Stati Uniti: le proposte di riforma dell'*Electoral College*

di Rino Casella

Abstract: United States: the proposals to reform the Electoral College – This paper provides an overview of the efforts from 1800 to 2021 to abolish or significantly reform the United States Electoral College. This institution permits the election of the President and the Vice-president of United States through a complex mechanism that has always been the subject of much criticism. Indeed, to win the election, a candidate must receive a majority of electoral votes, but the system permits also at the loser of the popular vote to become President. Past proposals for change the system by constitutional amendment have included various reform options and direct popular election: The Congress has attempted on many occasions to reform or abolish the Electoral College, but without success. The reasons for these continued failures are many, but the main ones are the difficulty of passing constitutional amendments and the political polarization.

Keywords: United States; Electoral college; Election, President; Reform.

1. Premessa

L'*Electoral College*, formulazione non presente nella Carta del 1787, è senza dubbio l'istituzione più complessa dell'ordinamento statunitense.

Com'è noto, infatti, ogni quattro anni il Presidente e il Vicepresidente sono formalmente eletti in via indiretta attraverso un numero di Grandi Elettori scelti in ogni Stato secondo modalità fissate dalle singole leggi statali in un numero pari a quello dei deputati e dei senatori (integrato dai delegati di Washington D.C.). Tuttavia, dal momento che gli Elettori presidenziali in ogni Stato sono eletti direttamente dal popolo sulla base di un sistema quasi ovunque di tipo maggioritario (il *winner-take-all*) e il sistema politico è saldamente bipartitico, di fatto il sistema elettorale di secondo grado, originariamente previsto dai *Framers* come una garanzia per una scelta consapevole e non influenzata dalle passioni politiche, si è ridotto a una mera finzione. Una prassi consolidata ha infatti riconosciuto la forza vincolante del voto popolare espresso negli Stati nei confronti degli Elettori presidenziali e quindi il risultato finale espresso, in *electoral votes*, dal Collegio Elettorale, seppur decisivo ai fini dell'assegnazione della carica di Presidente e di Vicepresidente, viene ormai inteso come un passaggio istituzionale puramente formale[1].

[1] Cfr., Congressional Research Service, *The Electoral College: How it Works in*

DPCE online
ISSN: 2037-6677

A causa di tale meccanismo, molteplici sono i problemi che affliggono l'*Electoral College* e incidono sul sistema di elezione presidenziale, tanto da renderlo, com'è stato efficacemente sottolineato, «a constitutional accident waiting to happen»[2]. Tra essi, oltre all'eventualità che nessun candidato si assicuri la maggioranza dei Grandi Elettori, con la conseguente attivazione della procedura costituzionale di riserva incentrata sull'intervento della *House of Representatives* e del Senato, è possibile, come nelle elezioni del 1824, 1876, 1888, 2000 e 2016, che un candidato risulti vincente per numero di *Electors*, ma sia privo della maggioranza nel voto popolare, oppure che alcuni componenti dell'*Electoral College* (i c.d. "faithless Electors"), non rispettando l'impegno a votare il candidato presidenziale nominato dal proprio partito, decidano autonomamente di sostenerne un altro.

A causa di questi suoi punti deboli, l'*Electoral College* è fin dalla sua adozione oggetto di forti critiche e in ragione di ciò centinaia di progetti di riforma hanno cercato di modificarne il funzionamento oppure di sostituirlo con l'elezione popolare diretta del Presidente.

Questa analisi si propone proprio di illustrare i principali tentativi di riforma dell'istituzione che sono stati presentati in più di due secoli di storia americana.

La ricognizione parte necessariamente dal dibattito sviluppatosi nella Convenzione costituzionale di Filadeflia del 1787 e si propone di sottolineare le difficoltà vissute dai *Founding Fathers* nel raggiungere un accordo sulle due diverse modalità di nomina dell'esecutivo che erano in discussione, ovvero l'elezione diretta da parte dei cittadini e l'investitura del Congresso. Il compromesso fu raggiunto proprio sull'adozione di un collegio di Grandi Elettori scelti dagli Stati che non escludeva l'intervento della Camera dei Rappresentanti, né alterava gli equilibri del nuovo sistema federale.

L'analisi evidenzierà inoltre la rapida evoluzione conosciuta dall'*Electoral College* fin dalla sua adozione. Concepito dai costituenti per operare in assenza di partiti, grazie al rapido sviluppo del sistema politico e all'adozione di un criterio maggioritario per la sua formazione, si è trasformato già agli inizi degli anni Trenta del XIX secolo in un organo chiamato solo a ratificare l'esito della competizione presidenziale sulla base di una configurazione rimasta in gran parte inalterata fino ad oggi.

A partire da ciò, saranno poi richiamati i progetti di riforma dell'istituzione che dai primi decenni della repubblica e per tutto il XIX

Contemporary Presidential Elections, a cura di T. H. Neale, RL32611, Washington D.C., 15–05–2017, 21. Sull'*Electoral College*, fra tutti, G. C. Edwards, *Why the Electoral College Is Bad for America*, New Haven, Ct, 2004 (alla cui ampia bibliografia si rinvia); R.W. Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, Milano, 2006; G. Bugh (a cura di), *Electoral College Reform: Challenges and Possibilities*, New York, 2016; E. B. Foley, *Presidential Elections and Majority Rule. The Rise, Demise, and Potential Restoration of the Jeffersonian Electoral College*, New York, 2020; A. Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, Cambridge, Ma, 2020.

[2] A. R. Amar, *A Constitutional Accident Waiting to Happen*, in 12 Const. Comment. 143, 1995, pp.143-145.

secolo e parte di quello successivo, hanno cercato, anche alla luce delle crisi delle elezioni presidenziali del 1824 e del 1876, di far eleggere i Grandi elettori con un criterio diverso dal *winner-take-all*. Parallelamente, saranno posti in evidenza anche i tentativi, per poco non tradottisi in un'effettiva riforma, finalizzati ad abolire l'*Electoral College* e a introdurre l'elezione popolare diretta del Presidente (*National Popular Vote*), nonché le caratteristiche della recente iniziativa del *National Popular Vote Interstate Compact* finalizzata a modificare radicalmente il funzionamento del sistema senza l'adozione di un emendamento costituzionale.

La riflessione operata sul fallimento dei progetti di riforma finora presentati permette di evidenziare i molti ostacoli che ancora non consentono la modifica dell'*Electoral College* nonostante le criticità nel suo funzionamento rischino ormai, come hanno evidenziato le crisi elettorali del 2000 del 2016, di porsi come un ostacolo alla stessa democrazia americana.

2. Il dibattito costituente del 1787: il confronto dei *Framers* sulla natura e il metodo di nomina dell'esecutivo

Com'è noto, il principale tema di confronto tra i costituenti di Filadelfia fu la creazione o meno di un forte governo federale in grado di superare le difficoltà evidenziate dall'assetto istituzionale che era stato istituito dagli *Articles of Confederation*. La Convenzione si divise così tra coloro, autodefinitisi "federalisti", che erano favorevoli al rafforzamento dell'esecutivo nazionale e gli "antifederalisti" ovvero i delegati che nel corso del dibattito, pur riconoscendo l'inadeguatezza dell'assetto istituzionale vigente e quindi la necessità di rafforzare il coordinamento dei poteri al livello federale, non volevano porre in discussione la sovranità degli Stati[3]. Dal momento che l'istituzione di un forte esecutivo nazionale evocava la paura di un nuovo potere di tipo monarchico e pareva ridimensionare il ruolo acquisito dagli Stati, la discussione sulla sua natura, individuale o collegiale, risultò fin da subito fortemente divisiva, con i federalisti intenzionati a far prevalere la soluzione della «single person»[4] proposta il 1° giugno 1787 da James Wilson della Pennsylvania (e poi sostenuto da Charles Pinckney, delegato della South Carolina) e gli antifederalisti (Elbridge Gerry del Massachusetts ed Edmund Randolph della Virginia) che invece caldeggiavano la soluzione collegiale.

Tuttavia, vista l'incertezza che caratterizzava la discussione, la Convenzione rimandò ogni decisione in merito, preferendo invece

[3] Sul punto, F. Tonello, *La Costituzione degli Stati Uniti*, Milano, 2010, 20. Più in generale, sul dibattito costituente relativo al sistema di elezione del Presidente e all'*Electoral College*, tra gli altri, J. D. Feerick, *The Electoral College: Why It Was Created*, in *American Bar Association Journal* (A.BA.J.), 54, 3. 1968, 250 ss.; R. G. Hoxie, *The Presidency in the Constitutional Convention*, in *Presidential Studies Quarterly*, 15, 1985, 1, 25 ss..

[4] Cfr., M. Farrand, *The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven and London, 1966 (3 vol.), I, 63 (in seguito citati come *Records*).

DPCE online
ISSN: 2037-6677

concentrarsi sulle modalità con cui nominare l'esecutivo[5]. Così, già dalle prime fasi del dibattito, i delegati valutarono la possibilità di farlo eleggere dal Congresso, così come previsto dal primo progetto istituzionale sottoposto alla Convenzione (il c.d. *Virgina Plan*), oppure direttamente dai cittadini, secondo quanto invece proposto da un numero più ristretto di *Framers* tra cui James Wilson, Gouverneur Morris e Benjamin Franklin della Pennsylvania, James Madison della Virginia ed Alexander Hamilton di New York[6].

Per Wilson soltanto l'elezione diretta da parte dei cittadini avrebbe reso l'esecutivo «il più indipendente possibile»[7], sottraendolo alle facili pressioni del legislativo, organo sulla cui composizione la Convenzione risultava essere peraltro ulteriormente divisa, posta la presentazione di un progetto, il *New Jersey plan*, in cui la formazione del Congresso era prevista in base all'uguale rappresentanza degli Stati e non, come nel *Virginia plan*, in proporzione alla popolazione.

Al riguardo, sebbene i fautori dell'elezione popolare giudicassero come un «successo»[8] l'esperienza degli Stati di New York e del Massachusetts, caratterizzati dall'elezione diretta del Governatore, in realtà la proposta di un ricorso al voto popolare diretto incontrava forti ostacoli nella diversità dei requisiti per votare fissati a livello statale e nella resistenza sia degli Stati con una minore popolazione, timorosi di risultare poi politicamente marginali, che di quelli del Sud, favorevoli in ragione del loro particolare peso demografico all'introduzione di un sistema di ponderazione nel voto capace di prendere in considerazione il numero degli schiavi presenti[9].

Al contrario, per i fautori dell'elezione congressuale, far scegliere l'esecutivo direttamente dai cittadini costituiva, come sostenne Roger Sherman, rappresentante del Connecticut, «l'essenza stessa della tirannide» poiché «era la volontà [delle Camere] che doveva essere messa in discussione». Per il delegato, infatti, l'«*executive magistracy*» era un'istituzione chiamata solo ad «attuare la volontà del legislativo» e quindi la sua nomina doveva spettare all'unico «depositario della volontà suprema della società»[10]. Il ricorso all'elezione dell'esecutivo (per un unico mandato) da parte della rappresentanza nazionale, proposta condivisa da gran parte della Convenzione e presente tanto nel *Virginia plan* che nel progetto rivale, rifletteva quell'atteggiamento di sfiducia verso l'esecutivo «prevalente»[11] già alla fine del periodo coloniale, visto che molte costituzioni statali prevedevano l'elezione parlamentare del Governatore per un solo anno di

[5] F. Tonello, *La Costituzione degli Stati Uniti*, cit., 20.
[6] Sul punto, Hoxie, *The Presidency in the Constitutional Convention*, cit., 29.
[7] *Records* I, 69, trad. mia.
[8] *Ibidem*, 68, trad. mia.
[9] Sul punto, Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti*, cit, 31-32.
[10] *Records* I, 65, trad. mia.
[11] Come ha sottolineato E. S. Corwin, *The President Office and Powers, 1787-1957*, New York, 1957, 5-6, allora si riteneva che l'*executive magistracy* fosse «il naturale nemico, il legislativo il naturale amico della libertà».

mandato e che nell'assetto istituzionale definito dagli *Articles of Confederation* mancava un vero organo di governo[12].

Anche il confronto sulla durata e l'eventuale rinnovo del mandato dell'esecutivo finì per intrecciarsi con quello relativo alla modalità della sua elezione. Così, mentre i fautori dell'elezione congressuale erano favorevoli a un mandato molto lungo (pari ad almeno sei anni, senza possibilità di rinnovo), i delegati che ritenevano auspicabile la rielezione manifestavano il timore che tale soluzione, nell'ipotesi di elezione da parte del legislativo, potesse favorire manipolazioni e intrighi politici.

In tale quadro, il 2 giugno 1787 la Convenzione, riunitasi come *committee of the whole* per discutere il *Virginia plan*, votò con un ampio margine (8 a 2) a favore dell'elezione da parte del Congresso sulla base di un mandato non rieleggibile fissato a sette anni (soluzione proposta da Roger Sherman del Connecticut), approvando poi, due giorni più tardi, la mozione di Wilson per un esecutivo individuale[13].

Tuttavia, anche nelle settimane successive il tema della modalità di elezione continuò a dividere i *Framers*, costretti ad affrontare «la sfida di dover inventare qualcosa, quasi da zero»[14] visto che la storia offriva loro pochi precedenti relativi alla scelta di un capo repubblicano dell'esecutivo, mentre l'esperienza pre-rivoluzionaria aveva visto tale potere venir assunto soltanto per via ereditaria o grazie a una nomina di un'autorità superiore.

In particolare, la discussione tra i costituenti si concentrò sulla possibilità di far eleggere l'esecutivo direttamente dai cittadini e significativamente il 17 luglio Gouverneur Morris sottolineò la necessità che l'esecutivo non diventasse «una mera creatura» del legislativo, ma al contrario fosse scelto dai «freeholders of the country» come già accadeva con il Governatore negli Stati di New York e del Connecticut. Secondo il delegato della Pennsylvania, una volta posto nelle condizioni di esprimersi direttamente, il popolo non avrebbe mancato di scegliere un uomo meritevole e dotato di «una reputazione continentale», mentre il Congresso avrebbe invece adottato la propria decisione solo attraverso l'aiuto di «intrighi, complotti e fazioni» e il risultato finale sarebbe stato paragonabile «all'elezione di un papa da parte di un conclave di cardinali»[15].

---

[12] In merito, Hoxie, *The Presidency in the Constitutional Convention*, cit., 29. Sul dibattito dei costituenti relativo alla natura del potere esecutivo, W. G. Mayer, *What the Founders Intended: Another Look at the Origins of the American Presidential Selection Process*, in Id., *The Making of the Presidential Candidates 2008*, Lanham, Md, 2008, 205; J. N. Rakove, *Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of the Constitution*, New York, 1996, 244 ss..

[13] Sul punto, Tonello, *La Costituzione degli Stati Uniti*, cit., 21 e Feerick, *The Electoral College: Why It Was Created*, cit., 250.

[14] Così Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 18, trad. mia. Al riguardo, anche Edwards, *Why the Electoral College Is Bad for America*, cit., 78 ss.; R. P. McCormick, *The Presidential Game: The Origins of American Presidential Politics*, New York, 1982, 256 ss..

[15] *Records*, II, 29, trad. mia.

DPCE online
ISSN: 2037-6677

Al contrario, per George Mason della Virginia, la scelta di lasciare all'intero popolo l'elezione dell'Esecutivo allo scopo di assicurare la presenza di un governo duraturo non poteva essere ritenuta come «praticabile». A causa dell'estensione del Paese, il popolo non avrebbe infatti avuto la capacità necessaria per valutare i diversi candidati e quindi affidare ad esso la scelta della persona più adatta a divenire lo «chief Magistrate» sarebbe stato come «sottoporre una prova di colori a un cieco»[16]. Per il delegato Gerry, intervenuto in merito, proprio «l'ignoranza del popolo» avrebbe reso l'elezione popolare dell'esecutivo «radically vicious»[17].

Tuttavia, il 17 luglio la Convenzione respinse a larga maggioranza (9 a 1) la proposta dell'elezione popolare diretta dell'esecutivo e il 26 luglio si espresse di nuovo a favore dell'istituzione di un esecutivo individuale eletto dal parlamento sulla base di un mandato settennale non rinnovabile[18]. Questa decisione, tuttavia, si dimostrò, al pari di altre, un accordo di breve durata e nel corso del dibattito i delegati finirono per prendere in considerazione anche altre possibili soluzioni in cui l'elezione dell'esecutivo era opera dei governatori, delle assemblee statali, di un apposito comitato di quindici parlamentari estratti a sorte (e obbligati ad esprimersi appena designati) oppure scaturiva dalla possibilità riconosciuta a ciascun Elettore di esprimere la propria preferenza per due o tre candidati o dall'attribuzione al legislativo nazionale del compito di individuare il vincitore tra i diversi candidati scelti dagli elettori di ciascun Stato[19].

In particolare, la Convenzione discusse diverse proposte che affidavano l'elezione dell'esecutivo a speciali *Elector*s scelti, attraverso un'elezione popolare, in collegi geograficamente definiti e in un numero proporzionale alla popolazione di ciascun Stato[20]. Questa soluzione non era nuova ai *Framers* visto che la Costituzione del 1776 del Maryland aveva creato un collegio di ventiquattro membri, eletti direttamente dai *county freeholders*, per scegliere i senatori statali ed Alexander Hamilton, invocando addirittura l'esempio delle «monarchie elettive» europee, già il 18 giugno aveva proposto alla Convenzione che la «suprema autorità esecutiva degli Stati Uniti» fosse conferita a un «*Governor* eletto per rimanere in carica «*during good behaviour*» da parte di un collegio di «elettori scelti dal popolo» negli «*election districts*» utilizzati per designare i membri del Senato[21].

[16] *Ibidem*, 31, trad. mia.
[17] *Ibidem*, 114.
[18] Sul punto, Feerick, *The Electoral College: Why It Was Created*, cit., 251.
[19] Cfr., Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 22.
[20] In merito, G. Conti, *Aspetti problematici del processo di elezione del Presidente degli Stati Uniti*, in Federalismi.it, 22-02-2017, 18; Feerick, *The Electoral College: Why It Was Created*, cit., 251.
[21] *Records*, I, 292, trad. mia. Anche Madison, una volta dichiaratosi favorevole all'ipotesi dell'«elezione da parte del popolo o di una parte qualificata di esso» e giudicato l'intervento diretto dei cittadini come la soluzione «migliore», riteneva il sistema degli «elettori scelti dal popolo» comunque preferibile a quello incentrato sull'intervento del legislativo, (ivi., II, 110-111, trad. mia).

Al fine di porre fine alle continue votazioni, consentendo così al dibattito di sfociare finalmente in un accordo, il 31 agosto la Convenzione affidò a un proprio comitato ristretto (*committee of eleven*), composto da un rappresentante di ogni Stato, il compito di risolvere le questioni ancora aperte, tra cui quella relativa all'elezione dell'esecutivo (per il quale, il 6 agosto, era stato scelto il titolo di «*President of the United States*»)[22].

L'accordo sulla natura dell'organo legislativo, raggiunto attraverso il c.d. *Connecticut Compromise (o Great Compromise*) in virtù del quale la Camera bassa era eletta in base alla popolazione e il Senato assicurava la rappresentanza paritaria tra gli Stati, creò le condizioni perché la Convenzione, riguardo il sistema di elezione del Presidente, riuscisse a individuare un punto di equilibrio tra le sue diverse e conflittuali componenti[23].

3. La Costituzione del 1787: l'adozione del meccanismo degli Elettori presidenziali scelti dagli Stati come compromesso tra soluzioni ed esigenze istituzionali eterogenee

Il 4 settembre 1787, pochi giorni prima della chiusura dei lavori costituenti, grazie all'adozione di quello che sarà poi denominato collettivamente come «*Electoral college*», fu raggiunto un compromesso tra coloro che erano favorevoli all'elezione del Presidente da parte del Congresso e quelli che invece sostenevano la sua elezione popolare diretta.

Il Presidente sarebbe stato eletto da un collegio composto da un numero di delegati (*Electors*) pari nel loro numero alla somma dei membri della Camera dei Rappresentanti e del Senato scelti in ogni Stato secondo il criterio – nomina o elezione popolare diretta – liberamente stabilito dal suo organo legislativo. Gli Elettori avrebbero poi votato nello stesso giorno nelle rispettive capitali statali, esprimendo due preferenze per due persone diverse, di cui una non residente nello Stato, senza però distinguere i loro voti tra Presidente e Vicepresidente. La persona che avesse ottenuto la maggioranza del numero totale dei Grandi Elettori sarebbe diventata il Presidente, mentre la seconda classificata, anche nell'ipotesi avesse raggiunto, al pari dell'altra, la maggioranza assoluta dei componenti del collegio, avrebbe invece assunto la carica di Vicepresidente. Qualora nessun candidato avesse raggiunto tale risultato, oppure in caso di parità tra i primi

[22] *Ibidem*, 185.
[23] Sul compromesso in fase costituente, Conti, *Aspetti problematici del processo di elezione del Presidente degli Stati Uniti*, cit., 19; C. Martinelli, *Profili di storia costituzionale degli Stati Uniti d'America*, in G. D'Ignazio, *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Padova, 2020, 9 ss.; F. Clementi e G. Passarelli, *Eleggere il Presidente. Gli Stati Uniti da Roosevelt a oggi*, Venezia, 2020, versione *e-book*, cap. 1.1. In merito, anche Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 15 ss; S. Eckl, *Faithless Electors: Keeping the Ties That Bind*, in *Fordham Law Review*, 88, 5, 2020, 1928 ss.; K. E. Whittington, *The Vexing Problem of Faithless Electors*, in 2019-2020 *Cato Sup. Court Review*, 67 (2019-2020), 75 ss.; Edwards, *Why the Electoral College Is Bad for America*, cit., 78 ss..

DPCE online
ISSN: 2037-6677

due, sarebbe spettato al Senato scegliere rispettivamente tra i cinque che avessero ottenuto il maggior numero di voti elettorali o tra i primi due con le stesse preferenze[24].

I *Framers* non concordarono sulla frequenza con cui questa «procedura di riserva»[25] sarebbe risultata necessaria: se per il delegato Wilson la progressiva capacità dei Grandi Elettori di conoscere e valutare i «personaggi di statura continentale»[26] candidatisi alla Presidenza avrebbe reso molto raro il ricorso al voto dei parlamentari, al contrario per Mason tale passaggio si sarebbe imposto «diciannove volte su venti»[27]. Il Presidente sarebbe rimasto in carica per quattro anni con la possibilità di essere poi rieletto, mentre i Grandi Elettori, una volta espressa la propria scelta, avrebbero esaurito il proprio compito e si sarebbero ritirati[28].

Nel corso del successivo dibattito in seno alla Convenzione, la proposta del comitato fu principalmente criticata per il ruolo che riconosceva al Senato. Dal momento che quest'ultimo avrebbe deciso quasi sempre l'esito dell'elezione, diversi delegati paventarono la possibile dipendenza politica del Presidente nei suoi confronti, nonché il rischio che finisse per operare in modo sempre più distaccato dall'altro ramo del legislativo, poste anche le esclusive competenze che era chiamato ad esercitare (ratifica dei trattati internazionali e approvazione delle nomine dei funzionari federali). Oltre a ciò, visto che la scelta del Presidente rischiava di riflettere non tanto la volontà popolare quanto quella che era considerata l'«influenza aristocratica»[29] di una camera eletta dai parlamenti statali e non direttamente dai cittadini, al fine di ridurre le probabilità di un suo intervento decisivo, venne proposto, inizialmente con il sostegno di Madison ed Hamilton, di consentire l'elezione presidenziale anche con il raggiungimento della sola maggioranza relativa dei Grandi Elettori[30]. Tuttavia, tale proposta e quella rivolta ad abbassare ulteriormente a un terzo degli *Electors* la soglia necessaria per conquistare la Presidenza vennero respinte dalla Convenzione ad ampia maggioranza[31].

La Convenzione, dopo un'ampia discussione, approvò (9 Stati contro 2) il ricorso ai Grandi elettori e decise di trasferire alla Camera il potere di scegliere il Presidente nel caso nessuno candidato avesse raggiunto la maggioranza, stabilendo (8 Stati a 3) che i Rappresentanti non esprimessero

[24] Sulle proposte del *committee of eleven*, Feerick, *The Electoral College: Why It Was Created*, cit., 252.
[25] Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, cit., 46.
[26] *Records*, II, 501 (trad. mia).
[27] *Ibidem*, 510 (trad. mia).
[28] *Ibidem*, 496.
[29] Così il delegato Morris durante la seduta del 6 settembre 1787, cfr., *Records*, II, 527. In merito, sulla «natura aristocratica del Senato» percepita dai *Framers*, Foley, *Presidential Elections and Majority Rule*, cit., 13, nonché N. R. Williams, *Why the National Popular Vote Compact is Unconstitutional*, in *BYU Law Review*, 2012, 1523, 1558, ivi citato.
[30] *Records*, II, 514. Sul punto, Feerick, *The Electoral College: Why It Was Created*, cit., 251
[31] *Ibidem*, 253.

il loro voto *per capita*, ma, al pari di quanto già inizialmente deciso per il Senato, per singoli delegazioni di Stati, in modo così da assicurare l'equilibrio tra gli Stati più grandi e quelli più piccoli. Venne inoltre previsto che il Presidente fosse eletto dalla maggioranza dei voti delle delegazioni statali in presenza del *quorum* costituito dalla rappresentanza dei due terzi degli Stati e che il Senato mantenesse un proprio ruolo all'interno della procedura di riserva in quanto chiamato a decidere, a scrutinio segreto, il Vicepresidente qualora vi fosse stata parità dei voti elettorali tra o più candidati per tale carica.

La scelta di affidare all'*House* la scelta del Presidente (anche se all'interno di una serie limitata di candidati predeterminati) rispondeva alla volontà di garantire, tramite l'intervento della camera eletta direttamente dal popolo, «una sorta di mandato sostitutivo»[32] nell'ipotesi che nessun candidato avesse ottenuto una maggioranza nel collegio elettorale e al fine di proteggere quest'ultimo da ogni possibile manipolazione politica e indebita interferenza del legislatore statale, della burocrazia federale e dei gruppi di interesse, i costituenti stabilirono che le funzioni di *Elector* non potevano essere svolte da alcun Rappresentante e Senatore, né da una persona con una carica pubblica o con un impiego retribuito a livello federale dagli Stati Uniti[33].

4. Il ruolo decisionale riconosciuto dai costituenti ai Grandi elettori: l'*Electoral* College inteso come organo deliberativo

Dopo essere stato a lungo al centro del dibattito[34], il sistema di elezione del Presidente così congegnato fu definitivamente adottato dalla Convenzione il 7 settembre 1787, ma l'accordo faticosamente raggiunto non apparve la soluzione ideale ai *Framers* sostenitori dell'elezione popolare del Presidente, né a quelli invece favorevoli all'intervento del legislativo nella scelta dell'esecutivo. Nella sua composizione, il meccanismo adottato dai costituenti era un compromesso che operava come una sorta di «replica temporanea»[35] del Congresso in cui i Grandi Elettori erano scelti dagli Stati al posto dei deputati e dei senatori, chiamati a riunirsi solo una volta e nei rispettivi Stati al fine di non essere condizionati dal governo nazionale o di finire oggetto di più ampie manipolazioni politiche.

[32] Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, cit., 47.
[33] *Records*, II, 517.
[34] Complessivamente, furono più di quindici le proposte sul sistema di selezione del Presidente e a questo tema i costituenti dedicarono ventidue giorni di discussione, votando su di esso ben trenta volte (per una tabella riassuntiva delle diverse votazioni, si veda Edwards, *Why the Electoral College Is Bad for America*, cit., 102). Sul punto, Feerick, *The Electoral College: Why It Was Created*, cit., 249 ss..
[35] Così Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 25. Sull'*Electoral College* inteso come «una sorta di assemblea "diffusa"», Conti, *Aspetti problematici del processo di elezione del Presidente degli Stati* Uniti, cit., 19.

DPCE online
ISSN: 2037-6677

Com'è stato sottolineato, tale soluzione, sostenuta soprattutto da Madison, Wilson e Morris[36], non fu accettata dalla Convenzione per le proprie qualità, ma perché sembrò comportare meno svantaggi rispetto alle altre che erano state proposte (*in primis* l'elezione da parte del Congresso). In sostanza, l'accordo si pose come una *second choice* capace di garantire una serie di ulteriori, fondamentali compromessi che non furono congegnati per essere solo dei «pragmatici *patchwork*» delle diverse opzioni discusse, ma per riproporre molti dei «principi e delle idee»[37] emerse nel corso del dibattito costituente[38].

In particolare, la scelta di affidare ai corpi legislativi statali ogni decisione relativa alla nomina dei Grandi Elettori rispondeva tanto ai *Founders* che volevano mantenere il potere degli Stati che a quelli che auspicavano la partecipazione del popolo al processo elettorale. L'assegnazione degli stessi voti elettorali agli Stati in ragione della loro rappresentanza parlamentare, nonché la decisione di attribuire due voti a ciascun *Elector*, di cui uno da esprimere per un candidato non residente nel suo Stato, accoglievano invece la richiesta, avanzata da molti costituenti, di ridurre il peso degli Stati più grandi all'interno del processo elettorale. I costituenti, infatti, intendevano far eleggere il Presidente da una maggioranza popolare che fosse distribuita a livello nazionale in modo da scongiurare il rischio di una sua «concentrazione geografica»[39] destinata ineluttabilmente a favorire, come paventato dagli Stati con una minore popolazione, le grandi città del Nord-est del Paese e gli Stati più rilevanti sul piano demografico.

A tali esigenze di tipo federale rispondeva anche il meccanismo di elezione del Presidente incentrato, nella sua prima fase, sul raggiungimento da parte di un candidato della speciale «maggioranza di maggioranze»[40] ovvero sulla conquista di un numero di Stati sufficiente a garantirgli l'assegnazione della maggioranza dei Grandi Elettori. Questi ultimi, del resto, in quanto gruppo più ristretto e selezionato, sarebbero risultati maggiormente in grado di estendere oltre i confini degli Stati l'ambito delle persone da prendere seriamente in considerazione per la carica, allontanando così il pericolo di scelte che, se affidate invece all'«azione separata degli

[36] Per Feerick, *The Electoral College: Why It Was Created*, cit., 254, i tre delegati furono i «capo architetti del Collegio Elettorale» (trad. mia).
[37] *Ibidem*, 404 (nota n. 27) citando Mayer *What the Founders Intended*, cit., 211 ss. (trad. mia).
[38] In tal senso, J. Rakove, *The E-College in the E-Age*, in Id., *The Unfinished Election of 2000*, New York, 2001, 210 ss.; Edwards, *Why the Electoral College Is Bad for America*, cit., 111 ss.. Per B. L. Fife, *Reforming the Electoral Process in America: Toward More Democracy in the 21st Century*, Santa Barbara, Ca, 2010, 83 ss., «ogni soluzione sembrò peggiore delle altre» (trad. mia).
[39] G. Aravantinou Leonidi, *L'elezione del Presidente negli Stati Uniti d'America. Disfunzioni e ipotesi di riforma*, in C. Murgia (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, 2017, 94.
[40] Foley, *Presidential Elections and Majority Rule*, cit., 15.

Stati»[41] attraverso i loro organi legislativi, avrebbero finito per premiare candidature prive di un'effettiva rilevanza nazionale[42].

Al riguardo, come sottolineò Hamilton nel *Federalista* n. 68, pubblicato nel 1788 per convincere i cittadini di New York a ratificare la nuova Costituzione, il sistema scelto dalla Convenzione per l'elezione del «*Chief Magistrate*», seppur «non perfetto», era da considerarsi «perlomeno eccellente» dal momento che i Grandi Elettori, in quanto cittadini «accuratamente prescelti», avrebbero avuto maggiori possibilità delle assemblee legislative di riferimento da cui erano scelti, di operare la loro scelta con le «nozioni e il discernimento necessari»[43]. Tale «corpo intermedio»[44], proprio perché composto da personalità indipendenti, non influenzate da mandati precedenti e chiamate a riunirsi su base statale unicamente per adottare tale decisione, secondo Hamilton avrebbero indirizzato, con buona probabilità, i loro voti verso coloro che, distintisi «per virtù e meriti intrinseci»[45], erano idonei più di altri ad assumere tale alta carica. Così, la soluzione adottata dai *Founding Fathers* sarebbe stata capace di ridurre al minimo il rischio di «tumulti e disordini»[46] e il ricorso a contrattazioni politiche, interferenze esterne e intrighi, intesi da Hamilton quali veri «nemici mortali del governo repubblicano» e avrebbe offerto la «garanzia morale» che l'ufficio di Presidente non sarebbe mai stato ricoperto da una persona «non dotata delle qualità necessarie»[47].

In altri termini, la concezione originaria dei Grandi Elettori quali *free agents* chiamati, in distinte riunioni statali, ad operare una scelta

[41] Così, richiamando la preoccupazione, avvertita dai costituenti, che «il campanilismo potesse dominare il procedimento di scelta», Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti*, cit., 33.

[42] Sulla «particolare attenzione alle esigenze relative al processo di selezione dei candidati presidenziali» evidenziata dai *Founders*, Conti, *Aspetti problematici del processo di elezione del Presidente degli Stati Uniti*, cit., 18.

[43] A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *Il Federalista*, Bologna, 1998, 561.

[44] *Ibidem*, 562

[45] *Ibidem*, 564. Così, secondo John Jay (*Federalista* n. 64), dal momento che «il corpo elettorale selezionato che procederà alla nomina del Presidente, e le varie assemblee legislative dei singoli Stati che provvederanno alla designazione dei senatori, saranno composti dai cittadini più illuminati e più rispettabili, vi sono molte buone ragioni per ritenere che il loro interesse ed i loro voti si indirizzeranno soltanto verso chi si sarà veramente distinto, per talento o virtù, e verso chi si sarà assicurato, a buona ragione, la fiducia del popolo» (ivi, 536-537).

[46] *Ibidem*, 561. Sul punto G. Negri, *Il sistema politico degli Stati Uniti d'America*, Pisa, 1969, 160. Si veda anche P. F. Kisak, *The U.S. Presidential Election Process*, Scotts Valley, Ca, 2016, 15 ss..

[47] Hamilton, Madison, Jay, *Il Federalista*, cit. 563. Secondo Hamilton, infatti, «Il talento per il basso intrigo o le piccole manovre per accaparrarsi popolarità possono forse bastare, da sole, a conseguire anche i massimi onori in un singolo Stato, ma ben altre abilità e diverso merito dovrà il candidato possedere per guadagnarsi la stima e la fiducia di tutta l'Unione, o quanto meno, di tanta parte di essa quanta sarebbe necessaria a permettergli di ascendere all'alta carica di Presidente degli Stati Uniti» (ivi). Sulla volontà dei costituenti di garantire la scelta come Presidente, di «uno statista in grado di trascendere le meschine divisioni», B. Ackerman, *The Failure of the Founding Fathers: Jefferson, Marshall, and the Rise of Presidential Democracy*, Cambridge, Ma, 2005, 5-6. (trad. mia). Sul punto anche, Eckl, *Faithless Electors: Keeping the Ties That Bind*, cit., 1929.

DPCE online
ISSN: 2037-6677

indipendente (e non a formalizzare decisioni prese altrove) rendeva l'*Electoral College* un organo privo di «una propria autonoma individualità politica»[48]. Al di là delle effettive difficoltà pratiche che caratterizzavano i trasporti alla fine del XVIII secolo, la scelta di separare le delegazioni statali, nonché di concedere loro un'unica occasione per esprimere il proprio voto, voleva impedire la negoziazione di eventuali nuovi accordi di maggioranza a partire dalle deliberazioni degli altri componenti, obbligando i membri dell'*Electoral College* ad una decisione la più autonoma possibile ovvero non condizionata dal ricorso a compromessi[49].

Del resto, al di là della candidatura di un'altissima personalità politica in grado raccogliere fin da subito la maggioranza degli *Electors*, l'eventualità che si potesse conquistare la Presidenza vincendo in più Stati grazie al sostegno di strutture di tipo partitico operanti a livello nazionale e non alla scelta operata dai Grandi Elettori, intesi come decisori indipendenti, era stata ignorata dai costituenti riuniti a Filadelfia. In effetti, questi ultimi avevano manifestato la propria contrarietà al coinvolgimento nelle procedure costituzionali delle "fazioni" – gli «antenati»[50] dei moderni partiti politici – in quanto da loro ritenute un pericolo per la comunità e per il regolare funzionamento delle istituzioni e proprio facendo riferimento a tale «immaginario universo senza partiti»[51], avevano ritenuto necessario inserire nella Costituzione alcuni strumenti specificatamente «antimaggioritari»[52] come l'elezione indiretta dei senatori e il ricorso al Collegio Elettorale per la scelta del Presidente.

Inoltre, i *Founding Fathers* avevano stabilito che qualora i Grandi Elettori, a causa soprattutto della circostanza di deliberare in riunioni separate e politicamente non coalizzate, non fossero stati in grado di concentrare le loro preferenze su un solo candidato dotato di una sufficiente rilevanza nazionale, ma al contrario le avessero disperse tra una pluralità di candidature, il Collegio Elettorale avrebbe operato di fatto come una sorta

[48] R. Toniatti, *La Corte Suprema conferma la sanzionabilità dei componenti "infedeli" dell'Electoral college presidenziale*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, *Consulta Online*, 20-07-2020, 5.
[49] Per Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, cit, 45, ogni gruppo di Grandi Elettori, una volta separato dagli altri, «avrebbe potuto chiedersi e rispondere da solo alla domanda su chi nel Paese fosse il più adatto a diventare Presidente dell'intera Nazione».
[50] S. Volterra, *Sistemi elettorali e partiti in America*, Milano, 1963, 5.
[51] Così L. Stroppiana, *Stati Uniti*, Bologna, 2021, 85.
[52] Così Volterra, *Sistemi elettorali e partiti in America*, cit., 7, che richiamando le riflessioni di Madison nel *Federalista* n. 10 riguardo l' inevitabilità" delle fazioni e la conseguente necessità di una loro regolamentazione in grado di non compromettere la natura del governo, sottolinea come i «timori di una tirannide maggioritaria» espressi dai *Founding Fathers* in realtà fossero «timori di prevalenza popolare» ovvero di «un rovesciamento delle classi che detenevano il potere» incoraggiato dalle fazioni attraverso «appelli alle masse» (ivi, 6). In merito, Hamilton, Madison, Jay, *Il Federalista*, cit., 189 ss.; su questo aspetto del dibattito costituente, si vedano anche, tra gli altri, Foley, *Presidential Elections and Majority Rule*, cit., 15 e R. Muirhead, N. L. Rosenblum, *The Uneasy Place of Parties in the Constitutional Order*, in M. Tushnet, M. A. Graber, S. Levinson (a cura di), *The Oxford Handbook of the U.S. Constitution*, New York, 2015, 222.

di «organo "intermedio"» chiamato ad esercitare un potere che era «l'equivalente funzionale di una *nomination*»[53], mentre l'elezione congressuale del Presidente e del Vicepresidente tra i candidati indicati dagli stessi *Electors* sarebbe diventata quella ordinaria[54].

5. Le prime elezioni presidenziali e la problematica applicazione della disciplina costituzionale sull'*Electoral College*: la pluralità dei modi di investitura dei Grandi Elettori e l'avvento delle organizzazioni politiche

Durante la campagna per la ratifica della Carta, segnata dall'acceso confronto tra federalisti e antifederalisti su molte delle decisioni adottate dalla Convenzione, il sistema di selezione del Presidente non fu oggetto di particolare attenzione, posta anche la consapevolezza che George Washington sarebbe stato sicuramente eletto alla massima carica della nuova repubblica[55].

In realtà, al di là del suo esito scontato, la prima elezione presidenziale, iniziata nel 1788 e completata nell'anno successivo[56], evidenziò quanto fosse problematico rendere concretamente operativo il complesso meccanismo elettorale e come le dinamiche politico-istituzionali sorte nel corso della sua applicazione, destinate a caratterizzare anche le successive elezioni del 1792, 1796 e 1800, smentissero molti degli «assunti»[57] che avevano ispirato i *Framers*.

Così, la previsione costituzionale (art. II, sez, I) che affidava alle legislature degli Stati la scelta delle modalità di nomina dei Grandi Elettori

[53] Così, Conti, *Aspetti problematici del processo di elezione del Presidente degli Stati Uniti*, cit., 19, citando (con una propria traduzione) E. H. Buell, Jr., W.G. Mayer (a cura di), *Enduring Controversies in Presidential Nominating Politics*, Pittsburg, 2004, 33.
[54] Sul punto, Tonello, *La Costituzione degli Stati Uniti*, cit., 22.
[55] Al riguardo, sebbene il delegato Wilson avesse espresso, nel corso della discussione del 4 settembre 1787, molte riserve riguardo la soluzione adottata («Questo tema ha diviso fortemente la Camera e dividerà anche il popolo. In verità, è stata la decisione più difficile da prendere», *Records*, II, 501) e il successivo 11 dicembre, di fronte all'assemblea riunita nello Stato della Pennsylvania per ratificare la nuova Costituzione, avesse affermato che la Convenzione non era stata «così indecisa con nessun altra parte del progetto quanto con quella riguardante la scelta del Presidente» (cfr., *Records*, III, 116, trad. mia), questa fu l'unica parte della nuova Costituzione che, come osservò Hamilton, non era stata accolta con «severe critiche» (cfr., Hamilton, Madison, Jay, *Il Federalista*, cit., 561). Sul limitato dibattito sviluppatosi nel corso della ratifica riguardo il metodo di elezione del Presidente, Feerick, *The Electoral College: Why It Was Created*, cit., 253 ss.; sul punto, tra gli altri, anche Negri, *Il sistema politico degli Stati Uniti d'America*, cit., 160 e J. N. Rakove, *Presidential Selection: Electoral Fallacies*, in *Political Science Quarterly*, 119, 2004. 21.
[56] La Costituzione fu ratificata il 21 giugno 1788 e il Congresso adottò l'ordinanza per consentire lo svolgimento delle elezioni presidenziali solo il successivo 13 settembre. Sulla base di ciò, fu richiesto agli Stati di scegliere i propri Elettori a partire dal 7 gennaio 1789, ma questi ultimi poterono riunirsi e votare solo il successivo 4 febbraio, mentre i loro voti furono conteggiati il 4 marzo (in merito, W.G. Mayer, *Theory Meets Practice: The Presidential Selection Process in the First Federal Election, 1788-89*, in W.G. Mayer, J. Bernstein (a cura di), *The Making of The Presidential Candidates*, Lanham, Md, 2012, 159 ss..
[57] Così Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, cit, 45.

DPCE online
ISSN: 2037-6677

(«in such Manner as the Legislature thereof may direct») comportò la formazione del Collegio Elettorale sulla base di una pluralità di criteri diversi. In particolare, fra i dieci Stati che parteciparono alla consultazione del 1788[58], il Maryland e la Pennsylvania decisero di impiegare il *general ticket* (talvolta indicato anche come *unit rule*) ovvero un sistema di liste elette con il metodo del *winner-take-all*, il Delaware e la Virginia utilizzarono invece l'elezione in collegi, il Connecticut, la Georgia e il South Carolina affidarono la designazione ai loro rispettivi parlamenti, il Massachusetts e il New Hampshire, combinando tra loro i diversi metodi, consentirono alle proprie legislature di scegliere i Grandi Elettori tra i candidati più votati nelle elezioni popolari mentre il New Jersey affidò la nomina al Governatore e al *Privy Council*[59].

Negli Stati in cui si svolsero le elezioni popolari, nonostante l'avversione manifestata dai costituenti verso qualsiasi forma di competizione politica attraverso le "fazioni", la selezione degli Elettori fu in realtà segnata dal confronto, avviato in occasione della ratifica della nuova Costituzione, tra *federalists* e *anti-federalists*, con i primi orientati a sostenere le elezioni nazionali e i secondi invece favorevoli all'adozione del sistema *by district* tanto per la selezione del Presidente che dei membri del Congresso[60].

Del resto, già dalla conclusione del secondo mandato di Washington nel 1796, fu possibile assistere alla formazione di «clubs» (o «societies») i cui membri, denominatisi come «democratics», «republicans» o più raramente «democratic-republicans»[61], si contrapponevano ai federalisti hamiltoniani sulla base di un *cleavage* ideologico più ampio di quello presente con gli anti-federalisti e destinato a riflettere la diversità degli interessi e delle esigenze economico-sociali che si proponevano di rappresentare[62].

Il progressivo consolidamento di queste organizzazioni politiche (destinate a caratterizzare il c.d. *first party system*) risultò evidente nell'elezione presidenziale del 1796, occasione nella quale ciascuno dei due partiti presentò una propria lista di candidati alla Presidenza e Vicepresidenza sulla base di uno scenario politico-istituzionale radicalmente

[58] Il North Carolina e il Rhode Island non ratificarono in tempo la Costituzione, mentre lo Stato di New York non partecipò al voto a causa del disaccordo sorto tra i due rami del legislativo sui criteri di nomina dei Grandi Elettori.
[59] In merito, T. Kuroda, *The Origins of the Twelfth Amendment: The Electoral College in the Early Republic, 1787-1804*, Westport Ct, 1994, 28 ss.; Mayer, *Theory Meets Practice*, cit., 166 ss.. Per uno schema riassuntivo dei diversi criteri utilizzati tra le elezioni del 1788-89 e quelle del 1836, si rinvia alla tabella riassuntiva pubblicata da Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 32.
[60] Cfr. Kuroda, *The Origins of the Twelfth Amendment*, cit., 28 ss..
[61] Sull'opportunità della denominazione «informale» di «partito jeffersoniano», Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, cit., 51; sull'opposizione, in questa fase, tra federalisti e «repubblicani jeffersoniani», anche Volterra, *Sistemi elettorali e partiti in America*, cit., 32.
[62] Sul punto, Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 407, nota n. 44, sottolinea come tali organizzazioni politiche, sebbene fossero classificabili come «proto-partitiche» (ivi, p. 30), in realtà «stavano facendo molte delle cose che i partiti fanno» (trad. mia).

diverso da quello in cui, secondo le aspettative dei *Framers*, il Collegio Elettorale, grazie a una deliberazione *super partes*, assicurava l'elezione all'unanimità di un candidato[63]. Nella consultazione, infatti, gli *Electors*, al di là delle diverse modalità con cui venivano scelti dagli Stati, furono chiamati a riunirsi non per «discutere, deliberare e negoziare»[64] in ragione di una propria autonomia decisionale, ma per esprimere un voto per i due candidati in conformità a un *pledge* assunto con il proprio partito[65] e solo a causa di dell'«approssimativa forma nazionale»[66] ricevuta dai rispettivi *caucus* congressuali non riuscirono a condizionare pienamente la contesa elettorale[67].

Questa tendenza generale alla contrapposizione politica influenzò anche le decisioni adottate dalle legislature statali riguardo le modalità di selezione dei Grandi Elettori. In occasione delle elezioni del 1792, 1796 e 1800, infatti, molti Stati modificarono i rispettivi meccanismi elettorali dopo accesi ed ampi dibattiti pubblici (svoltisi a livello parlamentare, sui quotidiani e con *pamphlets*) in cui furono dibattute le diverse interpretazioni dell'art. II della Costituzione e le caratteristiche dei diversi sistemi elettorali relativi alla consultazione presidenziale[68]. Così, se per i democratici-repubblicani, sostenitori dell'elezione popolare del Presidente, i costituenti

[63] Sulla nascita del *first party system*, R. P. McCormick, *The Second American Party System: Party Formation in the Jacksonian Era*, New York, 1973, 17 ss; sulla consultazione del 1796, destinata «a marcare una transizione da una cultura politica nazionale a un'altra», J. L. Pasley, *The First Presidential Contest: 1796 and the Founding of American Democracy*, Lawrence, Ks, 2013, pp 27 ss. (trad. mia). Sul punto, anche Foley, *Presidential Elections and Majority Rule*, cit., 23 ss.; Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, cit., 51.

[64] Kuroda, *The Origins of the Twelfth Amendment*, cit., 31.

[65] Sui *securing pledges* che già nel 1796 i partiti richiedevano agli Elettori, si veda R.M. Alexander, *Lobbying the Electoral College: The Potential for Chaos*, in Bugh (a cura di), *Electoral College Reform, cit*, 159 e 164.

[66] Così, Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, cit., 51.

[67] Nel 1796 Washington non volle farsi eleggere a un terzo mandato e così John Adams, federalista e vicepresidente uscente si contrappose al democratico-repubblicano Thomas Jefferson. Non essendo stato ancora adottato il XII emendamento, il Collegio Elettorale si espresse contemporaneamente per la carica di Presidente e di Vicepresidente, ma a causa delle difficoltà di coordinamento degli *Electors*, entrambi i due candidati risultarono alla fine eletti alle due supreme cariche (Adams come Presidente, a maggioranza assoluta e Jefferson come Vice-Presidente in quanto destinatario del maggior numero di voti dopo il Presidente). Significativamente, lo Stato della Pennsylvania, adottata la regola del *winner-take-all*, assegnò tutti i propri *Electors* a Jefferson, ma due di essi, a causa delle manovre politiche degli avversari, erano in realtà sostenitori di Adams. Tuttavia, uno degli Elettori favorevoli al candidato federalista decise di votare comunque per Jefferson, divenendo così, in ragione di tale autonomo giudizio, il primo "Elettore infedele" della storia del Collegio Elettorale, ma, a riprova della nuova logica politico-elettorale presente, fu duramente rimproverato dai dirigenti del partito che gli ricordarono di essere stato in realtà scelto «to act, not to think». Sul punto, Kuroda, *The Origins of the Twelfth Amendment*, cit., 59, nonché W. J. Ferling, *Adams vs. Jefferson: The Tumultuous Election of 1800 (Pivotal Moments in American History)*, New York, 2004, 166; Kisak, *The U.S. Presidential Election Process*, cit., 135.

[68] Tra gli altri, il Delaware, a partire dal 1792 passò dall'elezione per distretti alla selezione operata dal parlamento, il Maryland e il North Carolina adottarono nel 1796 il *district method*, mentre la Virginia abbandonò quest'ultimo sistema per poi passare al *general ticket*.

DPCE online
ISSN: 2037-6677

con la formula "ciascuno Stato nominerà" avevano affidato la scelta dei Grandi Elettori direttamente ai cittadini, per i federalisti, al contrario, tale potere spettava interamente ai legislatori statali.

Invece, riguardo la scelta del sistema elettorale, i fautori delle *district elections* ritenevano tale meccanismo di selezione l'unico in grado di assicurare la rappresentanza delle minoranze e un legame più stretto tra i candidati e gli elettori, mentre i sostenitori del *general ticket*, al contrario, sottolineavano come solo quest'ultimo, oltre ad assicurare l'assegnazione dei voti elettorali dello Stato sulla base della maggioranza nel voto popolare, garantisse il superamento delle divisioni politiche presenti all'interno dello Stato ed esaltate dai distretti elettorali[69].

Tuttavia, la prevalenza di una logica *partisan* impose la scelta del sistema elettorale che, al di là dei suoi teorici pregi e difetti, garantiva alla formazione politica dominante nello Stato la possibilità di massimizzare il proprio vantaggio nel numero di *Electors* assegnati[70]. Così, significativamente, nelle prime quattro consultazioni presidenziali i membri dell'*Electoral College* furono in prevalenza assegnati attraverso l'intervento dei parlamenti locali e in particolare in quelle del 1800 solo tre Stati utilizzarono il voto per distretti, mentre i rimanenti tredici ricorsero al criterio del *winner-take-all* assicurato dal voto delle legislature e dall'applicazione del *general ticket*[71].

6. *Segue:* L'approvazione del XII Emendamento nel 1804 e la trasformazione dell'*Electoral College* in organo chiamato a ratificare il risultato della contesa elettorale tra i candidati dei partiti

L'altro problema connesso al procedimento di scelta del Presidente previsto dalla Costituzione si manifestò in occasione della consultazione del 1800, creando le condizioni per una paralisi del meccanismo elettorale potenzialmente destinata a mettere in crisi l'intero sistema politico-istituzionale. Infatti, attraverso i propri *caucuses* congressionali, i due partiti ricandidarono Jefferson e Adams alla Presidenza, ma i jeffersoniani decisero di indicare espressamente Aarob Burr per la carica di Vicepresidente, mentre i federalisti non operarono la stessa scelta con Charles Cotesworth Pinckney, loro secondo candidato sulla scheda elettorale.

Il consolidamento delle due partiti rispetto al 1796 e la possibilità per le delegazioni statali di comunicare, coordinarsi e cooperare prima di riunirsi separatamente le une dalle altre, assicurò una maggiore fedeltà alla disciplina

[69] Sul punto, Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 35 ss..
[70] Al contrario, risultò altrettanto evidente, come nei casi della Pennsylvania nel 1796 e di New York nel 1800, quanto fosse politicamente strumentale anche la preferenza per le *district elections* quando espressa dal partito che in occasione del rinnovo del parlamento statale era risultato invece minoritario.
[71] Nel complesso, nel 1800 solo in sei Stati (Kentucky, Maryland, North Carolina, Rhode Island, Tennessee e Virginia) si svolsero elezioni popolari. In merito, Kuroda, *The Origins of the Twelfth Amendment*, cit., 55 ss..

di partito da parte degli Elettori, oramai intesi come rappresentanti politici *pledged* e, come tali, chiamati quindi ad assumere preventivamente l'impegno a sostenere un candidato e non ad esercitare un giudizio indipendente rispetto alla scelta del Presidente[72].

Così, a causa delle vigenti disposizioni che assegnavano a ogni Elettore i due voti per il Presidente e il Vicepresidente senza distinguere la votazione per l'uno e per l'altro, Jefferson e Burr ottennero ciascuno lo stesso numero di voti, rendendo quindi necessario, vista la parità fra i due candidati, entrambi sostenuti dalla maggioranza assoluta dei membri dell'*Electoral College*, il ricorso all'elezione del Presidente da parte dell'*House of Representatives*[73]. Poiché in quest'ultima i federalisti (che disponevano della maggioranza) decisero di sostenere Burr, furono necessarie ben trentasei votazioni e la decisiva astensione di un *congressman* federalista affinché il 17 febbraio 1801, in un quadro politico-istituzionale oramai segnato ormai da tensioni fortissime in cui venivano addirittura avanzate richieste di una nuova Convenzione costituzionale e parevano emergere i segnali di una possibile guerra civile, Jefferson venisse finalmente eletto Presidente. Qualora l'*impasse* si fosse prolungata fino al 4 marzo ovvero alla scadenza del mandato presidenziale di Adams e del Congresso, non solo sarebbe venuta meno la possibilità di scegliere il nuovo Presidente fino alla convocazione delle due nuove Camere prevista ben nove mesi più tardi, ma si sarebbe imposta la necessità di attribuire la suprema carica al Presidente *pro-tempore* del Senato o allo *Speaker* della Camera dei Rappresentanti, entrambi federalisti[74].

La drammatica crisi del 1800 e le difficoltà riscontrate in occasioni delle presidenziali del 1796 evidenziarono tutti i limiti del meccanismo elettorale adottato dai Padri Fondatori e la necessità di una sua immediata riforma[75].

Al riguardo, furono presentate tre diverse proposte di emendamento costituzionale rivolte a obbligare gli Stati a scegliere i propri Elettori attraverso le *district elections*, a separare la votazione per il Presidente e il Vicepresidente da parte degli stessi *Electors* e infine ad abolire questi ultimi

[72] Solo un Elettore federalista del Rhode Island espresse il proprio secondo voto a John Jay e non a Pinckney. In merito, Ferling, *Adams vs. Jefferson*, *cit.*, 199 ss. e Kuroda, *The Origins of the Twelfth Amendment*, cit., 89 ss..

[73] Sulla crisi del 1800, tra gli altri, Ferling, *Adams vs. Jefferson*, *cit.*, 174; Kuroda, *The Origins of the Twelfth Amendment*, cit., 100 ss.; B. Ackerman, *The Failure of the Founding Father. Jefferson, Marshall, And the Rise of Presidential Democracy*, Cambridge, Ma., 2005, cit., 36 ss.; Foley, *Presidential Elections and Majority Rule*, cit.,, 23 ss.; Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 39-40; Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, cit., 52 ss., Conti, *Aspetti problematici del processo di elezione del Presidente degli Stati Uniti*, cit., 20; Tonello, *La Costituzione degli Stati Uniti*, cit., 62 ss..

[74] I Governatori della Virginia e della Pennsylvania si erano infatti preparati all'uso della forza nell'ipotesi che Jefferson non fosse stato eletto (cfr., Foley, *Presidential Elections and Majority Rule*, cit., 25; Ackerman, *The Failure of the Founding Father*, cit, 107).

[75] Come sottolinea Rakove, *The E-College in the E-Age*, cit., 207, «l'originaria idea del 1787 era già vecchia nel 1796 e diventò un anacronismo nel 1800» (trad. mia).

DPCE online
ISSN: 2037-6677

con l'introduzione del voto popolare diretto. Tuttavia, solo l'emendamento sulla separazione del voto per le due supreme cariche fu approvato (prima dal Congresso il 9 dicembre 1803 e poi dai tre quarti delle legislature statali il 15 giugno 1804), mentre le altre proposte furono rigettate a causa del mancato supporto alla loro adozione da parte del partito democratico-repubblicano, maggioritario nel Congresso e in gran parte dell'Unione. Quest'ultimo era infatti politicamente interessato a mantenere lo *status quo* e quindi non disposto ad avvallare delle riforme destinate a eliminare la carica di Grande Elettore oppure, attraverso l'adozione delle *district elections*, a superare il criterio del *winner-take-all* e quindi ad assicurare voti elettorali ai federalisti in quegli Stati in cui erano minoritari[76].

Il XII Emendamento separò la votazione del Presidente e del Vicepresidente in modo che ciascun Grande Elettore dovesse esprimere il proprio voto per ciascuna delle due cariche (eliminando la possibilità di un pareggio dei due candidati) e modificò il procedimento di riserva previsto nell'eventualità che nessun candidato avesse raggiunto la maggioranza in seno all'*Electoral College*, abbassando a tre e a due il numero dei candidati presidenziali con il più alto numero di voti tra i quali la Camera e il Senato avrebbero scelto rispettivamente il Presidente e il Vicepresidente.

Tuttavia, com'è stato sottolineato, la modifica costituzionale risultò rilevante per ciò che non cambiava[77]. Il legislatore costituzionale del 1804, infatti, pur mantenendo il sistema degli Elettori e la competenza riconosciuta ai parlamenti statali di scegliere le modalità con cui nominare quelli numericamente loro spettanti non prendeva atto, come già i *Founding Fathers* nel 1787 che avevano adottato le disposizioni oggetto delle sue modifiche, del coinvolgimento dei partiti nel meccanismo elettorale presidenziale, nonostante la scelta dei Grandi Elettori tra le persone fedeli al partito fosse di fatto «divenuta la regola»[78].

Il XII Emendamento, rafforzando ulteriormente il legame dei Grandi Elettori ai partiti politici, operava così un'«autentica riforma», anche se «diluita nel tempo»[79], del sistema di elezione presidenziale: da un lato infatti incentivava la competizione politica (e quindi la formazione di una maggioranza, sia popolare che tra i membri delle legislature statali) e dall'altro richiedeva la presentazione di un *ticket* scelto dal partito in cui il candidato alla Presidenza affiancava quello a Vicepresidente, chiamato fin dall'inizio a un ruolo di *junior partner*[80].

Altrettanto importante per l'evoluzione delle modalità di scelta Presidente si pose l'affermazione del *winner-take-all* come principale criterio,

[76] Cfr., Kuroda, *The Origins of the Twelfth Amendment*, cit., 159 ss..
[77] Cfr., Rakove, *The E-College in the E-Age*, cit., 201.
[78] Così, Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, cit., 56.
[79] *Ibidem*, 60.
[80] Al riguardo, sull'avvenuta trasformazione del Collegio Elettorale originariamente previsto dalla Costituzione del 1787, Foley, *Presidential Elections and Majority Rule*, cit., 11 ss.; Negri, *Il sistema politico degli Stati Uniti d'America*, cit., 159.

adottato dagli Stati, per l'attribuzione dei loro voti elettorali attraverso le *general ticket-elections* o il *legislative appointment*, ovvero la scelta degli Elettori da parte delle legislature statali. Il ricorso a tale meccanismo elettorale, che nel 1804, sebbene non ancora del tutto istituzionalizzato, già «plasmava il modo con cui i leader politici intendevano la competizione per la Presidenza e si dedicavano ad essa»[81], era infatti destinato a caratterizzare in modo indelebile tutta la successiva competizione politica nazionale, finendo per diventare il profilo da sempre più controverso del Collegio Elettorale.

In effetti, anche dopo la conclusione del mandato di Jefferson nel 1809, la pratica di assegnare tutti i voti dello Stato al candidato più votato continuò a essere oggetto di molte critiche (tra cui la mancata rappresentanza delle minoranze, il condizionamento del dibattito politico e la forte distorsione del risultato elettorale) e numerosi furono i tentativi di riforma intrapresi per individuare un diverso criterio di assegnazione dei voti elettorali.

7. La ricerca di una formula elettorale alternativa al *winner-take-all*: i tentativi di riforma del XIX e XX secolo per l'assegnazione dei voti elettorali attraverso i collegi uninominali o con un criterio proporzionale

A partire dal secondo decennio del XIX secolo, a fronte della progressiva affermazione dell'elezione popolare dei Grandi Elettori con sistema maggioritario, le proposte per abolire il *general ticket* e individuare un'alternativa al *winner-take-all* ebbero costantemente per oggetto l'adozione delle *district elections*.

Al riguardo, diversi furono i progetti che vennero presentati al Congresso perché fosse approvato un emendamento costituzionale finalizzato a imporre agli Stati tale soluzione, ma le difficoltà nel raggiungimento della maggioranza qualificata dei due terzi necessaria per la revisione della Carta, le resistenze degli Stati nei confronti di una riforma limitativa della loro autonomia e lo stretto rapporto instauratosi tra i partiti nazionali e il funzionamento dell'*Electoral college*, impedirono il successo di tali iniziative anche dopo le crisi costituzionali sfiorate con le elezioni presidenziali del 1824 e del 1876. A metà del XX secolo vennero avviati dei tentativi per introdurre l'elezione dell'*Electoral College* con un sistema di tipo proporzionale (*proportional plan*), ma ancora una volta si scontrarono con la difesa dello *status quo* da parte del Congresso.

7.1. La ricerca di un nuovo sistema di elezione dei Grandi Elettori dopo la crisi delle elezioni del 1824: l'avvento di un nuovo two-party system *e l'affermazione dell'investitura popolare degli Elettori presidenziali con metodo maggioritario*

Tra il 1813 e il 1835, periodo in parte ricompreso nella cosiddetta «*Era of Good Feelings*», la fase della storia politica americana in cui, com'è noto, dopo la scomparsa del partito federalista e un decennio di predominio dei

[81] Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 53 (trad. mia).

DPCE online
ISSN: 2037-6677

democratici-repubblicani, si impose un nuovo bipartitismo destinato a plasmare il *second party system*[82], diverse proposte di riforma del sistema elettorale furono discusse dal Congresso e in sette occasioni riuscirono ad essere approvate da una delle due Camere, giungendo nel 1819-21 addirittura a sfiorare il raggiungimento della prevista maggioranza dei due terzi[83].

La ricerca di un nuovo modello elettorale per la formazione del Collegio Elettorale non sfociò tuttavia nell'adozione di un emendamento costituzionale neppure dopo le lacerazioni politiche e le tensioni istituzionali provocate dal controverso esito del procedimento di riserva affidato alla Camera dei Rappresentanti in seguito all'esito delle elezioni presidenziali del 1824. In tale consultazione, infatti, il partito democratico-repubblicano, ormai prossimo alla scissione, presentò ben quattro candidati, con la conseguenza che nessuno di essi ottenne la maggioranza in seno al Collegio Elettorale. Il ricorso, come già nel 1800, alla procedura di riserva prevista dalla Costituzione (le c.d. «contingent elections»[84]) vide le delegazioni statali della Camera premiare J. Q. Adams che così divenne Presidente nonostante il suo sfidante Andrew Jackson avesse ottenuto nelle urne il maggior numero di *Electors* e di voti popolari. I senatori invece elessero come Vicepresidente John Calhoun che era candidato alla carica sia con Adams che con Jackson[85].

L'esito della consultazione (per la prima volta il *Chief Executive* eletto non aveva vinto nel voto popolare) ripropose la questione della riforma elettorale, ma nel 1826 una nuova proposta per introdurre le *district elections*, presentata congiuntamente a quella per abolire la procedura di riserva nella Camera dei rappresentanti, mancò l'approvazione da parte del Congresso e da allora, per tutto il XIX secolo, nessun'altra analoga iniziativa ottenne un

[82] Dal 1824 il partito democratico-repubblicano si divise tra i *democrats*, di Andrew Jackson di derivazione jeffersoniana e i *national republicans* (dal 1836 denominati *whigs*) che presero il posto del partito federalista, da cui ereditarono la collocazione politica. In argomento, McCormick, *The Second American Party System*, cit, 327 ss.; W. G. Shade, *The Second Party System*, in P. Kleppner et al. (a cura di) *Evolution of American Electoral Systems*, Westport, Ct., 1981, pp 77-112.

[83] In particolare, mentre nel 1813 e nel 1814 fu richiesto di adeguare il numero dei distretti elettorali a quello dei voti elettorali, nei progetti del 1818 e del 1821 il numero dei distretti veniva reso uguale a quello dei membri della Camera dei Rappresentanti e integrato da due Elettori per ogni Stato nominati secondo i criteri stabiliti dalle legislature oppure, come stabilito da una proposta del 1822, scelti all'interno di un gruppo qualificato di cittadini scelti sempre in base alle requisiti stabiliti dai parlamenti statali (in merito si veda lo schema riassuntivo pubblicato da Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 62).

[84] Tale espressione, non contenuta nel testo della Costituzione, era utilizzata già dal 1823 e da allora indica la procedura di riserva per l'elezione del Presidente e del Vicepresidente da parte dei due rami del Congresso (cfr. Congressional Research Service, *Contingent Election of The President and Vice President by Congress: Perspectives and Contemporary Analysis*, a cura di T. H. Neale, R40504, Washington D.C., 06-10-2020. Sul tema, anche Edwards, *Why the Electoral College Is Bad for America*, cit., 78 ss. e Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, cit., 153 ss..

[85] Cfr., The American Presidency Project, *Data archives (elections): 1824*, University of California. Sulle elezioni del 1824 si veda, ad esempio, D. J. Ratcliffe, *The One-Party Presidential Contest: Adams, Jackson, and 1824's Five-Horse Race*, Lawrence, Ks, 2015.

supporto parlamentare paragonabile a quello che era stato registrato tra il 1813 e la metà del decennio successivo[86].

In effetti, se la temporanea mancanza, tra il 1810 e il 1830, di un competitivo *two-party system* e di contese elezioni presidenziali aveva agevolato il dibattito congressuale sulle proposte di modifica del sistema elettorale con l'obiettivo dell'abolizione del *winner-take-all*, in seguito, l'avvento di un diverso sistema politico pose fine ai tentativi di riforma, garantendo al processo elettorale «un nuovo equilibrio»[87] destinato a durare, più o meno inalterato, fino ad oggi.

Nella nuova "democrazia jacksoniana", infatti, il popolo, grazie all'estensione del suffragio e alla sostituzione dei *caucuses* congressuali con le convenzioni di partito come strumento di selezione delle candidature presidenziali[88], diventò l'«effettivo protagonista»[89] della vita politica, tanto che nel 1828 solo due Stati (Delaware e South Carolina) su ventiquattro ancora affidavano la selezione degli *Electors* alle proprie legislature. Nel 1832 il Maryland fu l'ultimo Stato dell'Unione che passò nel dalle *district* alle *general ticket elections*, mentre la South Carolina utilizzò ancora il *legislative appointment* fino alla sua secessione dall'Unione nel 1860, per poi passare al *popular vote* nel 1868[90]. Oltre a ciò, i nuovi partiti nazionali, moderne organizzazioni di massa strutturate per organizzare e mobilitare un elettorato esteso, imposero che i meccanismi di nomina dei Grandi Elettori si uniformassero progressivamente al *winner-take-all* in ragione del vantaggio che tale criterio offriva loro nella regia dell'*electoral game*.

In sostanza, rispetto ai decenni precedenti, il sistema di elezione presidenziale divenne «più ordinato sul piano procedurale, più stabile, e per certi aspetti maggiormente democratico»[91]: i membri del Collegio Elettorale venivano scelti in elezioni popolari e ciascun Stato assegnava i propri voti

[86] Una nuova risoluzione per l'introduzione dei distretti elettorali fu presentata già nel 1827, mentre altre analoghi progetti riformatori vennero presentati negli anni Quaranta e poi nel 1851-52 su iniziativa di Andrew Johnson, futuro Presidente nel 1865. Nel 1848 il *whig* William Lawrence propose di assegnare i Grandi Elettori in proporzione alla percentuale del voto popolare ricevuto da ciascun candidato, ma questa iniziativa, al pari delle precedenti appena richiamate, non fu mai discussa da uno dei due rami del Congresso nel corso del XIX secolo.

[87] Così Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 115.

[88] La prima convenzione di partito della storia degli Stati Uniti fu quella tenuta nel 1831 dal partito antimassonico. Il partito democratico organizzò nel 1832 la sua prima convenzione per ratificare la *nomination* del Presidente uscente Jackson e dal 1836 tutti i candidati presidenziali furono scelti attraverso tale sistema.

[89] A. Zorzi Giustiniani, *Partiti politici e riforme elettorali negli Stati Uniti*, in Id. (a cura di), *Stato costituzionale ed espansione della democrazia*, Padova, 1999, 251. Sul punto anche A. Testi, *La formazione degli Stati Uniti*, Bologna, 2003, 150 ss..

[90] Escludendo il caso della South Carolina, dopo il 1832 i Grandi Elettori furono scelti dalle legislature solo in alcuni limitati casi: in Massachusetts nel 1848 (come previsto in caso di mancato raggiungimento, da parte di un candidato, della maggioranza assoluta nel voto popolare), nel 1864 in Nevada (entrato a far parte dell'Unione), nel 1868 in Florida (da poco riammesso dopo la Guerra civile) e nel 1876 nel Colorado (anch'esso da poco annesso alla Federazione).

[91] Così Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 115.

DPCE online
ISSN: 2037-6677

elettorali al candidato che aveva vinto il suo voto popolare, mentre i Grandi Elettori assumevano l'impegno di votare per il *nominee* del proprio partito. Nel contempo, tuttavia, il meccanismo manteneva inalterati tutti i propri difetti visto che da un lato l'estensione della regola del *winner-take-all* a tutti gli Stati rendeva ancora possibile l'elezione di un Presidente non sostenuto dalla maggioranza dei voti popolari e dall'altro il Collegio Elettorale continuava ad essere interessato dal fenomeno degli Elettori "infedeli" che, come dimostrò la *contingent election* del 1837 del Vicepresidente, poteva anche dimostrarsi non irrilevante[92].

Dopo la conclusione della Guerra Civile, un nuovo impulso riformatore scaturì dai cambiamenti indotti dal conflitto, dalle sfide della Ricostruzione e da quella ricomposizione del quadro politico che, dopo la progressiva scomparsa dei *whigs* e la fondazione nel 1856 del nuovo partito repubblicano, doveva dar vita al *third party system*[93].

Del resto, gli aspetti problematici del sistema elettorale presidenziale si erano di nuovo riproposti dal momento che nelle *multi-candidate elections* del 1856 e del 1860 il Presidente eletto non aveva raggiunto la maggioranza del voto popolare (come già in quelle del 1844 e del 1848)[94] e la riammissione degli Stati del Sud, grazie al *general ticket*, aveva rafforzato la formazione di blocchi regionali nelle elezioni presidenziali.

Al riguardo, numerose furono le iniziative che in questa fase cercarono di assicurare la riforma del sistema, giudicato «radicalmente difettoso e non repubblicano»[95]. Così, tra il 1866 e il 1868 venne in più occasioni sostenuta l'introduzione a livello nazionale dell'elezione popolare diretta del Presidente, nel 1874 fu presentato un progetto che oltre ad assegnare i voti elettorali attraverso i collegi dell'*House* (integrati da due voti addizionali assegnati al candidato vincente a livello statale) aboliva le *contingent elections*,

[92] Nelle elezioni del 1836 i democratici candidarono alla Vicepresidenza, a fianco di Martin Van Buren, il senatore del Kentucky Richard Mentor Johnson, ma ventitré Elettori della Virginia, sebbene *pledged* per il *ticket* del partito, si rifiutarono di sostenerlo a causa di una sua relazione interrazziale con un'afroamericana, decidendo autonomamente di sostenere l'*ex* senatore della South Carolina William Smith. La presenza decisiva dei *faithfully Electors* impedì il raggiungimento della maggioranza in seno all'*Electoral College* e quindi rese necessario il voto del Senato sui due candidati con più voti, ovvero lo stesso Johnson e il *whig* Francis Granger. Il primo l'8 febbraio 1837 fu eletto già al primo scrutinio, divenendo così il primo (e da allora unico) Vicepresidente deciso direttamente dal Senato (cfr., Congressional Research Service, *Contingent Election of the President and Vice President by Congress*, cit., 8 ss.). Gli Elettori "infedeli" erano comparsi anche nelle precedenti elezioni presidenziali: oltre a quello che aveva segnato la consultazione del 1796 (in precedenza già ricordato), ne furono infatti registrati sei nel 1808, tre nel 1812, uno nel 1820, sette nel 1828 e ben trentadue nel 1832. Al riguardo, Kisak, *The U.S. Presidential Election Process*, cit., 135.

[93] Su cui, fra tutti, J. L. Sundquist, *Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, Washington D.C., 1983, 74 ss..

[94] Nel 1860, peraltro, era stato anche concretamente sfiorato il rischio di nuove *contingent elections* visto che Lincoln era stato eletto con meno del 40 % del voto popolare. In merito, Edwards, *Why the Electoral College Is Bad for America*, cit., 82.

[95] Così nel 1873 il senatore Charles Sumner del Massachusetts (Cong. Globe, 42nd Cong. 3rd Sess. 632, 1873) (trad. mia).

mentre nel 1875 fu proposta l'adozione di un meccanismo costituzionale per risolvere le eventuali dispute sui voti elettorali dichiarati dagli Stati qualora fosse stato presente il sospetto di una loro manipolazione[96].

In particolare, quest'ultima iniziativa parve emblematicamente preannunciare la drammatica crisi politico-istituzionale che sarebbe scaturita dal risultato delle presidenziali del 1876.

7.2. La crisi elettorale del 1876 e la «Miner Law» del Michigan del 1892

Le elezioni presidenziali del 1876, le più controverse della storia americana, evidenziarono tutti i forti limiti manifestati dall'*Electoral College* nell'ipotesi che un candidato sostenuto dalla maggioranza degli Elettori non disponesse anche di quella dei voti popolari conteggiati a livello nazionale. Dopo lo scrutinio, il candidato democratico Samuel Tilden, in vantaggio con un ampio margine nel voto popolare sul repubblicano R. Hayes, ottenne 184 Grandi Elettori contro i 165 assegnati allo sfidante, uno in meno della maggioranza nel Collegio. Tuttavia, i 20 voti elettorali provenienti da tre Stati sudisti in cui la presenza federale era ancora molto forte (South Carolina, Lousiana e Florida) non furono assegnati in quanto reclamati da liste elettorali rivali, mentre uno degli Elettori dell'Oregon conquistati da Hayes risultò costituzionalmente ineleggibile, ma fu sostituito dal Governatore democratico con l'*Elector* che si era classificato immediatamente dopo.

Al fine di risolvere la questione della scelta tra le liste elettorali contrapposte, visto che nei due rami del Congresso erano presenti maggioranze diverse e il Senato, come già sottolineato, aveva da poco unilateralmente abbandonato la citata *Twenty-Second Rule*, fu nominata una commissione elettorale che assegnò tutti i voti controversi al candidato repubblicano, ma tale decisione fu respinta dalla Camera dei Rappresentanti a maggioranza democratica. Grazie a quello che fu definito il «compromesso del 1877» la crisi, che ormai stava portando il Paese sull'orlo di una guerra civile, fu risolta solo un giorno prima della programmata inaugurazione presidenziale: in cambio del ritiro definitivo delle truppe federali dagli Stati del Sud, i voti elettorali rimasti in palio furono assegnati dalla Commissione ad Hayes, assicurandogli così la vittoria[97].

Nel corso del decennio successivo alla crisi, furono presentate al Congresso nuove proposte per l'adozione di un emendamento costituzionale che sostituisse il *general ticket* con le *district elections* o con un sistema di ripartizione proporzionale dei voti elettorali, ma nessuna di esse fu approvata

[96] Nel 1865 il Congresso aveva approvato il *Twenty-Second Joint Rule* che consentiva a ciascuna delle due Camere di non ammettere i voti elettorali di uno Stato, ma nel 1875 il suo abbandono da parte del Senato lasciò le istituzioni totalmente prive di una procedura per risolvere le dispute sulla validità dei voti elettorali.

[97] Sulla crisi del 1876, il rinvio è W.H. Rehnquist, *Centennial Crisis: The Distuted Election of 1876*, New York, 2005. Sui risultati della consultazione, The American Presidency Project, *Data archives* (*elections*): *1876*, cit..

DPCE online
ISSN: 2037-6677

nonostante che la successione di elezioni presidenziali caratterizzate da un risultato estremamente serrato (1880 e 1884) o dall'elezione di un Presidente sconfitto nel voto popolare (1888) continuasse ad evidenziare gli effetti distorsivi prodotti dal sistema maggioritario di lista sui risultati delle consultazioni[98].

Gli ostacoli che impedirono al Congresso di tradurre la tensione riformatrice *bipartisan* presente in questa particolare fase politico-istituzionale nell'adozione di un emendamento per la modifica del meccanismo di elezione presidenziale furono molteplici e di natura «sostanziale»[99]: il forte antagonismo tra i due partiti, le loro divisioni interne, la difficoltà di raggiungere la maggioranza qualificata dei due terzi, la diversità delle proposte presentate e la lunga discussione del'*Electoral Count Law*, legge adottata nel 1887, a dieci anni dalla crisi del 1876, per disciplinare, tra l'altro, il problematico conteggio dei voti elettorali da parte del Congresso.

Del resto, l'unica iniziativa che incise sul meccanismo elettorale, fu l'approvazione nel 1891 in Michigan, ad opera della nuova maggioranza democratica del parlamento locale, della c.d. *Miner Law*, una riforma che aboliva il *general ticket* a favore del ricorso al *congressional district method* nell'assegnazione dei voti elettorali dello Stato nella successiva consultazione presidenziale del 1892.

Chiamata ad esprimersi proprio su tale legge immediatamente prima delle elezioni presidenziali, ovvero a giudicare la prima volta sulla costituzionalità di uno dei metodi utilizzati dagli Stati per nominare i loro Elettori, la Corte Suprema, nella decisione *McPherson v. Blacker* dell'11 ottobre 1892[100] (adottata all'unanimità e redatta dal *Chief Justice* Melville Fuller), respinse il ricorso del partito repubblicano secondo cui il XIV Emendamento tutelava il diritto dei cittadini del Michigan di votare per tutti gli Elettori dello Stato.

Secondo la Corte, infatti, la Costituzione affidava «esclusivamente agli Stati» il potere sia di nominare i Grandi Elettori che di stabilire le modalità con cui farlo, mentre «l'influenza congressuale e federale»[101] su di essi doveva intendersi limitata alla sola indicazione del numero dei Grandi Elettori loro spettanti e alla previsione delle cause di ineleggibilità. Per il *Chief Justice* Fuller, sebbene fosse stato supposta la possibilità per gli Elettori di esercitare una «ragionevole indipendenza e un giudizio equo nella

[98] Nel 1880 il repubblicano James A. Garfield prevalse sul democratico Winfield Scott Hancock nel voto popolare con un margine estremamente ridotto (meno di duemila voti), poi dimostratosi il più piccolo nella storia statunitense sia in termini assoluti che in percentuale, mentre nelle elezioni del 1884 il democratico Grover Cleveland conquistò la maggioranza del Collegio Elettorale solo vincendo nello Stato di New York per poco più di mille voti. Nel 1888, invece, il repubblicano Benjamin Harrison si aggiudicò la maggioranza dei Grandi elettori, ma non quella nel voto popolare, ottenuta invece dal Presidente uscente Cleveland (cfr. The American Presidency Project, *Data archives* (*elections*): *1880*, *1884*, *1888*, cit.).
[99] Così Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 130 (trad. mia).
[100] 146 U.S., 1, 35 (1892).
[101] *McPherson v. Blacker*, cit., § 33 (trad. mia)

selezione del *Chief Executive*», il dato contemporaneo e l'esperienza storica avevano dimostrato che, al di là del criterio utilizzato per la loro scelta (*legislative appointment*, suffragio popolare, *general ticket* o *district elections*), essi erano scelti semplicemente per «registrare»[102] la volontà del potere che li aveva nominati in riferimento a un particolare candidato.

Pertanto, sempre per Fuller, non era ravvisabile alcuna ragione per ritenere che il potere affidato agli Stati dalla Costituzione fosse cessato solo perché il funzionamento del sistema non aveva «realizzato le speranze»[103] di coloro che lo avevano creato. Inoltre, la Corte non individuò alcun conflitto tra la *Miner Law* e il XIV Emendamento, posto che l'obiettivo di quest'ultimo non era quello di «cambiare radicalmente l'intera teoria delle relazioni tra il governo federale e quello statale e di entrambi con il popolo»[104].

Tuttavia, nelle presidenziali del 1892, la ripartizione degli *Electors* premiò il partito repubblicano e, contrariamente alle aspettative dei promotori della riforma, non contribuì in modo decisivo alla vittoria del candidato democratico Cleveland[105]. Così, una volta mutati gli equilibri politici della legislatura statale, fu deciso il ritorno al *general ticket* già nella successiva consultazione del 1896.

L'esempio del Michigan, primo Stato dal 1832 ad abolire il *winner-take-all*, non venne seguito da altri membri della Federazione nei successivi ottanta anni[106] e quindi il conflitto politico-istituzionale che aveva segnato l'approvazione della *Miner Law* pose emblematicamente fine agli sforzi intrapresi nel corso del XIX secolo per la riforma del Collegio Elettorale.

Sullo *status quo* infatti non incise la presentazione al Congresso, già nel 1893, di nuove proposte di emendamenti costituzionali rivolti alla ripartizione proporzionale dei Grandi Elettori, né il timore di un'altra *impasse* elettorale causata dalla comparsa di nuovi partiti (come la formazione populista *People's Party* che proprio nelle elezioni del 1892 aveva vinto in cinque Stati, ottenendo complessivamente ventidue voti elettorali)[107].

---

[102] *Ibidem*, § 35 (trad. mia)
[103] *Ibidem*, (trad. mia).
[104] *Ibidem*, § 44 (trad. mia). Sulla sentenza, J. C. Kirby, *Limitations on the Power of State Legislatures over Presidential Elections*, in *Law and Contemporary Problems*, 27, 3, 1962, 495 ss.. Sulla capacità della Corte di «porsi fuori dalla mischia dei partiti», P. Argersinger, *Electoral Reform and Partisan Jugglery*, in *Political Science Quarterly*, 119, 3, 2004, 512 (trad. mia).
[105] Dei quattordici Elettori dello Stato in palio, nove furono assegnati ai repubblicani e cinque ai democratici (Cfr. The American Presidency Project, *Data archives* (*elections): 1892*, cit.).
[106] Sull'adozione del *congressional district method* (in base al quale due voti elettorali sono assegnati a livello statale e gli altri nei singoli distretti della Camera dei Rappresentanti) da parte del Maine e del Nebraska rispettivamente nelle elezioni del 1972 e 1992, si veda *amplius* il successivo paragrafo n. 8.
[107] Sul Collegio Elettorale come «barriera all'affermazione» dei terzi partiti, Volterra, *Sistemi elettorali e partiti in America*, cit., 45; sul tema anche Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, cit., 247 ss. e Foley, *Presidential Elections and Majority Rule*, cit., 49 ss..

DPCE online
ISSN: 2037-6677

7.3. I nuovi tentativi di riforma dell'Electoral College alla metà del XX secolo: la Lodge-Gossett resolution *del 1950*

Nei decenni seguenti, il numero delle proposte di un emendamento costituzionale per il superamento del *winner-take-all* fu molto contenuto[108], soprattutto per la presenza di un quadro politico che, in quanto segnato dalla vittoria dei repubblicani in sette delle nove elezioni presidenziali tenutesi tra il 1896 e il 1928[109], non si dimostrò favorevole alla riforma del sistema elettorale dell'*Electoral college*. Significativamente, solo nel 1934 il Senato discusse, rigettandola, una risoluzione proposta dal senatore del Nebraska George Norris per l'eliminazione dei Grandi Elettori a favore di un'automatica allocazione dei voti elettorali in grado di agevolare anche la presentazione di candidature indipendenti[110]. Il processo riformatore fu in grado di riattivarsi solo a partire dalla metà degli anni Quaranta a causa delle crescenti tensioni politiche all'interno dei due partiti e in particolare di quello democratico, diviso tra l'ala più conservatrice espressa dagli Stati del Sud e quella invece progressista che sosteneva il programma riformatore del Presidente Franklin Roosevelt. In effetti, oltre all'ostilità verso le politiche sociali del *New Deal* e il rafforzamento del ruolo del governo federale, i *democratic southerners* manifestarono la propria opposizione alle misure contro la segregazione razziale sostenute dal Presidente e introdotte nella *party platform* del 1940.

Dopo aver perso la possibilità di sostenere un proprio candidato nelle presidenziali di tale anno a seguito della decisione di Roosevelt di candidarsi per un terzo mandato nel 1944, la convenzione democratica del Texas, seguita da quella del Mississippi, istruì i propri *Electors* a sostenere un candidato diverso dal Presidente qualora quest'ultimo non avesse accettato una piattaforma programmatica gradita alle delegazioni degli Stati del Sud. Sebbene molti di questi ultimi nella convenzione nazionale avessero poi effettivamente sostenuto un altro candidato, alla fine Roosevelt (con il senatore del Missouri Henry Truman come *running mate*) ottenne comunque la *nomination* del partito e fu rieletto Presidente conquistando tutti i voti elettorali del Sud degli Stati Uniti.

Tuttavia, i timori, resi evidenti dalla *Southern revolt*, di una paralisi politico-istituzionale causata dall'acutizzazione dei difetti dell'*Electoral College (in primis* la possibilità per una minoranza, candidatasi a lista

[108] Sulla base dei dati (*Appendix A: Proposed Amendments for Electoral College Reform Plans, 1899-2010*) riportati da Bugh (a cura di), *Electoral College Reform*, cit, 239 ss., le proposte di riforma presentate tra il 1899 e il 1945 furono meno di quelle registrate tra il 1945 e il 1981.

[109] Nel 1912 il *Progressive Party* di Theodore Roosevelt, conquistando otto Stati e 88 Grandi Elettori, riuscì a posizionarsi tra il partito democratico e quello repubblicano, mentre nel 1924, la stessa formazione con la candidatura di R. M. La Follette, ottenendo solo uno Stato e tredici *Electors*, giunse invece terza (cfr. The American Presidency Project, *Data archives* (*elections*): *1912*, *1924*, cit.).

[110] Su cui Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 144 ss..

nazionale, di conquistare decisivi voti elettorali)[111] si rinnovarono nel 1948, quando i c.d. *Dixiecrats*, la corrente del partito democratico più estremista nella difesa delle politiche segregazioniste, dopo aver operato una scissione destinata a creare lo *States' Rights Democratic Party*, riuscì a far conquistare al proprio candidato presidenziale Strom Thurmond ben quattro Stati e trentanove Grandi Elettori[112].

Sulla base di ciò, nel 1948 il senatore repubblicano del Massachusetts Henry Cabot Lodge e il deputato democratico del Texas Ed Lee Gosset si fecero promotori di una risoluzione rivolta all'introduzione di un sistema in cui i voti elettorali venivano assegnati in proporzione al voto popolare ottenuto in ogni Stato: l'elezione richiedeva il raggiungimento a livello nazionale della maggioranza dei voti elettorali (soglia abbassata al 40 % dopo un emendamento adottato in Senato) e nell'ipotesi che nessun candidato avesse tale risultato, sarebbe spettato all'*House* e al Senato scegliere il Presidente e il Vicepresidente, in una *joint session*, tra i primi due *ticket* più votati.

Nella discussione al Congresso, i sostenitori della riforma richiamarono, alla luce degli scenari di crisi prospettatisi nel 1944 e nel 1948, i vantaggi dell'emendamento (come, tra gli altri, la riduzione delle ipotesi di un Presidente eletto senza aver ottenuto la maggioranza del voto popolare, il ridimensionamento del fenomeno dei *faithless Electors*, la contendibilità di tutti gli Stati), mentre i suoi oppositori, presenti soprattutto all'interno dell'ala più conservatrice del partito repubblicano, insistettero invece sulle conseguenze dell'abolizione del *winner-take-all* (rottura del *two-party system* e passaggio a una dinamica politica simile a quella europea, con il rischio di multipartitismo e di instabilità governativa). Inoltre, nella comunità afro-americana emerse il timore che la misura potesse determinare una possibile perdita di influenza politica dei *colored voters* nei decisivi Stati del Nord[113].

Così, sottoposta al voto del Congresso, la *Lodge-Gossett resolution* fu approvata nel luglio1950 dal Senato con una maggioranza superiore a quella qualificata, ma in seguito non venne approvata dalla Camera dei Rappresentanti[114].

I contenuti del progetto furono ripresi nel 1955 dalla proposta di emendamento presentata dai senatori democratici Estes Kefauver e Price Daniel, destinata ad affiancarsi sia all'iniziativa dei repubblicani Karl E. Mundt e Frederick R. Coudert, similare alle proposte di riforma del XIX

[111] Nel 1944, secondo i senatori democratici Emanuel Celler di New York e Joseph Guffey della Pennsylvania, il Collegio Elettorale, oramai divenuto, rispettivamente, un «ingombrante e costoso automa» e un «inutile intermediario» tra la volontà popolare e la scelta del Presidente, doveva essere abolito e sostituito con una distribuzione proporzionale dei voti elettorali in ogni Stato (sulla *Celler-Guffey resolution*, Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 147).
[112] Cfr., The American Presidency Project, *Data archives* (*elections*): *1948*, cit
[113] In merito, dettagliatamente, Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 153 ss..
[114] *Ibidem*, 162 ss..

DPCE online
ISSN: 2037-6677

secolo incentrate sulle *district elections*, che agli altri progetti presentati dai senatori William Langer e Hubert Humphrey finalizzati invece all'elezione popolare diretta del Presidente.

Un tentativo di compromesso tra i diversi progetti (il c.d. *Daniel-Thurmond-Mundt compromise*) prevedeva che spettasse agli Stati la scelta tra il tipo elezioni da adottare, mentre un'analoga iniziativa avviata dal senatore Humphrey (il c.d. *Humphrey compromise*) combinava un sistema di voto nazionale con la distribuzione dei 531 voti elettorali operata sempre a livello statale (due voti elettorali sarebbero stati riconosciuti al candidato vincente in ciascuno dei 48 Stati, mentre i rimanenti 435 invece divisi in proporzione del voto popolare ricevuto in ambito nazionale). Un ulteriore testo che combinava le diverse soluzioni (il c.d. *hybrid plan*) fu approvato dal Senato nel marzo del 1956, ma in ragione del mancato raggiungimento della maggioranza dei due terzi, in seguito non fu più discusso dal Congresso[115].

8. Un diverso percorso riformatore: l'abolizione del Collegio Elettorale e l'introduzione dell'elezione popolare diretta del Presidente. I tentativi di adozione del *National Popular Vote* (NPV): le proposte di emendamento costituzionale Bayh-Celler del 1969-1970 e Bayh del 1979

L'elezione popolare diretta del Presidente (*National Popular Vote*), intesa come unica alternativa all'*Electoral College* è stata a lungo considerata dai riformatori del sistema elettorale come un'ipotesi non meritevole di essere presa in considerazione. Agli inizi del XIX secolo, infatti, tale sistema fu politicamente irrealizzabile in quanto incompatibile con la presenza degli schiavi negli Stati del Sud e nei decenni successivi caratterizzò solo iniziative del tutto marginali e sporadiche rispetto a quelle rivolte invece al superamento del *general ticket*. In ragione di ciò, la proposta finì per essere costantemente avversata dagli Stati meno popolosi (e poi da quelli ancora segregazionisti) perché ritenuta una misura destinata a ridurre la loro rilevanza politica nazionale[116].

L'idea iniziò a maturare agli inizi degli anni Sessanta quando l'affidabilità del meccanismo di elezione presidenziale venne posta in dubbio dal contestato risultato delle elezioni del 1960 in cui l'assegnazione dei voti

[115] *Ibidem*, 168 ss.. Sulla vicenda si vedano anche N. R. Peirce, L. D. Longley, *The People's President: The Electoral College in American History and the Direct Vote Alternative*, New Haven, Ct, 1981, 138 ss..

[116] Al riguardo, Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 177 ss., riconduce la presentazione di tali proposte alla successione di alcune «piccole ondate»: quella successiva alla combattuta elezione di Jackson nel 1824, quella sviluppatasi durante e subito dopo la *Reconstruction Era* (1863-1877) ad opera dei *radical republicans* che desideravano un sistema più democratico ed egualitario, quella apparsa alla fine della *Progressive Era* (1890-1920) e legata all'adozione delle riforme democratiche (elezione diretta dei senatori e riconoscimento del diritto di voto alle donne) e, da ultimo, quella comparsa tra la metà degli anni Quaranta e gli anni Cinquanta del XX secolo grazie alle proposte presentate al Congresso dal senatore repubblicano del Nord Dakota Langer.

elettorali decisivi per l'elezione di J. F. Kennedy era dipesa da uno strettissimo margine nel voto popolare e alcuni Elettori democratici dell'Alabama e del Mississippi formalmente *unpledged* avevano deciso di votare, assieme a un *faithless Elector* dell'Oklahoma, per il senatore segregazionista Harry F. Byrd della Virginia non ufficialmente candidato alla Presidenza e, come tale, non presente sul *ballot*[117].

Oltre a ciò, in tale periodo, era stato avviato un profondo processo di rinnovamento in senso democratico delle istituzioni politiche grazie ad alcune modifiche costituzionali (quali l'approvazione nel 1961 e nel 1964 del XXIII e del XXIV Emendamento rivolti, rispettivamente, a riconoscere ai cittadini del *District of Columbia* il diritto di voto nelle elezioni presidenziali e ad abolire le tasse elettorali a livello federale), a interventi riformatori di ampia portata (come il *Voting Rights Act* del 1965) e a una serie di decisivi interventi della Corte Suprema che, partendo dalla decisione *Baker v. Carr* del 1962 e continuando con *Gray v. Sanders* del 1963 e *Reynolds v. Sims* del 1964, avevano applicato il principio del voto eguale («one man, one vote») al *reapportionment* dei collegi elettorali[118].

A metà del decennio, il tema dell'adozione del *national popular vote* (NPV), ovvero della sostituzione del Collegio Elettorale con l'elezione popolare diretta si impose al centro del dibattito pubblico a causa non soltanto di un'insolita azione legale avviata dallo Stato del Delaware[119], ma anche della presentazione nel 1967 da parte dell'*American Bar Association* (ABA) di un rapporto elaborato dalla *Commission on Electoral College Reform* (costituita l'anno precedente ad opera di giuristi, avvocati e politici) in cui veniva raccomandata l'adozione della riforma in quanto intervento capace di «armonizzarsi con la prevalente filosofia del "one person, one vote"»[120].

Secondo il rapporto, l'*Electoral College* era un metodo «arcaico, non democratico, complesso, ambiguo, indiretto e pericoloso»[121] da sostituire con un sistema che assicurasse l'elezione del candidato sostenuto da almeno il

---

[117] Cfr., The American Presidency Project, *Data archives* (*elections*): *1960*, cit

[118] Su cui, fra tutti, A. Keyssar, *The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States*, New York, 2000, 285 ss..

[119] Nel 1966 il Delaware, poi seguito da altri undici Stati, aveva adito la Corte suprema chiedendo di poter avviare un'azione contro lo Stato di New York per lamentare l'incostituzionalità del *winner-take-all*, in quanto ritenuto un sistema che cancellava i voti delle minoranze politiche e favoriva i grandi Stati all'interno del processo di elezione del Presidente. Al riguardo, il Delaware sottolineava la necessità di emendamento costituzionale, ma pur riconoscendo il passaggio alle *proportional* o *district elections* come un possibile rimedio al problema, riteneva che solo l'introduzione dell'elezione popolare diretta del Presidente avrebbe garantito il «risultato finale». Tuttavia, l'iniziativa non ebbe nessun seguito, in quanto la Corte Suprema si rifiutò di esaminare il caso (*State of Delaware v. State of New York*, 385, U.S. 895, 1966. In merito, Peirce, Longley, *The People's President*, cit., 169.

[120] Cfr. *Electing the President: Recommendations of the American Bar Association's Commission on Electoral College Reform*, in *American Bar Association Journal*, 53, 3, 1967, 220 (trad. mia). Sul rapporto, Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, cit., 117 ss.

[121] *Ibidem* (trad. mia).

DPCE online
ISSN: 2037-6677

40% dei voti espressi a livello nazionale, con la possibilità, in caso contrario, di un successivo ballottaggio tra i primi due *ticket* presidenziali più votati.

Nel marzo 1966 il senatore democratico dell'Indiana Birch Bayh (fino ad allora sostenitore del progetto di riforma del Presidente Johnson presentato nel 1965 e basato sull'*automatic plan* ovvero sull'abolizione dei Grandi Elettori a favore di un' "automatica" assegnazione dei voti elettorali degli Stati), assunse la guida del *Subcommittee on Constitutional Amendments* del *Judiciary Committee* del Senato e dopo una serie di audizioni annunciò l'intenzione di farsi promotore di un emendamento costituzionale per introdurre il *national popular vote*. In tale nuova prospettiva, Bayh presentò formalmente già nel 1966 (e poi l'anno seguente) due risoluzioni al Congresso finalizzate a sostituire «l'arcaico e pericoloso Collegio Elettorale»[122] con un sistema basato sull'elezione popolare diretta del Presidente: mentre il primo progetto prevedeva un successivo voto del Congresso in sessione congiunta in caso del mancato raggiungimento da parte di un candidato della maggioranza assoluta dei voti, invece il secondo introduceva, così come raccomandato dalla *American Bar Association*, il ballottaggio tra i primi due candidati più votati qualora nessuno, nel primo turno di votazione, avesse ottenuto almeno il 40% dei voti.

A causa della decisione di Wallace di presentarsi nelle elezioni presidenziali del 1968 come candidato di un terzo partito (*American Independent Party*), la discussione del progetto di riforma sembrò inizialmente avviarsi secondo un calendario molto stretto, tale da consentire l'abolizione dell'*Electoral College* addirittura già prima dello svolgimento della consultazione. In effetti, l'*ex* Governatore dell'Alabama, confidando di ottenere un ampio numero di voti elettorali nei *Southern States*, si proponeva di impedire al candidato di uno dei due grandi partiti il raggiungimento della maggioranza assoluta in seno al Collegio Elettorale, così da obbligarlo a chiedere, nella successiva elezione da parte della Camera dei Rappresentanti, il sostegno dei deputati degli Stati del Sud in cambio di concessioni sufficienti a rimettere in discussione la politica federale favorevole alla desegregazione razziale.

I tempi previsti per l'approvazione della riforma si dimostrarono in realtà irrealistici, ma il risultato elettorale del 1968, sebbene avesse consentito l'elezione di Richard Nixon senza il ricorso a una *contingent election*, evidenziò comunque il forte effetto distorsivo del *winner-take-all* sulla composizione del Collegio rispetto al voto popolare nazionale, nonché i potenziali rischi di paralisi del sistema in caso di vittoria di un candidato conseguita attraverso margini elettorali molto ristretti a livello statale[123] e

[122] Peirce, Longley, *The People's President*, *cit.*, 168 (trad. mia).
[123] Nixon aveva infatti ottenuto il 56 % dei voti elettori pur avendo prevalso su Humphrey nel voto popolare con un risultato inferiore all'1 %. Altrettanto stretto il suo margine di vittoria rispetto a Wallace in North Carolina e Tennessee e sul candidato democratico in Missouri, Texas e Maryland ovvero negli Stati risultati poi decisivi in termini di voti elettorali (Cfr., The American Presidency Project, *Data archives*

in presenza di *faithless Electors*[124] .

Così, già nel gennaio 1969, appena convocato il 91° Congresso (1969-1971), nel quadro di un processo riformatore non più limitato solo al livello federale[125], il deputato democratico Emanuel Celler presentò una proposta di emendamento costituzionale che riprendeva il progetto del senatore Bayh[126]. Nel corso delle audizioni avviate dal *Subcommittee on Constitutional Emendements* della Camera dei Rappresentanti, i sostenitori dell'emendamento sottolinearono come quest'ultimo fosse l'unica soluzione in grado di garantire la vittoria al candidato presidenziale più votato a livello nazionale, mentre i critici verso la riforma si lamentarono della possibile

(*elections*): *1968*, cit.). Inoltre, un Elettore repubblicano del North Carolina scelse di votare come *faithless Elector* a favore di Wallace (cfr., Kisak, *The U.S. Presidential Election Process*, cit., 135).

[124] Proprio a partire dalla metà degli anni Sessanta una dozzina di Stati avevano adottato le *pledge laws* per obbligare gli Elettori a votare il candidato del loro partito, prevedendo anche sanzioni nei loro confronti in caso di comportamenti non conformi. La costituzionalità di queste misure finalizzate a richiedere ai candidati Elettori presidenziali la manifestazione di un impegno di voto era stata riconosciuta dalla Corte Suprema nella sentenza *Ray v. Blair* del 1952 (343 U.S. 214). In linea con il proprio precedente orientamento giurisprudenziale secondo cui i Grandi Elettori erano assoggettati al *plenary power* esercitato dagli Stati (oltre alla citata *McPherson v. Blacker* del 1892, anche *Burroughs v. United States* del 1934, 290 U.S. 534), i *Justices* ritennero che il XII Emendamento non fornisse una risposta definitiva alla domanda se uno Stato poteva consentire o meno a un partito di richiedere agli Elettori di essere fedeli ai suoi candidati ufficiali. La Corte Suprema, esprimendosi sul rifiuto del comitato del partito democratico dell'Alabama di certificare un Elettore in quanto indisponibile ad assumere l'impegno di sostenere i *nominees* del partito alla carica di Presidente e di Vicepresidente, stabilì che gli *Electors* svolgevano una funzione federale nel determinare il risultato delle elezioni presidenziali, senza però essere funzionari o agenti federali e agivano in base all'autorità che lo Stato a sua volta riceveva dalla Costituzione federale. Agli Stati poteva dunque essere riconosciuto il diritto di escludere i potenziali Elettori sulla base del loro rifiuto di impegnarsi a sostenere i candidati del partito ovvero a non rispettare la corrispondenza politica tra la scelta del candidato presidenziale e il voto effettivamente esercitato in seno all'*Electoral College*. La Corte, non si espresse sulla sanzionabilità degli Elettori infedeli, ma stabilì che il XII Emendamento non consentiva di invalidare una *pledge law* o di superare una prassi adottata da tempo dai partiti politici. Secondo la *dissenting opinion* del Giudice Jackson (espressa con l'adesione del Giudice Douglas), non era invece possibile negare che il piano originariamente contemplato dai *Framers*, implicito nel testo del XII Emendamento, fosse quello di riconoscere gli Elettori quali «liberi agenti», chiamati a esercitare un «independent and non-partisan judgment» nella scelta degli uomini più qualificati per le supreme cariche della Nazione. Tuttavia, secondo il Giudice, tale libertà di voto, in mancanza di una disciplina legislativa federale, era sottoposta alle limitazioni decise dal legislatore statale Sulla sentenza, fra tutti, Eckl, *Faithless Electors: Keeping the Ties That Bind*, cit., 1932 ss.; Toniatti, *La Corte Suprema conferma la sanzionabilità dei componenti "infedeli" dell'Electoral college presidenziale*, cit., 6 ss..

[125] Nel Maine, sempre nel gennaio 1969, i deputati S. Glenn Starbird Jr e D. Kingman presentarono all'avvio della 104ª legislatura dello Stato dei progetti di legge per l'abolizione del *winner-take-all* e il passaggio al *congressional district method*, metodo considerato più vicino al principio democratico del "one man, one vote". La riforma (Me. Rev. Stat. Ann. tit. 21, § 805) fu approvata con un solido accordo *bipartisan* e applicata alle successive elezioni presidenziali del 1972 (in merito, si veda J. P. Melcher, *Exploring the Difficulties of Electoral College Reform at the State Level: Maine and Nebraska Lead the Way*, in Bugh (a cura di), *Electoral College Reform*, cit, 133 ss.).

[126] Peirce, Longley, *The People's President*, cit., 182.

DPCE online
ISSN: 2037-6677

perdita di potere politico da parte dei piccoli Stati e delle zone rurali conseguente all'introduzione del *National Popular Vote*[127].

Il 29 aprile 1969 l'*House Judiciary Committee* adottò ad ampia maggioranza la proposta di emendamento che, dibattuta dalla Camera fino all'11 settembre 1969, fu infine approvata il successivo 18 settembre con un numero di voti (339 contro 70) molto superiore, grazie al sostegno *bipartisan*, a quello richiesto dalla Costituzione.

Il 30 settembre 1969 il Presidente Nixon dichiarò il proprio sostegno all'emendamento e incoraggiò il Senato ad approvarne il testo, Quest'ultimo, presentato dal senatore Bayh, venne adottato il 14 agosto 1970 dal *Senate Judiciary Committee* con l'opposizione di un gruppo di sei senatori di alcuni Stati del Sud (nonché delle Hawaii e del Nebraska) per i quali la riforma era destinata in realtà a «distruggere il bipartitismo, indebolire il sistema federale, mettere a rischio la separazione dei poteri, polarizzare l'opinione pubblica e compromettere i diritti delle minoranze»[128].

I crescenti ostacoli al raggiungimento della maggioranza qualificata in aula spinsero Bayh a chiedere a Nixon di persuadere i numerosi senatori indecisi (in gran parte repubblicani) a sostenere l'abolizione del Collegio Elettorale, ma il Presidente, pur rinnovando il proprio sostegno all'iniziativa che a suo giudizio consentiva alla democrazia americana di non dover fare ogni quattro anni «una grossa, inaccettabile e non necessaria scommessa»[129], non assunse alcuna iniziativa personale in tal senso.

La discussione in aula iniziò l'8 settembre 1970, ma la proposta (S. J. Res 1) fu subito oggetto di *filibuster* da parte di un gruppo di senatori degli Stati del Sud e di quelli meno popolosi, sia democratici che repubblicani, intenzionati ad impedire l'approvazione di una riforma che secondo il loro giudizio riduceva il loro spazio politico e quello delle zone rurali a favore dei grandi Stati del Nord e dei maggiori centri urbani. Il 17 e il 29 settembre due *cloture motions* presentate per interrompere il dibattito e passare al voto non raggiunsero la maggioranza qualificata (allora pari a due terzi) necessaria alla loro adozione e così la successiva decisione del *majority leader* del Senato di accantonare la proposta S. J. Res 1 per consentire all'assemblea di ritornare alla propria ordinaria attività significò di fatto il definito abbandono del progetto[130].

In seguito, il mutato quadro politico segnato dall'elezione a Presidente del democratico Jimmy Carter e dal rinnovamento dei componenti del Senato rispetto al 1969-70 spinse il senatore Bayh, ancora alla guida del *Subcommittee on Constitutional Amendements*, a ripresentare nel gennaio 1977 il proprio precedente progetto di riforma basato sulla formula dell'elezione popolare diretta e dell'eventuale ricorso al ballottaggio tra i primi due candidati qualora nessuno avesse ricevuto almeno 40 % dei voti.

[127] *Ibidem*, 183.
[128] Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 236. (trad mia).
[129] *Ibidem*, 241 (trad mia).
[130] Cfr., Kisak, *The U.S. Presidential Election Process*, cit., 28.

Nel marzo 1977 il Presidente Carter si rivolse con una lettera al Congresso per chiedere l'adozione di una serie di riforme elettorali comprendente anche la sostituzione del Collegio Elettorale con il *national popular vote*[131], ma l'opposizione svolta da gran parte dei senatori democratici degli Stati del Sud e dal *Republican National Committee* all'insegna della presunta penalizzazione degli Stati meno popolosi, rallentò a lungo l'*iter* legislativo della proposta di emendamento costituzionale[132]. Solo il 28 luglio 1979 quest'ultima (S. J. Res. 28), presentata sempre dal senatore Bayh, fu sottoposta al voto del Senato, ma una coalizione di senatori dominata, come nel 1970, dai *Southern States*, impedì la sua adozione con la maggioranza qualificata dei due terzi, obbligando così i suoi proponenti a rinunciare in modo definitivo alla sua approvazione[133].

Negli anni Ottanta, le proposte per la riforma dell'*Electoral College* presentate al Congresso oltre a declinare costantemente di numero, non giunsero mai alla fase dibattimentale. All'inizio del decennio successivo, i democratici riservarono le loro iniziative all'eliminazione del *winner-take-all* a livello statale, riuscendo nel 1991 a introdurre il *congressional district method* nello Stato del Nebraska[134]. Altri analoghi tentativi in tale direzione furono tentati senza successo negli Stati del Sud, mentre nel 1992 la candidatura di Ross Perot come candidato indipendente nelle imminenti elezioni presidenziali rinnovò i timori riguardo l'assenza di una maggioranza in seno al Collegio Elettorale e la necessità di ricorre al voto decisivo dell'*House* e del Senato. Al riguardo, furono presentate al Congresso diverse proposte di riforma elettorale incentrate sull'introduzione del *national popular vote* e sulla previsione di un eventuale turno di ballottaggio in caso nessun candidato avesse ottenuto un risultato superiore al 40% (o al 50%) dei voti ottenuti e su di esse, per la prima volta dal 1979, il Senato avviò una serie di audizioni, scelta poi rinnovata nel 1997[135].

[131] Cfr., Peirce, Longley, *The People's President*, cit., 198 ss..
[132] Come sostenne il senatore Thurmond, «non voglio vedere un sistema dove dodici grandi città possono praticamente eleggere un Presidente e i candidati non hanno alcun incentivo ad andare negli Stati più piccoli» (125 *Cong. Rec.*, 5007 (1979), 5174 (trad. mia).
[133] Sul dibattito, Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 296 ss.; per un quadro complessivo delle proposte di emendamento presentate tra il 1950 e il 1979, si veda M. J. McKenzie, *Systemic Biases Affecting Congressional Voting on Electoral College Reform*, in Bugh (a cura di), *Electoral College Reform*, cit, 95 ss..
[134] La modifica del sistema elettorale fu adottata dal parlamento monocamerale dello Stato (Neb. Rev. Stat. § 32-548) grazie a un accordo tra i democratici e una parte dei repubblicani, mentre i successivi tentativi del 1993 e del 1995 di abolire il *district plan* furono bloccati dal veto del Governatore Ben Nelson. L'obiettivo politico dei promotori della riforma era quella di assicurare al partito, a partire dalle elezioni del 1992, la conquista di almeno un voto elettorale in uno Stato che aveva sempre premiato i repubblicani nelle sei precedenti presidenziali e così acquisire per la prima volta rilevanza politica e attenzione mediatica a livello nazionale (cfr. Melcher, *Exploring the Difficulties of Electoral College Reform at the State Level: Maine and Nebraska Lead the Way*, cit., 133 ss.).
[135] In merito, ampiamente, Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 315 ss..

DPCE online
ISSN: 2037-6677

9. Le crisi del processo elettorale del 2000 e del 2016: l'esigenza di una riforma dell'*Electoral College* e la ventennale inerzia del Congresso. Le *disputed elections* del 2020

Le elezioni presidenziali del 2000[136], segnate da un lungo e controverso riconteggio dei voti popolari in Florida destinato a creare la più grave impasse politico-istituzionale dal 1876, materializzarono emblematicamente quella nuova *debacle* dell'*Electoral College* a lungo attesa e temuta: la vittoria, per la prima volta dal 1888, di un «wrong winner»[137].

Nonostante il clamore pubblico sollevato e i propositi riformatori manifestati da molti esponenti politici, nei sei mesi successivi alla conclusione della disputa elettorale (per la prima volta imposta, com'è noto, da una sofferta decisione della Corte Suprema[138]), oltre alla costituzione di una commissione *bipartisan* sulla riforma elettorale co-presieduta dagli *ex* Presidenti Carter e Ford (*National Commission on Federal Election Reform*) che decise di non affrontare la questione della riforma del sistema elettorale, furono presentate al Congresso solo dodici risoluzioni aventi per oggetto l'abolizione dell'*Electoral College* a favore dell'introduzione dell'elezione popolare diretta, oppure l'adozione delle *proportional* o delle *district elections*. Del resto, dopo le vicende elettorali della Florida l'attenzione dei legislatori si concentrò, con l'approvazione nel 2002 dell'*Help America vote Act*, sull'aggiornamento dei sistemi di conteggio dei voti e la ridefinizione degli standard amministrativi elettorali[139].

3348

In seguito, l'interesse di Washington riguardo la riforma elettorale andò progressivamente calando, tanto che le proposte di emendamento presentate tra il 2001 e il 2016, oltre a risultare numericamente molto limitate e spesso totalmente assenti nell'agenda congressuale, non contemplarono l'introduzione dell'elezione popolare diretta del Presidente[140]. Nonostante ciò, le questioni relative alla riforma dell'*Electoral*

[136] Cfr., The American Presidency Project, *Data archives* (*elections*): *2000*, cit.; Stroppiana, *Stati Uniti*, cit, 89 ss..
[137] Cfr., D. W. Abbott e J. P. Levine, *Wrong Winner. The Coming Debacle in the Electoral College*, New York, 1991. Per il deputato democratico del Massachusetts William Delahunt «la collisione tra voto elettorale e voto popolare» ormai non costituiva più «solo una curiosità storica» (citato da Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 326 ss., trad. mia); Rakove, *The E-College in the E-Age*, cit., 202 ss..
[138] Cfr., *Bush v. Gore*, 531 U.S. 98, 104 (2000) *per curiam* , decisione in cui la Corte, tra l'altro, sottolineò l'inesistenza di un diritto federale dei cittadini statunitensi a votare per gli Elettori presidenziali («The individual citizen has no federal constitutional right to vote for electors for the President of United States»). Sulla sentenza, oltre al Forum Dpce su *Le elezioni presidenziali USA*, 2001, n. 1, con contributi di G. F. Ferrari, A. Gratteri, D. R. Miller, G. Pasquino, M. Patrono, G. Recchia, A. Reposo, R. Toniatti, si vedano, tra i molti, B. Ackerman, *Bush v. Gore: The Question of Legittimacy*, New Haven, Ct, 2002; H. Gillman, *The Votes That Counted: How the Court Decided the 2000 Presidential Election*, Chicago, 2003. Per un recente riesame critico della pronuncia, M. J. Klarman, *The Degradation of American Democracy – and the Court*, in *Harvard Law Review*, 2020, 211 ss..
[139] Sul punto, S. Trancossi, *Il paradossale ruolo della tecnologia nelle elezioni degli Stati Uniti*, in *Federalismi.it* 18/03/2020.
[140] Tra il 2002 e il 2011 le proposte di emendamento furono soltanto quattordici. In

College non solo si posero al centro del dibattito pubblico in occasione delle *near miss elections* del 2004[141], ma acquisirono un nuovo rilievo politico grazie alle iniziative avviate dai democratici in Colorado nel 2004 e dai repubblicani in California nel 2007-2008 con l'obiettivo (poi non raggiunto) di abrogare il criterio del *winner-take-all* nell'assegnazione dei voti elettorali dei due Stati[142].

Nelle elezioni del 2016, per la seconda volta in appena due decenni, il candidato che aveva prevalso nel Collegio Elettorale non ottenne la maggioranza anche nel voto popolare[143]. Inoltre, non solo la differenza tra i due candidati risultò enormemente superiore a quella registrata nel 2000, ma il 16 dicembre 2016, data della riunione dell'*Electoral College*, sette Elettori (cinque democratici e due repubblicani) decisero di votare per un candidato diverso dal loro *party's nominee*, mentre altri tre tentarono analogamente di presentarsi come *faithless Electors*, ma furono obbligati a desistere dai loro Stati[144].

La riproposizione di tutte le criticità strutturali del sistema se, da un lato, spinse i principali quotidiani del Paese a richiedere l'introduzione dell'elezione popolare diretta del Presidente o almeno il superamento del *winner-take-all*, dall'altro, come evidenziavano i sondaggi svolti dopo le

merito, G. E. Bugh, *The Challenge of Contemporary Electoral College Reform*, in Id., (a cura di), *Electoral College Reform*, cit, 77 ss.; Congressional Research Service, *Electoral College: Reform Proposals in the 107th Congress*, a cura di T.H. Heale, RL30844, Washington D.C., 23-09-2003; Id., *Electoral College Reform. 111th Congress Proposals and Other Current Developments*, a cura di T.H. Neale, R40895, Washington D.C., 4-11-2009;

[141] Il risultato finale aveva visto infatti il Presidente uscente G. W. Bush affermarsi nel voto popolare, ma prevalere nel Collegio Elettorale soltanto grazie alla vittoria di stretto margine nel decisivo Stato dell'Ohio (cfr., The American Presidency Project, *Data archives* (*elections): 2004*, cit.; Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 329 ss.).

[142] Cfr., Congressional Research Service, *Electoral College Reform.* cit., 12 ss..

[143] Il repubblicano Donald Trump, impostosi su Hillary Clinton per 304 a 227 voti elettorali, aveva infatti ricevuto quasi tre milioni di voti popolari in meno della candidata democratica (cfr., The American Presidency Project, *Data archives* (*elections): 2016*, cit.; Conti, *Aspetti problematici del processo di elezione del Presidente degli Stati* Uniti, cit., 8 ss..

[144] Lo Stato di Washington impose una sanzione pecuniaria ai quattro Elettori infedeli per non aver votato, violando il giuramento prestato, il candidato del loro partito. In seguito al mancato accoglimento del loro ricorso in giudizio da parte delle Corti statali, nel 2019 i tre Elettori adirono la Corte Suprema attraverso una *petition for a writ of certiorari*. I *Justices*, unito il caso a un altro, sempre relativo a una controversia relativa ai *Faithless Electors* dello Stato del Colorado, il 6 luglio 2020 si pronunciarono con la sentenza *Chiafalo et al. v. Washington* (591 U.S. 19-465) sulla legittimità delle sanzioni previste da molti Stati contro gli Elettori che decidano di votare in modo difforme dal *pledge* imposto loro dai legislatori statali (e di cui la *Supreme Court* aveva riconosciuto la costituzionalità nella citata *Ray v. Blair* del 1952). Secondo la Corte, dal momento che «the Constitution is barebones about electors», spetta agli Stati stabilire se i voti degli Elettori debbano essere indipendenti o fedeli alle preferenze di un partito e la prassi consolidatasi nel tempo ha visto questi ultimi esercitare pienamente tale potere. Sulla pronuncia, si veda Toniatti, *La Corte Suprema conferma la sanzionabilità dei componenti "infedeli" dell'Electoral college presidenziale*, cit., 9 ss., nonché sia consentito il rinvio anche a R. Casella, *Stati Uniti: la Corte Suprema e i Faithless Electors del Collegio Elettorale presidenziale*, in *Nomos*, 3, 2020.

elezioni, accentò ulteriormente la contrapposizione politica tra i due partiti, ormai apertamente divisi anche sull'opportunità della riforma elettorale. Mentre i democratici ritenevano di essere stati penalizzati dall'*Electoral College*, al contrario i repubblicani intendevano difendere tale istituzione in quanto ritenuta in grado di garantire loro un innegabile vantaggio strategico, visto che i candidati del *Great Old Party* non vincevano nel voto popolare, fatto salvo il 2004, dal 1988[145]. Così, dal momento che proprio i repubblicani controllavano entrambi i rami del Congresso, le sei proposte di emendamento per l'adozione dell'elezione popolare diretta successivamente presentate sia alla Camera dei Rappresentanti che al Senato da alcuni parlamentari democratici non furono discusse[146].

Del resto, anche i problemi emersi dalle contestate elezioni presidenziali del 2020 non sembrano aver innescato alcun nuovo processo riformatore del sistema, visto l'esiguo numero delle proposte di emendamento costituzionale presentate al nuovo Congresso entrato in carica nel gennaio 2021[147].

Com'è noto, i problemi sorti nel corso di alcuni passaggi successivi al voto, fino ad allora considerati come degli adempimenti meramente formali e privi di qualsiasi rilievo politico-istituzionale, hanno evidenziato la presenza di nuovi potenziali fattori di crisi del sistema e la necessità di ricercare sul piano costituzionale degli ulteriori «sentieri»[148] per affrontarli. L'*Electoral Count Act* del 1887, infatti, richiede agli Stati di certificare i risultati ufficiali del voto e al fine di consentire alle delegazioni di ogni Stato di partecipare con una identificazione ufficiale alla riunione del Collegio Elettorale, ha fissato una scadenza (la c.d. «safe harbor deadline») entro cui risolvere eventuali controversie elettorali[149].

Così, sebbene tutti gli Stati abbiano completato in tempo il processo di nomina, è tuttavia emerso il rischio che alcuni Legislativi statali a maggioranza repubblicana potessero, su iniziativa di Trump, opporsi alla certificazione e scegliere una lista alternativa di Grandi Elettori da inviare a Washington, provocando così una crisi costituzionale di non agevole soluzione. Tuttavia, tale scenario non si è materializzato visto che tutti i ricorsi presentati dai sostenitori del candidato repubblicano alla Corte

[145] Sul punto, Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 355.
[146] Congressional Research Service., *The Electoral College: Reform Proposals in the 114th and 115th Congress*, a cura di T. H. Neale, R44928, Washington D.C., 24/08/2017.
[147] In base al rapporto periodico pubblicato dal *Congressional Research Service*, fino ad aprile 2021 solo una *joint resolution* proponente l'elezione popolare diretta del Presidente è stata presentata al 117° Congresso (Id. *The Electoral College: Options for Change and 117 th Congress*, a cura di T. H. Neale, IF 11802, Washington D.C. , 02-04-21.
[148] Così, P. Magarò, *L'elezione del 46° Presidente degli Stati Uniti: luci ed ombre di un "momentous event" nella storia della democrazia americana*, in *Consulta Online*, 1, 2021, 19-01-21. In generale, sulle *contested elections* nella storia americana, E. B. Foley, *Ballot Battles: The History of Disputed Elections in the United States*, New York, 2016.
[149] Sulla «safe harbor provision», si veda Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, cit., 78 ss.; D. P. Tokaji, *An Unsafe Harbor: Recounts, Contests, and the Electoral College*, in *Michigan Law Review First Impressions*, 106, 2008, 84 ss..

Suprema per invalidare il voto popolare in quattro Stati (Pennsylvania, Michigan, Wisconsin e Georgia) sono stati seccamente respinti dai *Justices* in quanto privi di un fondamento giuridico[150].

Il seguito, il Collegio Elettorale ha regolarmente eletto i democratici Joe Biden e Kamala Harris a Presidente e Vicepresidente, ma il 6 gennaio 2021, nel corso della *joint session* dei due rami del Congresso, chiamata dalla legge federale al conteggio dei voti elettorali e alla proclamazione ufficiale del risultato, sono state presentate da parte di alcuni senatori e deputati repubblicani alcune *objections*, poi respinte dalle due aule con un'ampia maggioranza, circa i voti espressi dagli Elettori della Pennsylvania e dell'Arizona. Tale iniziative erano strumentalmente finalizzate a determinare una situazione di stallo al Congresso che, prolungandosi oltre la data di insediamento del nuovo Presidente (fissata al 20 gennaio) avrebbe, nelle intenzioni dei proponenti, imposto il ricorso alle *contingent elections* e sulla base del numero delle delegazioni statali a maggioranza repubblicana (ventisei su cinquanta), in via ipotetica assicurato l'elezione di Trump alla Presidenza da parte della Camera dei Rappresentanti[151].

10. La riforma dell'*Electoral College* senza il ricorso a un emendamento costituzionale: l'iniziativa del *National Popular Vote Interstate Compact* (NPVIC)

L'iniziativa più originale avviata negli ultimi anni, in quanto basata per la prima volta su un'innovativa strategia di riforma del sistema dell'*Electoral College*, rimane il *National Popular Vote Interstate Compact* (NPVIC), presentato nel febbraio 2006 e ancora oggi al centro del dibattito politico e accademico statunitense[152].

Il progetto, sostenuto da una *no-profit corporation* (*National Popular Vote*), intende promuovere un accordo tra gli Stati finalizzato a rendere possibile l'elezione diretta del Presidente e del Vicepresidente senza l'adozione di un emendamento costituzionale[153]. Ciascun Stato aderente al *compact* si impegna infatti ad attribuire tutti i propri voti elettorali al candidato che abbia ottenuto il maggior numero di consensi nel voto popolare nazionale, indipendentemente dalla sua affermazione in un numero di Stati sufficiente ad assicurargli la maggioranza dei Grandi Elettori

[150] In particolare, si veda *Texas v. Pennsylvania et al* (11-12-2020). Sul punto, R. Toniatti, *L'elezione presidenziale negli Stati d'America (2020). La quieta dopo la tempesta*, in *DPCE online*, 4, 2020, XXI ss..
[151] Sugli aspetti procedurali della *joint session*, Congressional Research Service, *Counting Electoral Votes: An Overview of Procedures at the Joint Session, Including Objections by Members of Congress*, a cura di E. Rybicki, L. Paige Whitaker, cit.,., RL 32717, 15-11-17.
[152] Id.,*The National Popular Vote (NPV) Initiative: Direct Election of the President by Interstate Compact*, a cura di T. H. Neale, Washington D.C, 28-10-19, R43823; Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 341 ss.;
[153] J. Wegman, *Let the People Pick the President. The Case for Abolishing the Electoral College*, New York, 2020, 190 ss..

DPCE online
ISSN: 2037-6677

all'interno del Collegio Elettorale[154]. L'accordo diventerà valido nel momento in cui potrà garantire il raggiungimento del suo obiettivo finale e quindi al momento dell'avvenuta sottoscrizione di un numero di Stati pari ad almeno 270 voti elettorali.

Questo nuovo e creativo approccio alla riforma elettorale, incentrato sulla possibilità degli Stati di riformare il meccanismo del Collegio Elettorale senza l'adozione di un emendamento costituzionale, ma solo coordinando i propri sforzi, è stato fondato dagli originari ideatori del progetto sull'art. II, sez. I della Costituzione, ovvero sul *plenary power* degli Stati di nominare gli Elettori nel modo deciso dal parlamento locale (e quindi anche in conformità al risultato del voto nazionale) [155].

Sulla base di ciò, secondo i suoi proponenti, il *compact* sarebbe in grado di garantire la conquista della Presidenza solo al candidato vincente nel voto popolare (e non a un inatteso *wrong winner)*, di eliminare il fenomeno dei *faithless Electors*, di porre fine alle distorsioni prodotte dal ricorso al criterio del *winner-take-all* nell'assegnazione dei voti elettorali e infine di consentire ai candidati di svolgere una campagna elettorale attenta ai bisogni dell'intera Nazione senza dover al contrario focalizzare la propria attenzione esclusivamente sui *battleground States*.

L'iniziativa è stata fin dal suo avvio oggetto di numerose critiche rivolte a denunciarne da un lato la presunta intrinseca incostituzionalità e dall'altro la palese irrealizzabilità pratica[156].

Secondo infatti alcuni oppositori del progetto, il *National Popular Vote Interstate Compact*, oltre a modificare *de facto* la Costituzione, aggirando la procedura di revisione prevista dall'art. V[157], violerebbe la *Compact Clause* che all'art. I, sez. 10, comma 3 non consente «accordi o unioni» tra gli Stati senza il consenso del Congresso[158], nonché riconoscerebbe agli Stati, in contrasto

[154] Congressional Research Service, *The National Popular Vote (NPV) Initiative*, cit., 7 ss.; Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, cit., 336 ss.; Id., *Current Electoral College Reform Efforts Among the States*, in Bugh (a cura di), *Electoral College Reform*, cit, 192 ss.; Kisak, *The U.S. Presidential Election Process*, cit., 28.

[155] L'idea originaria del progetto scaturiva dall'originale riflessione sulla riforma dell'*Electoral College* operata subito dopo le elezioni presidenziali del 2000, dai professori Robert W. Bennett della Northwestern University, Vikram Amar della University of California e Akhil Amar della Yale University School of Law. Su questi ultimi come i «padrini intellettuali» del *National Popular Vote Interstate Concept*, Congressional Research Service, *The National Popular Vote (NPV) Initiative*, cit, 6. In merito, R. Amar e V. D. Amar, *How to Achieve Direct National Election withoutAmending the Constitution*, in *FindLaw*, Dec. 28, 2001; R. W. Bennett, *Popular Election of the President without a Constituzional Amendment*, in *Green Bag*, 4, Spring 2001, 241 ss..

[156] Su tale confronto dottrinale, si veda l'esauriente rapporto del Congressional Research Service, *The National Popular Vote (NPV) Initiative*, cit, 17 ss..

[157] Così, tra gli altri, J. Samples, *A Critique of the National Popular Vote Plan for Electing the President*, Cato Institute, Policy Analysis, n. 622, October 13, 2008, 9.

[158] La disposizione, adottata dai *Framers* allo scopo di impedire che accordi non supervisionati dal legislativo possano mettere in pericolo la coesione e l'armonia dell'Unione, secondo la giurisprudenza della Corte Suprema avviata dalla decisione *Virginia v. Tennessee* del 1893 (148 U.S. 503, 1893) impone l'approvazione del Congresso di qualsiasi *interstate compact* tendente, tra l'altro, ad alterare la bilancia sia del potere verticale tra gli Stati e la Federazione che di quello orizzontale tra gli Stati. In ragione

con la struttura della Costituzione e l'evidenza storica, un eccessivo potere discrezionale nella scelta degli Elettori. Così, in altri termini, l'accordo finirebbe per trasformare l'elezione indiretta del Presidente in una sorta di referendum nazionale in cui l'*Electoral College*, prodotto dalle scelte delle legislature statali, verrebbe a perdere la funzione, prevista dai *Framers*, di rappresentanza degli specifici interessi di tutti gli Stati, *in primis* di quelli meno popolosi[159].

Infine, sono state sottolineati i problemi che una legislatura statale, in base all'impegno sancito dall'*interstate compact*, si troverebbe ad affrontare nella nomina di Grandi Elettori chiamati a sostenere un candidato risultato perdente nel voto popolare registrato nello Stato[160], nonché gli effetti paradossali che la riforma potrebbe produrre sul piano istituzionale. Infatti, dal momento che l'elezione presidenziale può essere assicurata a partire dalla semplice maggioranza relativa raggiunta nel voto popolare, nell'ipotesi che siano presenti più candidature e tutti gli Stati abbiano aderito all'accordo, il vincente a livello nazionale con un terzo dei voti popolari, ma perdente in ogni Stato, potrebbe vedersi assegnati la totalità dei voti elettorali, conquistando così la Presidenza senza aver conquistato nemmeno uno Stato[161].

Nonostante tali critiche, dal 2006 al 2021 l'iniziativa, presentata in via legislativa in tutti i cinquanta Stati, ha visto l'adesione di quindici di essi e del *District of Columbia*, raggiungendo così, dopo il *reapportionment* prodotto dal censimento del 2020, 195 voti elettorali complessivi, ovvero il 36.2% dell'*Electoral College* e il 72,2% dei 270 voti elettorali necessari affinché il meccanismo dell'*interstate compact* diventi potenzialmente effettivo[162].

---

di ciò, secondo i critici dell'iniziativa, l'adozione del *National Popular Vote interstate compact* richiede il consenso del Congresso in quanto da un lato elimina la possibilità per l'*House of Representatives* di decidere l'elezione in caso nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza dei voti elettorali e dall'altro incide sui poteri degli Stati non aderenti al *compact*, obbligati a svolgere un ruolo nell'elezione nazionale in funzione della percentuale del voto popolare e non dei voti elettorali (in merito, tra gli altri, A. Schleifer, *Interstate Agreement for Electoral Reform*, in *Akron Law Review*, 40, 4, 2007, 739 ss.; D. T. Muller, *The Compact Clause and the National Popular Vote Interstate Compact*, in *Election Law Journal*, vol. 6, n. 4, 2007, 372 ss.). Al contrario, sull'impossibilità di configurare l'iniziativa come un *interstate compact* in quanto l'adesione a essa rappresenta solo il mero esercizio collettivo da parte degli Stati di un potere che ciascuno di essi potrebbe esercitare da solo, A. R. Amar, *Some Thoughts on the Electoral College, Past, Present and Future*, in *Ohio Northern University Law Review*, vol. 33, 2, 2007, 467 e 478; in merito, anche Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, cit., 337 ss..

[159] Cfr., N. Williams, *Why the National Popular Vote Compact is Unconstitutional*, in *Brigham Young University Law Review*, vol. 2012, issue 5, 1523, 1549. *Contra*, sulla piena discrezionalità degli Stati nella scelta del criterio di nomina degli *Electors*, V. A. Amar, *Response: The Case for Reforming Presidential Elections by Subconstitutionnal Means: The Electoral College, the National Popular Vote Compact and Congressional Power*, in *Georgetown Law Journal*, 2011, 100, 237 ss..

[160] Per Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 349, il rischio sarebbe addirittura quello di una «*civil insurrection*».

[161] Sul punto, A. S. Belenky, *The Good, the Bad, and the Ugly: Three Proposal to Introduce the National Popular Vote in U.S. Presidential Elections*, in *Michigan Law Review*, 112, 2014, 114-115.

[162] I progetti di adesione al *compact* sono ancora all'esame delle legislature in otto Stati

DPCE online
ISSN: 2037-6677

11. Alcune riflessioni conclusive

La solidità e l'adattabilità dimostrate dall'*Electoral College* negli oltre sue due secoli di vita appaiono speculari alla persistenza e all'inconcludenza dei tentativi che in tale lungo periodo sono stati avviati per riformarlo o addirittura per abolirlo. Del resto, la sua peculiarità all'interno del sistema istituzionale americano deriva dalla circostanza non solo di essere rimasto largamente immutato nel proprio profilo costituzionale dal XII Emendamento del 1804, ma anche di non aver mai funzionato nel modo prefigurato dai *Founding Fathers*.

Infatti, invece di operare come un'assise di saggi chiamati ad operare una scelta consapevole e non influenzata da valutazioni politiche, l'*Electoral College* ha assicurato la presenza di un sistema *non-discretionary* capace di adattarsi alla domanda di maggiore democrazia e alla progressiva centralità dei partiti politici all'interno del processo elettorale.

Inoltre, l'istituto si è evoluto in un sorta di «assemblaggio improvvisato, ma duraturo, di previsioni costituzionali, leggi statali, prassi partitiche, e tradizioni»[163]. In effetti, mentre la Costituzione stabilisce le dimensioni del Collegio, la distribuzione dei Grandi Elettori tra gli Stati, il margine di vittoria necessario per l'elezione a Presidente e la procedura per il trasferimento della funzione elettorale della Camera dei Rappresentanti, invece la legislazione federale disciplina il calendario elettorale, nonché la tempistica relativa al voto, al conteggio e alla registrazione degli *electoral votes*. Spetta poi al legislatore statale stabilire i requisiti per l'elettorato attivo, le modalità di nomina dei candidati Elettori, i criteri per l'assegnazione dei voti elettorali in base al voto popolare ed eventualmente, anche le misure per vietare o scoraggiare gli Elettori non fedeli alle indicazioni dei propri partiti. È invece grazie a una «prassi reiterata»[164] che il voto popolare espresso negli Stati gode di forza vincolante nei confronti degli Elettori presidenziali.

Secondo i suoi sostenitori, questo complesso meccanismo, anche se non conforme a quello prefigurato dai *Framers*, ha comunque assicurato nel peculiare assetto federale americano dei «successful results over the years»[165] visto che ha dimostrato di favorire i candidati capaci di costruire ampie coalizioni politiche (indispensabili al Presidente per governare in

(corrispondenti a 68 voti elettorali). Significativamente, nessun Governatore repubblicano ha finora promulgato una legge di adesione e in sei Stati sono state presentate proposte per il ritiro dall'accordo, ma nessuna di essa è stata approvata dai parlamenti locali. In Colorado un referendum avente per oggetto proprio il mantenimento della *membership* dello Stato è stato respinto dagli elettori nel novembre 2020. Per un quadro aggiornato del progetto, si veda il sito ufficiale del *National Popular Vote Interstate Compact*.

[163] Congressional Research Service, *The Electoral College: How it Works in Contemporary Presidential Elections*, cit., 21 (trad. mia).

[164] Così Toniatti, *L'elezione presidenziale negli Stati d'America (2020)*, cit. p. XIII.

[165] Cfr., T. Ross, *Enlightened Democracy: The Case for the Electoral College*, Los Angeles, 2004, 163 ss.; per una panoramica delle tesi favorevoli all'*Electoral College*, Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, cit. 123 ss..

modo efficace), nonché di assicurare sempre, salvo pochissimi casi, l'elezione del candidato più gradito all'intero corpo elettorale[166].

Al contrario, secondo invece i suoi critici, è la stessa configurazione strutturale dell'*Electoral College* a generare quelle «criticità non marginali»[167], quelle «insidie» e quegli «anacronismi»[168] periodicamente emersi nel corso della lunga storia delle elezioni presidenziali.

L'intero meccanismo, infatti, anche per la serrata tempistica del procedimento elettorale, è permanentemente a rischio di un'*impasse* o di un'involuzione conflittuale, vista la possibilità che dall'esito del voto scaturiscano alcuni scenari anomali che, seppur già presentatisi in passato, risultino comunque complessi da risolvere sul piano politico-istituzionale a causa delle lacune e ambiguità che ancora permangono nella disciplina del processo elettorale e nelle procedure di partito.

Rientrano infatti tra tali possibili insidie la presenza di un *wrong winner*, il mancato conseguimento della maggioranza dei componenti dell'organo collegiale da parte dei candidati in competizione (e il conseguente ricorso, per la scelta del Presidente e del Vicepresidente, alle *contingent elections* di fronte alla Camera dei Rappresentanti e al Senato), la presenza di Elettori infedeli in grado di modificare il risultato della scelta del Presidente, l'insorgere di controversie sul conteggio e la nomina degli *Electors* da parte degli Stati tali da comportare la presenza di liste concorrenti in seno al Collegio, l'esclusione o la mancata nomina di una delegazione statale, l'incapacità o la prematura scomparsa di un candidato nel corso del processo elettorale[169].

Del resto, com'è stato sottolineato in precedenza, questa intrinseca fragilità dell'intero sistema, già emersa in passato, è apparsa particolarmente evidente anche nelle ultime elezioni per la Casa Bianca, segnate da controversie sempre più ricorrenti.

Nel 2000, infatti, la contestata attribuzione dei voti elettorali decisivi per la conquista della maggioranza nell'*Electoral College* per poco non è sfociata in un'inedita crisi costituzionale e il candidato risultato alla fine vincente per numero di Grandi Elettori assegnati è stato, per la prima volta dal 1888, quello con meno popolari del suo sfidante. Nel 2016 il risultato elettorale ha di nuovo imposto un analogo scenario, ma il divario nei voti popolari tra i due candidati è risultato particolarmente ampio e il conteggio dei voti elettorali ha visto riproporsi il fenomeno dei *faithless Electors*. Infine, anche le *disputed elections* del 2020 hanno evidenziato la costante capacità del processo elettorale di innescare, in ogni momento del suo complesso

[166] Ad oggi, ciò è accaduto in 54 elezioni su 59, con un corrispondente *success rate* del 91,5 % (così, aggiornando i dati riportati in Congressional Research Service, *The Electoral College: How it Works in Contemporary Presidential Election*, cit, 21).
[167] Così, Toniatti, *L'elezione presidenziale negli Stati d'America (2020)*, cit. p. XIII.
[168] Cfr., Bennett, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti?*, cit., rispettivamente 287 e 316.
[169] Su cui, diffusamente, *ibidem*, 287 ss..

DPCE online
ISSN: 2037-6677

sviluppo, un conflitto politico e istituzionale di difficile soluzione e dall'esito imprevedibile.

Com'è stato tratteggiato nel corso dell'analisi, in più di due secoli legislatori, politici e studiosi americani hanno cercato, senza riuscirci, da un lato di superare l'impianto maggioritario dell'*Electoral College*, dall'altro di abolire l'organo per consentire l'elezione popolare diretta del Presidente. L'insuccesso degli sforzi riformatori, concretizzatisi nella presentazione al Congresso di oltre mille proposte di emendamento costituzionale, è dipeso da molti fattori strutturali, politici e storici.

Così, oltre alla difficoltà di emendare la Costituzione federale, decisive sono apparse la complessità strutturale di un sistema da un lato incentrato sull'autonomia decisionale degli Stati riguardo la scelta del criterio di nomina dei Grandi Elettori e dall'altro articolato in due distinte ed eterogenee fasi, una basata sul conteggio degli *electoral votes* e l'altra sul possibile ricorso alle *contingent elections*[170].

Inoltre, la forte *partisanship* presente in molti passaggi politici della storia americana si è dimostrata un fattore spesso decisivo per la mancata adozione delle riforme, in quanto ha per un verso ostacolato la formazione nei due rami del Congresso delle maggioranze qualificate necessarie all'approvazione dei necessari emendamenti costituzionali, per l'altro trasformato il confronto sulla riforma dell'*Electoral College* in una perenne contesa politica in cui uno dei maggiori partiti nazionali accusa l'altro di utilizzare strumentalmente le modifiche proposte per assicurarsi un vantaggio elettorale nelle successive consultazioni.

Infine, anche il «peso della storia»[171] ha sensibilmente condizionato il processo di riforma del meccanismo elettorale. La presenza della schiavitù e i timori per l'emancipazione degli afro-americani nel XIX secolo, nonché la resistenza alle misure contro la segregazione nel XX hanno infatti spinto i *Southern States* ad avversare ogni tentativo di elezione nazionale del Presidente attraverso la difesa dell'*Electoral College* quale baluardo contro l'intrusione del governo federale nella questione razziale.

Molti di questi ostacoli, dimostratisi finora decisivi, continuano in gran parte a precludere la possibilità di uno nuovo sforzo riformatore[172]. In effetti, sebbene non sia ovviamente possibile prefigurare le possibili reazioni dei partiti e delle istituzioni statunitensi nell'ipotesi che in futuro il sistema conosca una grave e magari inedita crisi, appare comunque evidente che il consenso *bipartisan* necessario a superare le cause strutturali del fallimento di ogni riforma (anche "minimale" come l'*automatic plan* finalizzato ad abolire

[170] Sulla fattibilità di una revisione costituzionale più ampia, non limitata solo alla riforma elettorale, P. D. Schumaker, *The Good, the Better, the Best: Improving on the "acceptable" Electoral College*, in Bugh (a cura di), *Electoral College Reform*, cit, 203 ss..
[171] Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 373 (trad. mia).
[172] Cfr., Aravantinou Leonidi, *L'elezione del Presidente negli Stati Uniti d'America*, cit., 96 ss.; Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, cit., 6 ss . che al riguardo parla di «sopravvivenza» e di «persistenza» dell'*Electoral College*.

i Grandi Elettori, ma a mantenere i voti elettorali degli Stati) è al momento del tutto irrealizzabile alla luce dell'estrema polarizzazione da anni presente nella vita politica americana.

Oltre a ciò, sebbene il progetto del *National Popular Vote Interstate Compact* sia riuscito fin dal 2006 a mobilitare a proprio sostegno molte forze a livello sia nazionale che statale, da tempo favorevoli all' "end it option" ovvero all'abolizione dell'*Electoral College*, appare difficile immaginare che su di esso possano convergere i consensi necessari a un'effettiva messa in opera, posti soprattutto i molti dubbi di costituzionalità e di fattibilità sollevati dalla sua presentazione[173].

Tale quadro, in ultima analisi, sembra confermare il pessimismo manifestato dall'*ex* Presidente Carter che già nel marzo 2001, in qualità di *co-chair* della citata *National Commission on Federal Election Reform*, ebbe a dichiarare pubblicamente: «È una perdita di tempo discutere sulla riforma del Collegio Elettorale. Penso che tra duecento anni avremo ancora il Collegio Elettorale»[174].

Rino Casella
Dip.to di Scienze politiche
Università degli Studi di Pisa
rino.casella@unipi.it

[173] In merito, B. A. Loomis, *Pipe Dream or Possibility? Amending the U.S. Constitution to Achieve Electoral Reform*, in Bugh (a cura di), *Electoral College Reform*, cit, 224 ss..
[174] Cfr., National Commission On Federal Election Reform, *Transcript*, Hearing I, Panel 4, Mar. 26, 2001 (trad. mia).