato i Padri Fondatori alla redazione del documento, si riteneva che la carta costituzionale dovesse essere il frutto del lavoro di un organo esplicitamente deputato a questo scopo, un’Assemblea Costituente, a questo legittimata.³⁷ Da questa considerazione discende la disposizione che oggi pone in capo al Congresso la facoltà di emendare la carta; quest’attribuzione di poteri impone però una considerazione di carattere metodologico.

Infatti, una eventuale modifica della legge elettorale dovrebbe seguire le procedure indicate dall’art. 5 della Costituzione³⁸ e necessiterebbe di un largo consenso in seno al Congresso. Tale consenso è tanto più difficile ad ottenersi se si considera il carattere federale degli Stati Uniti d’America e il riflesso di questa caratteristica nella legge fondamentale che <<concede ai singoli Stati membri una particolare dignità che, nel momento delle elezioni per White House, si concretizza nel riconoscere a ciascuno di essi la qualifica di “collegio elettorale autonomo” nell’ambito del quale valgono in tutto e per tutto le leggi locali.³⁹>> In particolare, secondo le considerazioni dello stesso autore gli Stati più piccoli sarebbero i più convinti oppositori di una tale modifica in quanto questa comporterebbe la perdita di quella (seppur limitata) porzione di potere che la legge odierna gli garantisce.

³⁴ CAMPUS D. E PASQUINO G., *Usa: elezioni e sistema politico*, Bononia University Press, 2003, Bologna, p. 58 e segg.

³⁵ CAVALLI L., *Il presidente americano: ruolo e selezione del leader USA nell’era degli imperi mondiali*, Il Mulino, 1987, Bologna, p. 87 e segg.

³⁶ MADDEX R. L., *The U.S. constitution*, Cornell University Press, 2005, Ithaca, NY, p. 160.

³⁷ V. GRIFFIN S. M., *Il costituzionalismo americano*, Il Mulino, Bologna, p. 33 e segg.

³⁸ “*The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution, or, on the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a Convention for proposing Amendments, which, in either Case, shall be valid to all Intents and Purposes, as part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, or by Conventions in three fourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress; Provided that no Amendment which may be made prior to the Year One thousand eight hundred and eight shall in any Manner affect the first and fourth Clauses in the Ninth Section of the first Article; and that no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate.*”

³⁹ DELLA PORTA RAFFO M., *I signori della casa bianca*, Edizioni Aires, 2005, p. 63.

Infine, si aggiunga che il dibattito dottrinale contemporaneo sui tratti del diritto costituzionale statunitense vede contrapposti i cosiddetti “originalisti” ai “non-originalisti”, con una maggiore diffusione degli esponenti della prima scuola sui secondi. Secondo l’orientamento degli “originalisti”, fra i quali si ricordano il procuratore generale Edwin Meese e il giudice Robert Bork, la Costituzione dovrebbe essere interpretata sulla base di quello che è da ritenersi fosse l’intento originario dei costituenti.⁴⁰

Come dimostra la formulazione letterale dell’art. 2 con l’utilizzo del verbo “*appoint*” non si può ritenere che, pur ponendo l’autorità sovrana in capo al popolo, i membri dell’assemblea costituente ritenessero i cittadini nel loro complesso come coloro ai quali affidare la responsabilità e il diritto di nomina del Presidente.

Provvedimenti adottati dopo il contestato esito delle elezioni del 2000 riguardano le procedure di voto, con disposizioni che mirano a facilitare e uniformare le tecniche di voto nei diversi Stati, piuttosto che modifiche sostanziali del metodo.

L’unico atto dell’amministrazione infatti è stato l’*Help America Vote Act* (2002), che ha assegnato a Stati ed amministrazioni locali circa quattro miliardi di dollari per acquistare nuove macchine per il voto e per creare, su base statale, un elenco centralizzato degli elettori. Con l’aiuto dei nuovi fondi, il 57 per cento delle contee ha comprato le nuove macchine elettroniche. Obiettivo della normativa è stato ovviare al rischio che i voti elettronici potessero essere in qualche modo manomessi.

Secondo i promotori della norma, una corretta applicazione delle nuove tecniche dovrebbe garantire una maggiore legittimità al voto, senza necessità di ricorrere a modifiche costituzionali aggravate.

Dopo l’adozione di questo atto non si registrano nuove tendenze di riforma dell’ordinamento elettorale presidenziale.

⁴⁰ V. GRIFFIN S. M., *Il costituzionalismo americano*, Il Mulino, 2005, Bologna, p. 33 e segg.

BIBLIOGRAFIA

Dottrina:

AA. VV., *Encyclopedia of the American Presidency*, Simon & Schuster, 1993, New York.

AA. VV., *Guida alla costituzione degli Stati Uniti d'America*, Sansoni Editore, 1999, Milano.

AMATO G., *Forme di stato e forme di governo*, Il Mulino, 2006, Bologna.

CAMPUS D. E PASQUINO G., *Usa: elezioni e sistema politico*, Bononia University Press, 2003, Bologna.

CAVALLI L., *Il presidente americano: ruolo e selezione del leader USA nell'era degli imperi mondiali*, Il Mulino, 1987, Bologna.

CAVALLI L., *Le vite e le campagne elettorali dei nove 'Presidenti moderni'*, Working Papers del Centro Interuniversitario di Sociologia Politica, 1988.

DELLA PORTA RAFFO M., *I signori della casa bianca*, Edizioni Aires, 2005.

GRIFFIN S. M., *Il costituzionalismo americano*, Il Mulino, 2003, Bologna.

HOWARD K., *Spin Cycle: how the White House and the media manipulate the news*, Touchstone, 1998, New York.

LUCIFREDI P. G., *Appunti di diritto costituzionale comparato: Il sistema statunitense*, Giuffrè, 1993, Milano.

MADDEX R. L., *The U.S. constitution*, Cornell University Press, 2005, Ithaca, NY.

MANCINI P. (a cura di), *Come vincere le elezioni: le campagne elettorali negli Stati Uniti*, Ricerche e studi dell'istituto Carlo Cattaneo, Il Mulino, 1988, Bologna.

MARANINI G., *La costituzione degli Stati Uniti d'America*, Rubbettino, 2003, Soveria Mannelli.

MASON A. T. E BEANEY W. M., *American Constitutional law: introductory essays and cases*, Prentice Hall, 1954, New York.

MONK L. R., *The words we live by*, Hyperion, 2003.

STORY J., *Commentaries on the constitution of the United States*, Brown Shattuck and Co., Cambridge, 1833.

Documenti e legislazione:

Contitution of The United States;

Federal Election Campaign Act (FECA), 1971;

Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA), 2002;

Help America Vote Act (HAVA), 2002.

FEDERAL ELECTORAL COMMISSION, *Record, September 2002*, Volume 28, Number 9.

FEDERAL ELECTORAL COMMISSION, *Notice of proposed rulemaking*, in "Federal Register", Volume 67, No. 152, August 7, 2002.

Giurisprudenza della Corte Suprema:

McPherson v. Blacker (1892);

United States v. Nixon (1974)

Buckley v. Valeo (1976);

George W. Bush v. Albert Gore (2000).

Siti internet:
www.fec.gov

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali