

**I veri elettori di Obama. Una riflessione sull'Europa da farsi, alla luce
dell'esperienza storica degli Stati Uniti d'America**
di Giacomo Mazzei¹

Lo scorso 4 novembre i media di tutto il mondo annunciarono in coro una notizia tecnicamente falsa, e cioè che gli elettori americani avevano scelto Barack Obama quale successore di George W. Bush. Stando alla lettera della costituzione Usa, l'attuale inquilino della Casa Bianca non era stato ancora eletto. Ad esserlo erano stati invece i cinquecentotrentotto membri del cosiddetto Collegio Elettorale, che di lì a poco si sarebbero riuniti e, sempre secondo una lettura fedele del dettato costituzionale, avrebbero dovuto scegliere, loro, il prossimo Presidente degli Stati Uniti.

La costituzione di quel paese prevede infatti che le elezioni presidenziali siano indirette e conferisce ai membri di uno speciale corpo intermedio, il Collegio Elettorale appunto, la facoltà di deliberare in assoluta autonomia rispetto al risultato delle urne. Ma quando alcune settimane dopo, come previsto, i "veri" elettori del Presidente si riunirono, lo fecero nell'indifferenza pressoché totale dell'opinione pubblica. Solo alcune fonti d'informazione specializzate dettero la notizia. Era il 15 dicembre e Obama stava già predisponendo il proprio gabinetto, argomento che evidentemente la maggior parte dei cronisti politici giudicarono meritevole di ben altra attenzione. Questo perché una prassi consolidata vuole che il Collegio Elettorale abbia compiti puramente formali, limitandosi di fatto alla convalida del voto espresso dai cittadini. Ogni quattro anni, quindi, una delle clausole più importanti della costituzione americana, quella che regola lo svolgimento delle elezioni presidenziali, viene regolarmente disattesa, se non nella forma, almeno nella sostanza. Del resto, è così da oltre due secoli, sin dalla prima tornata elettorale

¹ L'autore ha approfondito i temi trattati in quest'articolo in una tesi di *master* dal titolo *The Origins of the Presidential Election: The Creation of the Electoral College through the First Federal Elections* (College of William and Mary, Williamsburg, Virginia, 2004). In quella sede sono stati esaminati i lavori della Convenzione di Filadelfia, il dibattito sulla ratifica della costituzione, e la documentazione relativa allo svolgimento delle prime elezioni presidenziali.

del 1789. Il Collegio Elettorale, infatti, non ha mai funzionato almeno nel senso originariamente inteso.

Questa singolare e poco nota anomalia, verificatasi per l'ennesima volta solo pochi mesi fa, offre uno spunto di riflessione a quanti qui in Europa si interrogano sul futuro ancora incerto delle nostre istituzioni unitarie. Lo scorso giugno si è votato per il Parlamento dell'Unione, popolato, nella legislatura che si apre, da una pattuglia sempre più nutrita di euroscettici. In un continente percorso da risorgenti nazionalismi il dibattito sull'assetto costituzionale europeo langue. È un momento non facile per i sostenitori di una maggiore integrazione su base sovranazionale. Per questo, può essere utile tornare con la memoria alla fondazione degli Stati Uniti d'America, il più longevo esempio di federazione comparabile per estensione territoriale alla nostra Unione. Il Collegio Elettorale è incastonato al centro della cornice costituzionale in cui è iscritto il secolare ordinamento federale statunitense e, come avrò modo di illustrare nelle pagine seguenti, le origini di quell'arcano sistema elettorale, unico nel suo genere, rivelano in tutta la sua complessità l'intreccio di dottrine e interessi da cui alla fine del Settecento scaturì la costituzione americana.

Pur facendo le dovute distinzioni tra epoche storiche tanto differenti, si possono notare alcune somiglianze tra il momento costitutivo degli Stati Uniti e le attuali vicissitudini dell'Unione Europea. In particolare, si possono trarre alcune considerazioni sulla stabilità dell'ordinamento federale statunitense proprio dal fatto che il Collegio Elettorale sia rimasto da allora immutato, nonostante esso abbia da tempo cessato di svolgere alcun ruolo politico. Questo scritto si propone pertanto di ricostruire nelle sue linee essenziali la storia del Collegio Elettorale, indagandone le origini nella tempesta della Rivoluzione americana e considerandone la resistenza al tempo, sebbene, come pure vedremo, non siano mancati i tentativi di abolirlo nei suoi duecento anni e oltre di esistenza.

Cominciamo questo breve *excursus* storico partendo da un semplice dato di fatto: il sistema di elezione presidenziale fu l'ultima parte di rilievo della costituzione ad essere elaborata durante la famosa Convenzione di Filadelfia, la sede in cui nel lontano 1787 fu redatta la carta fondamentale degli Stati Uniti. A definirla si arrivò solo pochi giorni prima della stesura finale del documento. In precedenza erano stati stabiliti i capisaldi del nuovo ordinamento, vale a dire l'assetto dei poteri nel governo centrale e l'organizzazione federale dello Stato. Come è noto, l'esecutivo e il legislativo federali vennero sapientemente bilanciati tra Presidente e Congresso, resi sovrani rispetto ai singoli stati su materie dirimenti quali la politica estera e il conio della moneta. La rappresentanza era stata ripartita equamente tra Senato e Camera dei Rappresentanti, i due rami del Congresso bicamerale, eletti rispettivamente

dagli stati e dai cittadini. Di non facile definizione all'interno della cornice costituzionale già delineata risultava la norma che avrebbe dovuto regolare l'elezione della più alta carica della federazione, il Presidente appunto. I motivi erano molteplici e legati non solo e non tanto ad astratti principi costituzionali, ma soprattutto ai robusti interessi di cui era interprete quel consesso di uomini di legge, di mercanti e di grandi proprietari di terre e di schiavi convenuti nella capitale della Pennsylvania per dare una costituzione ai nuovi Stati Uniti d'America².

In primo luogo occorre garantire l'indipendenza del Presidente, che si voleva meno potente dell'odiato monarca inglese – era ancora fresca la memoria della guerra combattuta pochi anni prima per sottrarsi dal giogo dell'Impero Britannico – ma sufficientemente forte da esercitare il proprio mandato e altrettanto autorevole da ricoprire il ruolo-simbolo di capo della nazione di nuova indipendenza. Considerato ciò, un'elezione parlamentare era difficilmente praticabile, perché avrebbe reso il presidente direttamente dipendente dal Congresso e quindi debole. Anche un'elezione popolare, che pure avrebbe conferito la necessaria indipendenza e autorevolezza alla carica presidenziale, presentava tuttavia degli inconvenienti apparentemente insormontabili.

C'erano innanzitutto evidenti difficoltà logistiche nell'organizzare un'elezione presidenziale, che sconsigliavano di intraprendere quella via. Si tengano presenti a questo proposito l'arretratezza delle vie di comunicazione disponibili al tempo, come anche l'assenza di partiti strutturati su scala continentale. Si era ben lontani, nell'America di fine Settecento, dal disporre dei mezzi propri di una democrazia di massa. Come garantire nelle suddette circostanze che emergessero personalità abbastanza note da attrarre consensi in un territorio tanto vasto, evitando che il voto si disperdesse invece in mille rivoli? Nell'immediato, la notorietà di George Washington, il generale che pochi anni prima aveva condotto gli Stati Uniti nella Guerra d'Indipendenza, dava ampie garanzie in proposito, ma era difficile prevedere cosa sarebbe accaduto in futuro, una volta che egli avesse lasciato la presidenza.

A queste considerazioni di natura pratica se ne sommavano altre, ben più importanti, che mettevano in discussione i disparati interessi dei tredici stati – grandi o piccoli, liberi o schiavisti – che si voleva unire in federazione. L'introduzione di un'elezione presidenziale a suffragio popolare mal si conciliava con il compromesso sulla rappresentanza parlamentare già raggiunto

² Sui lavori della Convenzione di Filadelfia si veda Jack Rakove, *Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of the Constitution*, New York, Knopf, 1996. In particolare sulla creazione dell'ufficio presidenziale, Thomas E. Cronin, *Inventing the Presidency*, Lawrence, University of Kansas Press, 1989.

con la creazione di Senato e Camera dei Rappresentanti. Al riguardo, i costituenti avevano escogitato un sistema bicamerale che mediava tra il principio della sovranità popolare e le prerogative dei singoli stati attraverso un meccanismo di geniale semplicità. Ciascuna delle legislature dei tredici stati avrebbe nominato due senatori, garantendo quindi pari rappresentanza in Senato a tutti gli stati, grandi o piccoli che fossero (l'elezione diretta dei senatori sarebbe stata introdotta solamente nel 1913). La Camera dei Rappresentanti, invece, sarebbe stata eletta dalla popolazione nel suo complesso, divisa in distretti elettorali di eguale dimensione e perciò più numerosi negli stati maggiormente popolosi. A ciò si aggiungeva poi la cosiddetta "clausola dei tre quinti", con la quale si giunse a un ulteriore compromesso tra gli stati schiavisti del sud e quelli liberi del nord, inizialmente divisi sul conteggio degli schiavi nella delimitazione dei distretti elettorali. Secondo la suddetta clausola, nel conteggio della popolazione e nel determinare pertanto il relativo peso elettorale dei diversi stati alla Camera, uno schiavo valeva tre quinti di una persona libera (fu solo con l'introduzione del quattordicesimo emendamento nel 1867, all'indomani della Guerra civile, che la clausola dei tre quinti fu espunta dalla costituzione)³. Il delicato equilibrio così raggiunto accontentava pretese assai diverse, ovvero: degli stati più piccoli, che temevano di essere schiacciati dai grandi; di quelli la cui economia era prevalentemente mercantile, come la stessa Pennsylvania; di quelli dove regnava la schiavitù, che erano circa la metà e contavano tra di loro anche la potente Virginia, la più estesa, popolosa e ricca delle ex-colonie. Pertanto, anche per la scelta del presidente degli Stati Uniti, una semplice elezione popolare, espressione della sovranità generale, ma non di quella degli stati, avrebbe rappresentato un tradimento del principio federalista che si voleva far passare.

A militare contro l'introduzione del suffragio popolare, sempre in tema di elezione presidenziale, c'erano infine considerazioni di natura schiettamente politica, la cui valutazione è in realtà fondamentale se si vogliono comprendere fino in fondo le ragioni dei costituenti. Forte era infatti tra loro il timore che ad eleggere il presidente fossero gli strati più umili dell'elettorato: non le plebi urbane e contadine, escluse dal vigente sistema censitario, né tantomeno gli schiavi, anch'essi ovviamente esclusi, bensì i piccoli proprietari terrieri e gli artigiani, che invece avevano diritto al voto. Per apprezzare l'importanza di questi elementi di conflitto, occorre a questo punto fare un ulteriore passo indietro nel tempo, per addentrarci più a fondo nei risvolti di quel grande evento trasformatore che fu la Rivoluzione americana. Sebbene meno cruenta della coeva Rivoluzione francese, quella americana fu comunque segnata da

³ Sul problema della schiavitù, Paul Finkelman, *Slavery and the Founders: Race and Liberty in the Age of Jefferson*, New York, M.E. Sharpe, 1996.

profondi rivolgimenti. Non fu solo la Guerra d'Indipendenza a caratterizzarla, ma anche una generale apertura in senso democratico della politica americana e una grave crisi economica postbellica, le cui conseguenze costituirono la causa principale della svolta costituzionale consumatasi nel 1787⁴.

Prendiamo in considerazione innanzi tutto le significative innovazioni costituzionali introdotte in America all'indomani della Dichiarazione d'Indipendenza, l'evento che segnò l'inizio ufficiale, nel 1776, del conflitto tra colonie e Impero britannico. Allo scoppio della guerra le vecchie istituzioni coloniali furono rifondate. Le assemblee delle ex-colonie, ora stati, accentrarono a sé la maggior parte dei poteri legislativi ed esecutivi. Ciò a scapito dei governatori, che, in quanto rappresentanti della Corona inglese in epoca coloniale e quindi simbolo della tirannia imperiale, erano stati spogliati di gran parte delle loro responsabilità. Le assemblee subirono inoltre un processo di rapida democratizzazione, diventando la sede di scontri tra l'aristocrazia post-coloniale e gli strati bassi della popolazione mobilitati nel fermento rivoluzionario.

Con la vittoria sulle truppe inglesi e la conquista dell'Indipendenza nel 1781, al centro della lotta politica si impose ben presto la questione di come affrontare l'esposizione debitoria che la guerra aveva lasciato in eredità ai neonati Stati Uniti d'America. Anche sul piano economico, quindi, la Rivoluzione ebbe conseguenze significative: un pesante passivo nei confronti dei governi stranieri e di speculatori che avevano approfittato delle circostanze per accumulare una gran messe di titoli. Quel fardello gravava in primo luogo sulle casse dei governi statali e, di conseguenza, anche su quelle della Confederazione, il primo, fallimentare esperimento di unione continentale, avviato nell'anno dell'Indipendenza e mai decollato. Nella difficile congiuntura, gli stati, che mantenevano pressoché intatta la propria sovranità all'interno delle ancor fragili istituzioni unitarie, si rifiutavano infatti di versare i propri tributi alle finanze confederali, che perciò languivano. Oltre a quello pubblico, esisteva inoltre un cospicuo debito privato, che ricadeva soprattutto sulle spalle delle classi più deboli. All'indomani dell'Indipendenza l'esposizione verso l'estero venne appianata. Quella interna, tuttavia, rimase in buona parte inevasa, trovando l'unica fonte di sollievo in una serie di misure inflattive adottate dai governi statali. Già durante la guerra questi ultimi avevano affrontato l'emergenza finanziaria attraverso l'emissione di carta moneta in gran quantità. Tali misure avevano riscosso ampi consensi tra gli elettori, la maggioranza dei quali era oppressa dai debiti e desiderosa di far ripartire le

⁴ Per una sintesi generale della Rivoluzione Americana si rimanda a Gordon S. Wood, *The Radicalism of the American Revolution*, New York, Knopf, 1992, trad. it. *I figli della libertà: alle radici della democrazia americana*, Firenze, Giunti, 1996.

proprie attività economiche, ed erano state quindi rinnovate una volta conquistata l'Indipendenza. La conseguente spirale inflazionistica minacciava gli interessi della potente classe creditrice, concentrata soprattutto tra le fila delle *élite* agrarie e commerciali. Non solo, essa minava la stabilità finanziaria del paese e rischiava di produrre un congelamento del credito, compresi i preziosi investimenti di capitale provenienti dall'Europa. Le assemblee legislative degli stati, prime responsabili della politica economica, divennero pertanto la sede di uno scontro politico dai precisi connotati sociali, che in alcuni casi sfociò anche in un aperto ricorso alle armi. Il culmine della crisi si raggiunse nel 1786, quando un'improvvisa rivolta contadina sconvolse il Massachusetts e fu dispersa solamente grazie al pronto intervento del generale Washington alla testa di un'armata forte di ben 14.000 uomini⁵.

Non fu solamente per far fronte allo sgretolamento delle istituzioni continentali, quindi, che l'anno successivo si riunì l'assemblea costituente incaricata di riformare la Confederazione ed evitarne così il tracollo definitivo. Da quanto detto sulla crisi economica che assillava la giovane nazione americana e sulle estese ramificazioni politiche di tale crisi si capisce come alle origini della riforma costituzionale del 1787 vi fossero anche forti tensioni sociali. Con il rafforzamento del governo centrale si volevano infatti limitare le prerogative delle assemblee statali, le cui misure in campo economico, prima fra tutte il conio di carta moneta svalutata, ledevano gli interessi delle *élite* rappresentate in forze alla Convenzione di Filadelfia. Con la sistemazione dei poteri all'interno delle nuove istituzioni unitarie e in particolare proprio attraverso la riorganizzazione dell'ufficio presidenziale, notevolmente rinvigorito rispetto al precedente ordinamento costituzionale, si intendeva inoltre realizzare un ulteriore contenimento della pressione democratica scatenata dalla Rivoluzione⁶.

In definitiva, è impossibile comprendere la genesi della Costituzione americana, quella del 1787 per intendersi, senza tenere nel dovuto conto il contesto politico dell'epoca, e quindi la crisi economica e le conseguenti tensioni sociali che caratterizzarono quegli anni rivoluzionari. Allo stesso modo, occorre prendere in considerazione l'ideologia repubblicana di cui i costituenti erano

⁵ Per una discussione sulla crisi economica e le sue conseguenze politiche si veda Woody Holton, *Did Democracy Cause the Recession That Led to the Constitution?* in «Journal of American History», anno XCII, n. 2, settembre 2005.

⁶ Sul periodo cruciale tra la fondazione della Confederazione e la Convenzione di Filadelfia, cfr. Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1969; Richard B. Morris, *The Forging of the Union, 1781-1789*, New York, Harper & Row, 1987; Richard Beeman e Stephen Botein (a cura di), *Beyond Confederation: Origins of the Constitution and American National Identity*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1987.

imbevuti. Anche la cultura politica del tempo ebbe ovviamente un peso non trascurabile nell'elaborazione del testo costituzionale. Su di essa vale la pena spendere alcune osservazioni, prima di tornare finalmente alla questione iniziale, cioè la creazione del Collegio Elettorale.

Come si è detto, la Rivoluzione americana, di poco precedente la sua gemella francese, fu uno dei grandi rivolgimenti che sconvolsero gli ultimi decenni del Settecento. Gli Stati Uniti, tuttavia, non conobbero nulla di paragonabile al Terrore giacobino. Non furono un Rousseau o un Robespierre i numi rivoluzionari, bensì figure come il già ricordato Washington e l'autore della Dichiarazione d'Indipendenza, Thomas Jefferson, entrambi grandi latifondisti e proprietari di schiavi, o James Madison e Alexander Hamilton, mattatori della Convenzione di Filadelfia, nonché celebri autori del *Federalist*. Si sfoglino le pagine di quei fortunati *Papers* per rintracciare i contorni del repubblicanesimo abbracciato dai costituenti americani. Vi si troveranno le contraddizioni di un'ideologia in bilico tra tradizione e modernità, tra paternalismo e pluralismo, che riconosceva il valore delle istituzioni rappresentative, ma disdegnava l'organizzazione della politica in partiti, che rigettava l'assolutismo monarchico, ma rifletteva pur sempre il punto di vista di una ristretta cerchia di gentiluomini d'*ancien régime*, lontani per cultura ed interessi dalla stragrande maggioranza dell'elettorato⁷.

Particolarmente significativa da questo punto di vista è la riflessione sulle "fazioni", cioè che oggi chiameremmo partiti politici, contenuta nel numero 10 del *Federalist*. Lì Madison sosteneva che il cosiddetto "spirito di fazione" andasse limitato il più possibile, senza che tuttavia si arrivasse al punto di soffocarlo, pena la rinuncia al confronto politico stesso. Lo scritto è noto ai cultori della materia per aver anticipato alcuni dei temi poi sviluppati dai teorici del pluralismo nel ventesimo secolo. L'intero *Federalist*, del resto, è considerato, a ragione, uno dei capisaldi del pensiero liberale. Non si può fare a meno di notare, inoltre, lo sforzo di conciliazione dimostrato in quelle pagine tra la lezione sui pericoli della democrazia proveniente dai classici, di cui i costituenti americani erano infatti avidi lettori, e lo spirito dei tempi moderni che allora si aprivano. Se lette nel contesto dell'epoca, tuttavia, le osservazioni di Madison acquistano un significato almeno in parte diverso. Si consideri a questo proposito che la società americana di fine Settecento, seppur priva delle consolidate strutture gerarchiche tipiche del vecchio continente, e sebbene la Rivoluzione avesse spazzato via la monarchia e gli annessi titoli nobiliari, vedeva comunque il prevalere di un'aristocrazia che, soprattutto laddove era

⁷ Sull'ideologia dei costituenti, oltre ai già citati lavori di Wood e Rakove, va tenuto presente il classico studio di Bernard Bailyn, *The Ideological Origins of the American Revolution* (1967), Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1992.

presente la schiavitù, non era poi così diversa negli usi e nei costumi da quella europea coeva. In tale quadro, il disegno madisoniano appare come un tentativo di arginare la spinta democratica impressa dalla Rivoluzione alla politica americana e proprio sotto questa luce va vista la vicenda del Collegio Elettorale, che di quel disegno illumina i tratti più chiaramente conservatori.

E veniamo quindi, finalmente, al meccanismo di elezione presidenziale congegnato dai costituenti, il cui significato a questo punto risulterà più chiaro nelle sue molteplici sfumature. Con la creazione del Collegio Elettorale, infatti, si pensò di risolvere in un sol colpo tutte le questioni appena passate in rassegna: l'indipendenza del Presidente, la rappresentanza di stati e cittadini, i problemi logistici nell'organizzazione dell'elezione presidenziale, e soprattutto l'ingerenza delle fazioni. L'elezione popolare indiretta garantiva l'indipendenza dell'ufficio presidenziale dal Congresso, che veniva ulteriormente salvaguardata dalla proibizione per i detentori di cariche politiche o amministrative nel governo federale di candidarsi al Collegio Elettorale. Il compromesso sulle forme della rappresentanza già raggiunto nel caso del Congresso era riprodotto in maniera speculare nella ripartizione dei seggi all'interno del Collegio Elettorale: gli elettori del presidente erano tanti quanti la somma dei senatori e dei rappresentanti alla Camera. Le possibilità di dispersione del voto in una consultazione elettorale su scala continentale venivano minimizzate dalle dimensioni contenute del corpo votante. I temuti eccessi democratici del voto popolare, vale a dire l'intrusione di ciò che Madison chiamava lo "spirito di fazione," erano eliminati da un sistema di elezione indiretta che non prevedeva alcun vincolo di mandato. Ai membri del Collegio Elettorale veniva riconosciuta la facoltà di eleggere il presidente in totale autonomia rispetto al voto espresso dai cittadini⁸.

L'invenzione del Collegio Elettorale, elaborata durante le battute finali della Convenzione di Filadelfia da una speciale commissione incaricata di completare le parti ancora incompiute del testo costituzionale, fu ricevuta con unanime soddisfazione dall'assemblea. Come si è già accennato, a quella soluzione si arrivò *in extremis*. Erano i primi di settembre del 1787 e i lavori si erano protratti per oltre tre mesi, nel corso dei quali, tra l'altro, un'infernale afa estiva aveva tenuto d'assedio la capitale della Pennsylvania. Stremati, i costituenti approvarono senza indugi l'inserimento della clausola relativa nel documento sul quale pochi giorni dopo avrebbero apposto la firma finale. Il

⁸ Sulle origini del Collegio Elettorale si veda Shlomo Slonim, *The Electoral College at Philadelphia: The Evolution of an Ad Hoc Congress for the Selection of a President*, in «Journal of American History», anno LXXIII, n. 1, giugno 1986. Per la sua successiva evoluzione, Lawrence D. Longley e Neal R. Peirce, *The Electoral College Primer 2000*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1999.

sistema di elezione presidenziale così scelto parve rappresentare una soluzione provvidenziale e teoricamente ineccepibile ai molteplici problemi sul tappeto. Lo stesso discorso valse anche durante il pur acceso dibattito di ratifica della costituzione che si tenne nei mesi successivi. Ben presto, tuttavia, la bontà del sistema si sarebbe dimostrata tale solo sulla carta, almeno per quanto riguarda uno degli obiettivi principali che si intendevano raggiungere con l'introduzione del Collegio Elettorale. Al momento dell'elezione, quando le fazioni avrebbe dovuto tacere, le cose infatti non andarono esattamente come da copione.

Già dalla prima tornata elettorale, quella che nel 1789 consegnò la presidenza a George Washington, la pretesa dei costituenti di rendere il sistema impermeabile alla partigianeria dello scontro politico si dimostrò impraticabile, rivelandosi per quel che era: una finzione. Non a caso, ad aprire le porte del Collegio Elettorale al madisoniano "spirito di fazione" fu proprio l'assenza in costituzione di una norma che assicurasse l'appartenenza alla stessa parte politica sia del Presidente che del suo vice, anch'esso, lo ricordiamo, scelto in quella sede. Il dettato costituzionale prevedeva semplicemente che ad essere eletti Presidente e Vicepresidente fossero i candidati qualificatisi rispettivamente primo e secondo per numero di consensi raccolti. Ma se la popolarità del personaggio era tale da assicurare un accordo pressoché unanime sul nome di George Washington quale futuro Presidente, la scelta del suo vice non era altrettanto scontata. Inoltre, anche se fosse stato possibile raggiungere un accordo sia sulla presidenza che sulla vicepresidenza, come coordinare un'opportuna ripartizione dei voti tra i candidati, in maniera da evitare una sovrapposizione dei consensi? Senza adeguate disposizioni in tal senso, esisteva anche la possibilità che John Adams, l'altro principale candidato federalista, raccogliesse un numero di voti pari, se non addirittura superiore, a quelli ottenuti da Washington. Di qui, la necessità di organizzare il Collegio Elettorale secondo le appartenenze partitiche dei suoi membri, e non mancarono le interferenze dei principali *leader* politici (soprattutto tra i federalisti!) che puntualmente ne manovrarono i lavori.

Fu quello il primo passo di allontanamento dal disegno originario dei costituenti, seguito a breve da altri. La selezione delle candidature al Collegio Elettorale divenne presto appannaggio dei due partiti politici, i federalisti e i loro avversari, vagamente denominati antifederalisti, che andavano faticosamente organizzandosi sul territorio nazionale in quei primi anni di vita delle istituzioni unitarie. Il sistema, tuttavia, rimase formalmente inalterato nelle tre elezioni presidenziali successive, funzionando senza impacci almeno nelle prime due di esse. Nel 1792 Washington fu puntualmente rieletto e nel '96 egli inaugurò la tradizione del limite di due mandati presidenziali, lasciando il posto ad Adams, suo vice. Ma nel 1800 quest'ultimo non venne rieletto, né si

giunse in quell'occasione a un verdetto definitivo nel Collegio Elettorale, ormai diviso al suo interno da lotte intestine e incapace questa volta di esprimere una maggioranza assoluta su alcuno dei candidati. Si seguì allora la complicata procedura prevista in quei casi dalla costituzione. L'elezione presidenziale passò alla Camera dei Rappresentanti, i cui membri si divisero, in base alla provenienza geografica, in tanti gruppi parlamentari quanti sono gli stati dell'Unione, ciascuno dei quali avente diritto a un solo voto. Le rappresentanze statali così disposte scelsero quindi il presidente e il suo vice tra i cinque che avevano totalizzato il numero più alto di voti nel Collegio Elettorale. In altre parole, si riprodusse alla Camera lo stesso modello di rappresentanza del Senato, peraltro riducendo il compito del Collegio Elettorale alla mera funzione di indicazione dei candidati. In quel modo furono necessari sei giorni e ben trentasei votazioni per eleggere il terzo Presidente degli Stati Uniti, Thomas Jefferson⁹.

Le elezioni del 1800 sono giustamente ricordate come una tappa fondamentale nella stabilizzazione dell'esperimento costituzionale americano. Fu infatti quella la prima volta nella storia degli ancor giovani Stati Uniti d'America che avvenne il passaggio del potere da una parte politica all'altra, nel rispetto delle regole stabilite, senza episodi di violenza, malgrado le forti tensioni che attraversavano il paese. Pur nei limiti consentiti dalle condizioni socio-economiche del tempo, compresa l'esistenza di un regime schiavistico esteso allora ad almeno metà del paese, l'elezione di Jefferson innalzò in maniera significativa il grado di pluralismo presente nel sistema politico, tant'è che la si può considerare come il capitolo finale della Rivoluzione americana. Il passaggio dell'elezione presidenziale dal Collegio Elettorale alla Camera dei Rappresentanti rappresentò anche la dimostrazione oggettiva che significativi mutamenti erano intervenuti nel sistema politico rispetto a pochi anni prima, quando i partiti si trovavano ancora in una fase embrionale e prevaleva una cultura politica che pretendeva di farne a meno. In quelle circostanze si formò un ampio consenso sull'opportunità di un aggiornamento del sistema elettorale che ne registrasse il funzionamento secondo il disporsi, ormai ineludibile, degli schieramenti in campo. Nel 1803 fu quindi introdotto un emendamento costituzionale, il dodicesimo dalla Convenzione di Filadelfia, che creò un *ticket* singolo per i candidati alla presidenza e vicepresidenza di ciascuno partito politico¹⁰.

⁹ Sulla formazione dei partiti politici americani tra la fine del Settecento e i primi dell'Ottocento si veda James R. Sharp, *American Politics in the Early Republic: The New Nation in Crisis*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1993.

¹⁰ Tadahisa Kuroda, *The Origins of the Twelfth Amendment: The Electoral College in the Early Republic, 1787-1804*, Westport, Connecticut, Greenwood, 1994.

Con quell'innovazione, il Collegio Elettorale perse per sempre, di fatto se non di diritto, il carattere originario di corpo intermedio detentore di una propria autonomia nella scelta del Presidente. Non fu tuttavia abolito. Né lo è stato fino ad oggi, sebbene abbia cessato da tempo di funzionare come un organo politico attivo. Non che, per la verità, siano mancati ulteriori tentativi di riforma negli oltre due secoli che ci separano dal dodicesimo emendamento. Anzi, sulla clausola che regola l'elezione presidenziale si è concentrato un numero elevatissimo di proposte di emendamento costituzionale, ben 850¹¹. La grande maggioranza di quelle proposte è stata avanzata al fine di abolire del tutto il Collegio Elettorale e introdurre al suo posto l'elezione diretta, una conseguenza naturale della democratizzazione della politica americana nel lungo periodo che ci separa dagli anni della Rivoluzione. Tentativi di riforma sono avvenuti a più riprese, soprattutto quando il sistema parve tradire in modo eclatante la volontà popolare. Successe all'indomani della contestata elezione del 1876, il cui esito, falsato dai brogli, fu deciso da una speciale commissione nominata dal Congresso. In quell'occasione, infatti, non fu il candidato che aveva raccolto il più alto numero di voti popolari a vincere, e lo stesso si verificò nuovamente alcuni anni dopo, nel 1888. È del resto perfettamente possibile che ciò accada, perché, come si è detto, il numero dei cosiddetti "voti elettorali", quelli cioè espressi dal Collegio Elettorale, equivale alla somma dei seggi di Senato e Camera dei Rappresentanti. Quindi, non rispecchia fedelmente la volontà popolare, bensì il modello di rappresentanza federale incarnato dal Congresso degli Stati Uniti.

Il più serio tentativo di abolire il Collegio Elettorale si ebbe durante gli anni Sessanta del secolo scorso, per la precisione nel 1969, quando la Camera dei Rappresentanti passò a maggioranza schiacciante una proposta di emendamento costituzionale in tal senso. Si era alla fine di un decennio segnato da grandi sconvolgimenti politici e alcuni mesi prima Richard Nixon era stato eletto presidente vincendo di misura una corsa a tre che avrebbe potuto risolversi in un nulla di fatto, se solo si fosse verificato uno spostamento di appena cinquantamila voti verso George Wallace, il candidato indipendente che in quell'occasione sfidò il repubblicano Nixon e il democratico Hubert Humphrey. Di conseguenza anche la Casa Bianca appoggiò la proposta. Non il Senato, tuttavia, dove la logica del sistema federale prevalse ancora una volta sul principio della sovranità popolare¹².

¹¹ John R. Vile, *Encyclopedia of Constitutional Amendments, Proposed Amendments, and Amending Issues, 1789-2002*, Santa Barbara, California, ABC-CLIO, 2003.

¹² Alexander Keyssar, *The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States*, New York, Basic Books, 2000.

Più recentemente, si tornò a discutere di una possibile abolizione del Collegio Elettorale all'indomani della controversa elezione di George W. Bush nel 2000. Allora fu la Corte Suprema a decidere d'imperio il vincitore, interrompendo il riconteggio delle schede elettorali contestate ed evitando, tra l'altro, che la scelta del presidente passasse alla Camera dei Rappresentanti, come ai tempi di Jefferson. Inoltre, analogamente a quanto già accaduto nel 1876 e nel 1888, anche nel 2000 ad essere eletto fu ancora una volta il candidato arrivato secondo nel conteggio complessivo dei voti popolari e, inevitabilmente, si riaprì il dibattito sulla democraticità del sistema di elezione presidenziale americano¹³. Fu persino istituita una commissione nazionale per la riforma dei sistemi elettorali presieduta da due ex-presidenti, Gerald Ford e Jimmy Carter. Tuttavia i lavori della commissione finirono per concentrarsi sull'inefficienza dei meccanismi di rilevazione del voto e sulle accuse di brogli che pure pesavano sulla regolarità dell'elezione del 2000¹⁴. L'interesse dell'opinione pubblica per una riforma del Collegio Elettorale scemò peraltro nell'arco di pochi mesi. Lo stesso Carter, che pure ne aveva sollecitato l'abolizione quando era alla Casa Bianca, adesso liquidava la questione come una "perdita di tempo", prevedendo che "tra duecento anni avremo ancora il Collegio Elettorale"¹⁵.

C'è infatti da dubitare che simili tentativi porteranno mai a qualcosa di concreto, a meno di una poco probabile messa in discussione dell'ordinamento federale degli Stati Uniti. L'introduzione dell'elezione diretta costituirebbe infatti un *vulnus* rispetto a una parte costitutiva di quell'ordinamento, vale a dire il sistema rappresentativo che è alla base del bicameralismo americano ed è riprodotto fedelmente nel Collegio Elettorale stesso. Certo, si potrebbe sempre sostituire quella vetusta, anacronistica e praticamente inutile istituzione con un semplice calcolo dei voti elettorali. Non ha molto senso riunire ogni quattro anni diverse centinaia di illustri sconosciuti, scelti dalle burocrazie di partito solo per attendere a una funzione istituzionale priva di significato politico alcuno. Sarà per via dello speciale attaccamento alla tradizione che gli americani dimostrano quando si tratta della sacre scritture costituzionali, o forse perché solo in rarissime occasioni e senza conseguenze di rilievo qualche membro del Collegio elettorale ha violato la disciplina di partito per avvalersi dei propri poteri costituzionali, sta di fatto che il Collegio Elettorale resiste immarcescibile,

¹³ Per una sintesi degli argomenti a favore e contro l'abolizione del Collegio Elettorale si vedano rispettivamente Longley e Peirce, *Electoral College Primer 2000*, cit., e Judith A. Best (a cura di), *The Choice of the People? Debating the Electoral College*, Boston: Rowman & Littlefield, 1996.

¹⁴ National Commission on Federal Election Reform, *To Assure Pride and Confidence in the Electoral Process*, Washington, D.C., National Commission on Federal Election Reform, 2001.

¹⁵ Alexander Keyssar, *Peculiar Institution*, "Boston Globe", 17 ottobre 2004.

nonostante tutto, anche ai nostri giorni. Se tenderete bene le orecchie, ne risentirete parlare nel dicembre 2012.

Dopo queste ultime considerazioni non resta a questo punto che tirare le conclusioni e riallacciarsi al tema iniziale. Nel volgere nuovamente lo sguardo al futuro delle istituzioni europee, quali spunti trarre dalla sintetica ricostruzione storica qui prospettata? Ve ne sono almeno due su cui mi preme concentrare l'attenzione.

Innanzitutto penso sia opportuno riflettere sull'attualità dell'esperienza costituente americana, già presente a generazioni di federalisti europei. Viviamo oggi in Europa una fase ancora per molti versi incerta del processo di unificazione, resa viepiù tale dall'attuale crisi economica. In questo senso è possibile tracciare dei paralleli con il periodo di fondazione degli Stati Uniti. Le origini del Collegio Elettorale evocano le molteplici difficoltà affrontate nell'edificare quel complesso ordinamento federale. Lì c'è del materiale utile al dibattito sul futuro assetto costituzionale dell'Unione Europea. Come si è visto, l'elaborazione e poi gli iniziali tentativi di funzionamento del Collegio Elettorale, dalla Convenzione di Filadelfia all'introduzione del dodicesimo emendamento della costituzione, rappresentano uno specchio fedele non solo delle contrapposizioni tra i tredici stati che si unirono in federazione, ma anche e forse soprattutto dei molteplici conflitti economici e quindi politici presenti allora nel corpo della società americana. Per molti versi le difficoltà affrontate in quella congiuntura storica non furono meno complesse di quelle che affliggono oggi il processo di unificazione europea. Si dirà che non bisogna esagerare le somiglianze tra epoche così diverse tra loro. In effetti, occorre fare le dovute distinzioni. Per questo si è cercato di contestualizzare le origini del Collegio Elettorale, ponendo l'accento, per esempio, sulla cultura politica e le distinzioni sociali del tempo, ben lontane da quelle a noi contemporanee. Si è visto a questo proposito come quel sistema elettorale fosse stato originariamente pensato proprio per preservare un ordine sociale tradizionale e fortemente gerarchico, e arginare quindi la democratizzazione della politica americana all'indomani della Rivoluzione. Ciò non toglie che possano trovarsi motivi d'interesse nella storia narrata. Tra l'altro, per rammentare che tutte le crisi, come è noto, sono sì gravide di insidie, ma anche foriere di opportunità.

La singolare vicenda del Collegio Elettorale offre anche un altro utile spunto di riflessione, in particolare sulla solidità dell'ordinamento costituzionale americano. Il sistema di elezione presidenziale ne è uno dei puntelli, sia per quanto riguarda l'assetto federale, sia sul piano della separazione dei poteri. Se l'Unione ha retto così a lungo, a dispetto delle trasformazioni intervenute nella società americana dalla fondazione degli Stati Uniti ad oggi, lo si deve soprattutto alla geniale semplicità del sistema

rappresentativo che regge le istituzioni federali, di cui il Collegio Elettorale è parte vitale. Ben diversa, in questo senso, la situazione oggi in Europa. Nonostante le innovazioni introdotte di recente dal Trattato di Lisbona – si pensi, ad esempio, al rafforzamento dei poteri del Parlamento nell'elezione del Presidente della Commissione – qui da noi restano ancora parecchie incertezze in merito al bilanciamento dei poteri e alle forme di rappresentanza. Queste incertezze si riflettono nei criteri attualmente in vigore. Sofferte mediazioni politiche hanno prodotto soluzioni che appaiono come veri e propri bizantinismi agli occhi di chi non sia un cultore della materia, vale a dire la grande maggioranza degli elettori. Basti pensare al funzionamento del Consiglio dei Ministri, dove siedono i rappresentanti dei diversi governi nazionali e vengono operate scelte vincolanti su un'ampia gamma di politiche unitarie. Sempre secondo il Trattato di Lisbona, per deliberare, il Consiglio dei Ministri dovrà raggiungere una maggioranza qualificata che rappresenti almeno il 55 per cento degli stati membri e il 65 per cento della popolazione. In un'era di semplificazione mediatica è francamente difficile immaginare che gli europei si appassionino a una politica unitaria il cui reale funzionamento sfugge loro. Non è facile prevedere se e quando l'Unione Europea sarà in grado di darsi un ordinamento di stampo più marcatamente federale. Gli sforzi in tal senso daranno inoltre risultati con ogni probabilità differenti dal sistema americano, adeguati cioè alla realtà europea. Ma se si vorranno fondare istituzioni durature e soprattutto forti della necessaria legittimità, bisognerà escogitare qualcosa di altrettanto chiaro e comprensibile a tutti.