

## 5. COUNTRY PROFILE

### USA

**SOMMARIO:** I) LE ISTITUZIONI NEL QUADRO COSTITUZIONALE: I.1) Il tipo di Stato: I.1.1) Il federalismo statunitense; I.1.2) L'evoluzione del federalismo legislativo; I.1.3) Il federalismo fiscale; I.1.4) Il procedimento di revisione costituzionale. I.2) L'organizzazione costituzionale dei poteri e le istituzioni fondamentali: I.2.1) Una premessa indispensabile: la separazione dei poteri; I.2.2) Il potere esecutivo: I.2.2.1) Elezione e durata del mandato di presidente degli Stati Uniti; I.2.2.2) L'organizzazione dell'esecutivo federale; I.2.2.3) I poteri del Presidente degli Stati Uniti; I.2.2.4) L'impeachment. I.2.3) Il Congresso: I.2.3.1) La Camera dei rappresentanti e la sua organizzazione interna; I.2.3.2) Il Senato; I.2.3.3) I gruppi parlamentari; I.2.4) Il procedimento legislativo; I.2.5) Il sistema delle fonti del diritto. I.3) Le leggi elettorali relative ai diversi livelli di governo: I.3.1) Le elezioni presidenziali negli Stati Uniti d'America; I.3.1.2) Le elezioni primarie; I.3.2) Le elezioni per il Congresso (Senato e Camera dei Rappresentanti); I.3.3) Il sistema elettorale per le elezioni sub-federali. II) LE ISTITUZIONI NELLA DINAMICA POLITICA: II.1) Il sistema dei partiti; II.2) Il sistema di governo: II.2.1) Le caratteristiche della forma di governo presidenziale; II.2.2) Il passaggio dal governo congressuale a quello presidenziale; II.2.3) Governo unificato e governo diviso. III) FOCUS TEMATICI: III.1) I meccanismi di raccordo tra Stato e amministrazioni devolute III.2) I partiti politici: status giuridico, organizzazione, democrazia interna e finanziamento: III.2.1) Status, riconoscimento, organizzazione e democrazia interna; III.2.2) La disciplina del finanziamento. III.3) La rappresentanza di genere. III.4) Opposizione parlamentare e statuto dell'opposizione. III.5) Modalità di accesso alla Corte Suprema ed eventuale ricorso delle minoranze parlamentari nell'ordinamento americano III.6) La disciplina del contenzioso elettorale. III.7) La disciplina del voto per corrispondenza e del voto elettronico. IV) RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.

## I) Le istituzioni nel quadro costituzionale

### I.1) Il tipo di Stato

#### *I.1.1) Il federalismo statunitense*

La Costituzione degli Stati Uniti, il cui testo è stato approvato dalla Convenzione di Filadelfia il 17 settembre del 1789, ha dato vita al primo modello compiuto di stato federale. La Convenzione - che inizialmente era stata convocata per emendare gli Articoli della confederazione del 1778<sup>1</sup> nel tentativo di ovviare alle debolezze mostrate dall'assetto confederale - andò ben oltre tale incarico creando una nuova architettura costituzionale<sup>2</sup> che, oltre a ridisegnare i rapporti tra centro e periferia, disciplinava compiutamente il potere legislativo, quello esecutivo e quello giudiziario.

La decisione delle ex colonie britanniche di affidare ad un governo centrale il compito di dettare la disciplina di alcuni settori, per raggiungere obiettivi che i singoli Stati non erano in grado di perseguire a livello statale e per tutelare istanze unitarie emerse nel corso dell'esperienza confederale, ha condizionato fortemente le decisioni riguardanti il tipo di stato e ha determinato la creazione di quello che è comunemente considerato il modello per eccellenza di Stato federale<sup>3</sup>.

Il great compromise raggiunto in sede di redazione della Costituzione americana, fece sì che si accogliesse il "piano della Virginia" redatto da Madison, con alcuni temperamenti<sup>4</sup>. Si decise, dunque, che – contrariamente a quanto ivi disposto - soltanto una delle due Camere sarebbe stata composta in modo da rispecchiare il numero degli abitanti di ciascuno Stato, mentre il Senato avrebbe avuto un numero fisso di due rappresentanti per stato

---

<sup>1</sup> Secondo quanto disposto dall'art. XIII, gli Articoli della confederazione del 1778 approvati dal Congresso - ovvero un organo confederale composto dai rappresentanti degli allora 13 Stati - potevano essere modificati da quest'organo, ma necessitavano della ratifica di tutti i legislativi statali.

<sup>2</sup> Tra le ragioni che spinsero i delegati ad optare per uno stato federale v'era quella di creare un America unita da una struttura più solida per garantire la sicurezza del popolo americano contro eventuali invasioni straniere e contro eventuali lotte intestine. Si riteneva inoltre necessario introdurre una efficace regolamentazione delle relazioni commerciali da parte di un governo federale per evitare la creazione di sistemi economico commerciali differenti. Cfr. Bologna C., *Stato federale e "national interest"*, Bologna, 2010, p. 45.

<sup>3</sup> Cfr. Friedrich C.J., *Trends of federalism in theory and practice*, Londra, 1968, p.11, in cui si parla degli Stati Uniti come l'«archetipo del federalismo».

<sup>4</sup> Tale piano proponeva, infatti, che ai vari Stati venisse assegnato nell'Assemblea legislativa federale un numero di rappresentanti proporzionale alle rispettive popolazioni in entrambi i rami del Parlamento. Sul punto cfr. Bergamini O., *Breve storia del federalismo americano*, Milano, 1996, p. 36.

indipendentemente dalla consistenza demografica, sì da assegnare a ognuno di essi pari peso nelle votazioni<sup>5</sup>. In questo modo, pur costituendo una federazione non veniva meno la statualità degli enti che la componevano e si creava una «sovranità generale» affiancata da tante «sovranità particolari»<sup>6</sup>.

Ciascuno dei 50 Stati di cui oggi si compone la Federazione ha una propria Costituzione che autonomamente disciplina l'organizzazione e la forma di governo. Sul punto, l'unico vincolo formale è contenuto all'art. IV, sezione 4, della Costituzione statunitense (c.d. *Guarantee Clause*) in cui si afferma che «Gli Stati Uniti garantiranno ad ogni Stato dell'Unione la forma di governo repubblicana, proteggeranno ogni Stato contro qualsiasi invasione e – su richiesta degli organi legislativi o del potere esecutivo (quando il legislativo non possa essere convocato) – contro le minacce interne». In sostanza, tale disposizione costituzionale autorizza il governo federale ad intervenire sulla forma organizzativa interna degli Stati membri che non garantiscano un regime repubblicano ovvero che non consentano al popolo di controllare il governo attraverso una democrazia rappresentativa. In verità, il Congresso si è assai raramente servito di questa clausola per influenzare le forme di governo degli Stati e l'ha usata solo alla fine della guerra di secessione con il *Reconstruction Act*. Ciò anche in considerazione del fatto che l'organizzazione costituzionale degli stati ricalca quasi pedissequamente quella federale (anzi, da un punto di vista storico, occorre dire che è la seconda a rispecchiare la prima). Infatti, nonostante la possibilità per gli Stati membri di sperimentare le più diverse forme di organizzazione interna, vi è quasi ovunque una forma di governo che riproduce quella presidenziale, con un Governatore eletto direttamente dalla popolazione e due Camere che esercitano il potere legislativo (ad eccezione del Nebraska in cui il bicameralismo è stato abolito nel 1934)<sup>7</sup>. Peraltro, se da un lato la *Guarantee Clause* attribuisce alla Federazione la facoltà di intervenire ogni qualvolta uno Stato si allontani dalla forma di Governo repubblicana, dall'altro lato, vieta qualsiasi intervento volto a modificare l'organizzazione costituzionale interna di uno Stato, qualora non si realizzi tale caso estremo. La *Guarantee Clause* rappresenta dunque soprattutto una garanzia costituzionale alla auto-organizzazione degli Stati membri contro eventuali interferenze federali. Tale clausola è stata inoltre dichiarata dalla Corte Suprema<sup>8</sup> non giustiziabile dato che il concetto di “forma di governo repubblicana” ha natura politica e deve essere rimesso alle determinazioni del Congresso e della Presidenza. Inoltre è opportuno segnalare come essa sia stata utilizzata per

---

<sup>5</sup> Negri, *Le origini del federalismo americano*, in Studi parl. pol. cost., Milano, 1970, p.25.

<sup>6</sup> Madison in proposito affermò che «l'idea che due poteri supremi non possano agire insieme è falsa. [...] Le leggi degli Stati Uniti sono supreme nei confronti di tutti gli obiettivi che la Costituzione riconosce come loro propri. Le leggi degli stati sono supreme nello stesso modo».

<sup>7</sup> Sulle caratteristiche delle Costituzioni e sulle forme di governo degli Stati membri v. Stroppiana L., *Stati Uniti*, Il Mulino, 2006, pp. 95-99.

<sup>8</sup> *Luther v. Borden* (1832) e *Pacific States Telephone and Telegraph Co v. Oregon* (1912).

l'ammissione di nuovi stati nell'Unione, sebbene, a tal fine non sia sufficiente la decisione del Congresso, ma serve l'approvazione del corpo elettorale di ciascuno stato<sup>9</sup>.

La genesi della federazione ha inciso fortemente sulla ripartizione delle competenze legislative. Infatti, il potere legislativo originariamente in capo agli stati, è stato delegato, per certe materie, alla Federazione, lasciando tutto il resto alla pertinenza esclusiva degli stati. In questo modo, la Costituzione statunitense ha sancito un principio cardine del federalismo ovvero quello di individuare due tipi di competenze legislative: quelle enumerate spettanti alla Federazione e quelle residue dei singoli Stati. Infatti, all'art. I, sez. 8, si elencano gli ambiti di competenza legislativa del Parlamento federale, mentre nel X emendamento<sup>10</sup> si precisa che «i poteri non delegati dalla Costituzione agli Stati Uniti, ed il cui esercizio non è stato vietato agli Stati, sono riservati rispettivamente agli Stati, ovvero al popolo». Corollario di tale ripartizione di competenze è la previsione contenuta nell'art. IV della Costituzione<sup>11</sup>, nota come *supremacy clause*, secondo cui la legge federale deve prevalere su quella statale sempre che, naturalmente, la prima sia stata emanata nel rispetto della Costituzione e, dunque, nelle materie indicate nell'art. I sez. 8. Tra di esse rientrano i rapporti internazionali, l'organizzazione delle forze armate e la loro conduzione in caso di guerra, il governo della moneta e del debito pubblico federale, nonché la regolamentazione del commercio tra gli Stati e con le altre nazioni (c.d. *commerce clause*). Sono poi previste due clausole generali: una in apertura, nella quale si stabilisce che il Congresso può raccogliere tasse al fine di provvedere alla difesa ed al benessere generale degli Stati Uniti (*taxing and spending clause*); l'altra, in chiusura, nella quale si conferisce al Parlamento centrale il potere di emanare tutte le leggi necessarie all'esercizio dei poteri in precedenza elencati (c.d. *implied powers clause*).

Le dinamiche e gli equilibri all'interno della struttura federale sono notevolmente cambiati dal momento dell'entrata in vigore della Costituzione sino ad oggi. Infatti, il federalismo delineato dalla Costituzione e voluto dai padri costituenti era, originariamente, un federalismo di tipo duale in cui il governo federale e quelli statali possedevano, in linea di massima, poteri propri e indipendenti, destinati a non interferire grazie ad una divisione verticale delle competenze. Tale connotazione ha caratterizzato il federalismo statunitense prevalentemente nel XIX sec., durante il quale la Corte Suprema, basandosi sul presupposto che esistesse una chiara separazione di competenze, interpretava quelle enumerate in maniera restrittiva e proteggeva gli Stati da indebite interferenze del governo federale. Il passaggio dal federalismo

---

<sup>9</sup> Sull'ammissione di nuovi stati membri v. La Pergola A., *Residui «contrattualistici» e struttura federale dell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, 1969, p. 366 ss.

<sup>10</sup> Che, come noto, è stato approvato nel 1791 all'interno del *Bill of right*.

<sup>11</sup> «La presente Costituzione e le leggi degli Stati Uniti che verranno emanate in conseguenza di essa, e tutti i trattati conclusi, o che si concluderanno, sotto l'autorità degli Stati Uniti, costituiranno la legge suprema del Paese; e i giudici di ogni Stato saranno tenuti a conformarsi ad essi, quali che possano essere le disposizioni in contrario nella Costituzione o nella legislazione di qualsiasi singolo Stato».

duale al federalismo cooperativo si è verificato a Costituzione sostanzialmente invariata, grazie alle posizioni assunte dalla Corte Suprema che, in particolari momenti di crisi<sup>12</sup>, ha legittimato l'affidamento di nuovi compiti al governo federale in materie che, secondo la teoria dualista, non avrebbero ammesso intromissioni. Ciò che è avvenuto a partire dagli anni Trenta del Novecento, quando la Corte ha iniziato ad interpretare in maniera estensiva la *implied powers clause* e, la *commerce clause* di cui all'art. I, sez. 8 della Costituzione (sul riparto delle competenze e sull'evoluzione del federalismo legislativo si rimanda al § I.1.2).

Per quanto riguarda invece la ripartizione dell'esercizio della funzione giurisdizionale tra livello federale e livello statale, l'art. III della Costituzione attribuisce alla Corte suprema la competenza a giudicare le cause: a) in cui deve essere applicata la legge federale (*federal question cases*); b) che possono sorgere tra cittadini di Stati diversi (*diversity cases*); c) relative al diritto marittimo; d) in cui sono parte gli Stati Uniti; e) che sorgono fra più Stati; e) e, infine, quelle in cui sono coinvolti ambasciatori, rappresentanti diplomatici e consoli. Limitatamente alle ipotesi di cui alle lettere d) ed e) la Corte Suprema ha giurisdizione esclusiva, mentre negli altri casi può essere adita come giudice d'appello contro le decisioni di giudici inferiori<sup>13</sup>.

La ricognizione delle regole (*rectius* dell'interpretazione data alle regole) in materia di riparto della giurisdizione non induce alle medesime considerazioni svolte per il campo legislativo, giacché esse sembrano favorire il giudice statale. Infatti, esiste una presunzione di competenza delle Corti statali<sup>14</sup> in virtù della quale chi ha intenzione di accedere ad una Corte federale deve dimostrarne la competenza. Inoltre, secondo quanto stabilito dalla Corte Suprema la giurisdizione delle Corti federali è sempre concorrente con quella delle Corti statali, salvo che il Congresso, esercitando il potere conferitogli dall'art. III della Costituzione, non abbia riservato alcune materie alla competenza del Giudice federale. Tale potere è stato esercitato soltanto all'interno dei *federal question cases* giacché il Congresso ha riservato alla esclusiva competenza del Giudice federale le controversie relative alle procedure fallimentari, alla tutela delle opere di ingegno, all'applicazione delle sanzioni amministrative, alle procedure di esproprio e confisca regolate dalla legge federale e dal diritto penale federale. Se ne ricava che tra le materie di cui all'art. III della Costituzione solo alcune e soltanto in sede di applicazione del diritto federale, sono riservate alla competenza

---

<sup>12</sup> Tale atteggiamento della Corte suprema è coinciso, infatti, con: la guerra civile, quando la Corte ritenne che la crisi sarebbe stata meglio risolta con un intervento del governo centrale; la crisi del '29, a seguito della quale si appoggiò il New Deal del presidente Roosevelt; le lotte sociali degli anni '60 e la fine della guerra fredda.

<sup>13</sup> Sebbene essi non siano previsti in Costituzione, il potere di istituirli è stato attribuito al Congresso dall'art. I, sez. 8 Cost.. Nell'esercizio di questa sua prerogativa il Congresso, attraverso il *Judiciary Act* del 1789, ha creato un sistema giudiziario federale con doppio grado di giurisdizione in cui le *District Courts* operano in primo grado, mentre le *Circuit Courts of Appeal* (originariamente *Circuit Courts*) in secondo grado.

<sup>14</sup> L'esistenza di tale presunzione è stata riconosciuta per la prima volta dalla Corte Suprema nel caso *Turner v. President, Directors and Co. of the Bank of North America* del 1799.

del giudice federale, mentre tutte le altre questioni possono essere decise da entrambe le giurisdizioni.

In conclusione - sebbene la Costituzione conferisca competenza residuale agli Stati sia rispetto all'esercizio del potere legislativo, sia rispetto all'esercizio del potere giurisdizionale, delegando specifiche competenze alla Federazione - l'interpretazione del disposto costituzionale da parte della Corte Suprema ha determinato in ambito legislativo un ampliamento delle competenze della federazione ritenute, in alcuni settori, addirittura esclusive, mentre in ambito giurisdizionale la maggior parte delle materie sono stati considerate concorrenti e accompagnate da una presunzione a favore delle Corti statali<sup>15</sup>.

### ***1.1.2) L'evoluzione del federalismo legislativo***

Come si è già in parte illustrato nel paragrafo precedente l'originario impianto duale nella ripartizione delle competenze legislative è stato progressivamente scardinato grazie all'interpretazione evolutiva di alcune clausole contenute nella sez. 8 del I emendamento, in particolar modo, della c.d. *commerce clause*, del X emendamento e della *supremacy clause*.

Il confine tra la competenza del Congresso e quella dei Parlamenti statali si è progressivamente spostato in favore del livello di governo centrale al quale si è arrivati a riconoscere la possibilità di incidere anche sui *police power* riservati agli Stati. Tale categoria indica infatti la potestà generale dei governi statali a cui spetta il potere di «regolare i diritti personali e proprietari per proteggere e promuovere la salute, la moralità e il benessere generali»<sup>16</sup>; un potere che «è insuscettibile per sua stessa natura di una esatta definizione o limitazione» dato che «da esso dipende la sicurezza dell'ordine sociale, la vita e la salute dei cittadini, il benessere di una esistenza in una comunità densamente popolata, il godimento della vita privata e sociale, e i benefici derivanti dall'uso della proprietà. Esso si estende alla protezione delle vite, della salute, del benessere e della quiete di tutte le persone, e alla protezione di tutte le proprietà all'interno dello stato»<sup>17</sup>.

L'ampliamento dell'ambito di intervento del governo federale ha tuttavia rappresentato un processo graduale che ha vissuto fasi altalenanti in cui l'aumento delle istanze unitarie e il

---

<sup>15</sup> Sul punto cfr. Comba M., *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia*, Napoli, 1996, pp. 238-239, in cui l'A. afferma che «(...) in presenza della medesima regola costituzionale, la diversa interpretazione circa l'ampiezza delle competenze conferite alla federazione ha dato due esiti diversi, privilegiando l'intervento dei giudici statali su quelli federali, ed, al tempo stesso, la competenza del Legislativo federale su quello statale, secondo un modello di convergenza ad assi rovesciati».

<sup>16</sup> Zimmerman J.F., *Contemporary American Federalism. The growth of national power*, New York- Westport, 1992, p.35.

<sup>17</sup> Cfr. *Butchers' Benevolent Association of New Orleans v. Crescent City Livestock Landing and Slaughter House Company* (1837).

conseguente accentramento di competenze in capo al livello di governo nazionale ha subito delle battute di arresto, dovute anche all'uso più o meno ampio di strumenti legislativi (*federal Preemption e Grants in aid*) da parte del governo centrale in grado di coartare la volontà degli Stati.

I) *Dall'approvazione del testo costituzionale sino alla fine della guerra di secessione del 1865.* In questo periodo gli stati si pongono come enti equiordinati rispetto alla federazione, nei confronti della quale agiscono in un regime di netta separazione delle competenze. Il *dual federalism* di questa epoca si caratterizza per l'attribuzione al governo nazionale di poteri enumerati con la possibilità di perseguire finalità circoscritte. Federazione e stati, ciascuno nella propria sfera di competenza sono sovrani ed eguali, tanto che le relazioni tra i vari livelli di governo sono caratterizzate da tensione che ha spinto la dottrina<sup>18</sup> a parlare di *competitive federalism* per sottolineare la separazione esistente tra federazione e stati.

Ciò sebbene in questo periodo la giurisprudenza della Corte suprema, presieduta dal giudice Marshall, si sia caratterizzato per una interpretazione fortemente estensiva sia del potere federale sul commercio sia dei poteri impliciti previsti dall'art. I, sez. 8.

Infatti, per quanto riguarda il *commerce power*, nella decisione *Gibbon vs. Ogden* del 1824 si afferma che la competenza del Congresso di disciplinare il commercio tra stati sia piena ed esclusiva e che essa implichi la possibilità di disciplinare anche traffici che si esauriscono in uno stato quando questi possano produrre effetti su altri stati. Nella sentenza *Mc Culloch vs. Maryland* la Corte ha invece offerto un'interpretazione fortemente estensiva dell'*implied powers clause* secondo cui il Congresso può porre in essere tutte le leggi *necessary and proper* per l'esercizio dei poteri enumerati, riconoscendo al Congresso la possibilità di emanare leggi non incluse nel catalogo delle competenze federali, purché opportune per l'adempimento delle sue competenze.

Il significato filo-federale di tale pronunce è stato tuttavia depotenziato, se non giustificato, dall'uso pressoché nullo che il Congresso ha fatto di tali clausole nei suoi primi anni di attività. In questo periodo, infatti, la struttura federale rispondeva alle esigenze del modello liberale caratterizzato dalla presenza di uno stato "minimo" non interventista. Altro elemento che ha determinato tale esito era l'ancora incerta fisionomia dell'Unione: in questo periodo, infatti, si riteneva in base alla teoria della *nullification*, che l'Unione fosse un patto tra Stati e non tra cittadini, la cui esistenza era condizionata dalle deleghe di potere degli stati che, in qualsiasi momento, avrebbero potuto distaccarsi dall'Unione. Conseguentemente ogni stato poteva interpretare la Costituzione in relazione alle competenze enumerate, potendo, qualora ritenesse lesa la propria sovranità, dichiarare la nullità di una legge federale. Ciò che avvenne,

---

<sup>18</sup> Corwin E.S., *The passing of dual federalism*, in Mason A.T.-Gavery G. (a cura di), *American constitutional History. Essays by Edward S. Corwin*, New York, 1964, p. 148.

ad esempio, rispetto all'*Alien and Sedition Act* del 1798 dichiarato nullo con due risoluzioni dal Kentucky e dalla Virginia.

II) *Dalla fine della guerra di secessione al New Deal*. La fine della guerra civile ha determinato il superamento della teoria della *nullification*<sup>19</sup> e il prevalere della *national theory*<sup>20</sup>, con il conseguente rafforzamento del governo centrale. In questo periodo il Congresso approvò i c.d. *civil war amendments* ovvero il XIII, il XIV e il XV emendamento che, oltre a vietare la schiavitù, a riconoscere il diritto di voto alla popolazione di colore e a garantire a tutti i cittadini il *due process of law*, ponevano nelle mani del governo federale la responsabilità della tutela dei diritti. L'emersione di nuove istanze unitarie fu inoltre determinata dallo sviluppo economico e sociale che ha caratterizzato gli Stati Uniti a partire dalla seconda metà dell'Ottocento.

In questa fase, la dimensione sovrastatale dei fenomeni economici che hanno interessato il Paese, ha sollecitato forme di intervento del governo federale che, a partire dal 1887, con l'*Interstate Commerce Act* inizia ad usare in maniera crescente e sistematica la *commerce clause* per giustificare interventi anche in settori completamente avulsi dalla *ratio* della norma.

A fronte dell'attivismo federale, si registra un atteggiamento di censura della Corte Suprema, che dal 1890 al 1937, senza smentire il portato della sentenza *Gibbon*, ha applicato in maniera restrittiva una serie di categorie interpretative in materia di *commerce power*, per dichiarare l'incostituzionalità di numerose leggi federali. Così, nella decisione *United States vs. Knight Company* del 1895 la Corte sembra fornire una interpretazione materiale della competenza sul commercio escludendo l'applicazione della normativa antimonopolistica ivi contenuta alla attività di produzione (in quel caso dello zucchero raffinato), trattandosi di attività che precede ed è dunque distinta da quella del commercio.

Ad eccezione della decisione *Champion v. Ames del 1903*<sup>21</sup> - nota come *Lottery case*, in cui la Corte ha affermato per la prima volta in maniera esplicita che il *commerce power* attribuisce al governo federale anche il potere di escludere il commercio di alcuni articoli, e in cui si è recuperato il criterio finalistico, sino a legittimare l'intervento statale per perseguire finalità diverse rispetto alla tutela del libero del mercato – si può affermare che, in generale, la Corte

---

<sup>19</sup> Tribe L.H., *American constitutional law*, New York, 2000, p.1297.

<sup>20</sup> Secondo tale teoria il governo federale è nato da un patto del popolo sovrano che ha creato un sistema duale autorizzando ed investendo di potere due livelli di governo: un governo generale per il tutto, e i governi statali per le parti. L'espressione *National Theory* viene usata da Bologna C., *Stato federale e "national interest"*, Bononia University Press, 2010, pp. 76-78 che la riprende, a sua volta, da Beer S.H., *To make a Nation. The rediscovery of the american federalism*, Cambridge, 1993, pp. 1 ss; 245 ss; 317 ss.

<sup>21</sup> Precisamente, con la sentenza *Champion v. Ames* il divieto di circolazione tra i vari stati dei biglietti della lotteria è stato salvato dalla Corte sebbene, per il suo tramite, il Congresso voleva «tutelare la moralità del popolo degli Stati Uniti» perseguendo finalità ben lontane da quelle per cui i delegati avevano affidato al governo federale il *commerce power*.

ha assunto in questo periodo un atteggiamento fortemente restrittivo. Così, nel 1935, ha censurato la disciplina che prevedeva un sistema pensionistico per i ferrovieri, perché priva di ragionevoli relazioni con il trasporto interstatale; o ancora, del *Live Poultry Code* che proibiva il lavoro minorile, fissava orari massimi di lavoro e paghe minime, perché riguardava attività che solo indirettamente avevano effetti sui traffici interstatali.

L'orientamento maggiormente restrittivo è stato poi registrato nella sentenza *Hammer v. Dagenhart* del 1918. In questa decisione, infatti, sebbene la normativa statale avesse delle forti analogie con quella del *Lottery case*, dato che in questo caso si vietava la circolazione di beni prodotti con il lavoro minorile, la Corte ha censurato tale normativa ritenendo che la circolazione dei beni fosse in questo caso estranea alla portata dannosa del fenomeno (ovvero il lavoro minorile), mentre nel *Lottery case* la Corte aveva ritenuto che il trasporto dei biglietti fosse necessario completamente delle attività dannose.

III) *Dal New deal alla presidenza Nixon*. È con la presidenza di Roosevelt che inizia un forte attivismo riformatore del governo centrale, coadiuvata peraltro dall'approvazione nel 1913 del XVI emendamento con il quale si attribuì al Congresso il potere di «imporre e riscuotere tasse sui redditi derivanti da qualunque fonte, senza ripartirle tra i vari stati e senza dover tenere conto di alcun censimento». È a partire da questo momento che inizia il superamento del *dual federalism* in favore di un federalismo di tipo cooperativo.

Inizialmente, l'attivismo del governo centrale è stato ostacolato dalla Corte Suprema che ha bloccato l'attuazione delle politiche sociali promosse da Roosevelt durante il suo primo mandato, ritenendole non legittimate dalla competenza federale sul commercio. Con la crisi economica degli anni '30 e la rielezione di Roosevelt del 1936 con il suo *New Deal*, la situazione muta radicalmente. La nuova maggioranza di giudici *liberal* in seno alla Corte<sup>22</sup> inizia a legittimare gli interventi federali. Ad esempio, nel 1937 la Corte suprema affermò la costituzionalità del *National Labor Relations Act* con cui si disciplinavano le relazioni sindacali.

La «sentenza-manifesto»<sup>23</sup> del nuovo orientamento della Corte è la *United States v. Darby* in cui si è sostenuta la legittimità costituzionale del *Fair Labor Standard Act* del 1938. Questa legge prevedeva salari minimi e orari massimi di lavoro e vietava il commercio interstatale di beni prodotti da aziende che non rispettavano tali standard. Si trattava, dunque, di una legge analoga a quella bocciata nel 1918 nel caso *Hammer v. Dagenhart*, rispetto alla quale la Corte ha però adottato una decisione diametralmente opposta sì da dichiarare la sentenza precedente

---

<sup>22</sup> Ad onor del vero il repentino cambio di orientamento della Corte avvenne poiché Roosevelt, dopo la sua rielezione, chiese di approvare un emendamento che gli consentisse di nominare un giudice per ogni componente della Corte che avesse superato il settantesimo anno di età. In questo modo, il Presidente sarebbe riuscito ad assicurare il placet della giustizia costituzionale al *New Deal*. Tale operazione fu tuttavia evitata grazie al mutamento della posizione di uno dei giudici della Corte, Owen Roberts, nei confronti del *New Deal*.

<sup>23</sup> In tal senso Cfr. Bologna C., *Stato federale e "national interest"*, cit., p. 95.

*overruled*. Precisamente, dopo aver richiamato le argomentazioni del *Lottery case* in cui si stabiliva che il potere di regolare il commercio include anche quello di interdirlo, si riconosceva come ordinario e legittimo l'uso di tale potere per «vietare il commercio dei beni dannosi per la salute, la morale o il benessere pubblici». Da questo momento si è legittimato l'uso del *commerce power* per perseguire le finalità più disparate<sup>24</sup>, tanto da spingere parte della dottrina a parlare di *national police power*.

L'affermarsi del modello cooperativo fa venir meno la netta separazione delle competenze che, a partire da tale momento, vengono esercitate congiuntamente da Federazione e stati.

In questa fase, inoltre, il livello federale inizia ad influenzare la disciplina di materie non di sua competenza attraverso i *conditional grants in aid* ovvero finanziamenti condizionati che il governo federale concede agli stati per il perseguimento di determinate finalità individuando, spesso nel dettaglio, le caratteristiche che la legislazione statale deve possedere. Un esempio di tale tipo di atto è il *Social security Act* del 1935 che subordinava la concessione di finanziamenti federali agli stati che avessero istituito pensioni di anzianità, sussidi di disoccupazione, istituti a tutela della maternità e di assistenza agli invalidi. Da subito, la Corte ha affermato la legittimità costituzionale dei *conditional grants in aid* rilevando come tali strumenti rimettano comunque alla scelta del singolo stato la possibilità di introdurre o meno la normativa ivi richiesta.

In questo periodo, la Corte Suprema per garantire la prevalenza della legislazione federale su quella statale ha fatto ampio ricorso alla *supremacy clause* contenuta nell'art. VI della Costituzione, sviluppando la dottrina della *preemption* in base alla quale il Congresso ha la possibilità di precludere la disciplina di alcune materie, potenzialmente di competenza degli stati. In sostanza, secondo tale dottrina la *supremacy clause* assegna al legislativo federale un potere di «occupazione preclusiva»<sup>25</sup> in tutti i casi in cui la legislazione federale è destinata a prevalere su quella statale configgente.

Le tendenze unitarie e il federalismo cooperativo hanno visto il punto di loro massima espansione tra il 1960 e 1968. Il progetto di realizzare una *Great Society*<sup>26</sup> priva di povertà ed emarginazione aveva dato l'impulso alla costruzione dello stato sociale americano<sup>27</sup> e ha determinato la proliferazione dei *federal grants*. Basti pensare che tra il 1960 ed il 1968

---

<sup>24</sup> Cfr. Tribe L.H., *American Constitutional Law*, cit, 816 in cui si parla di «scopi illimitati».

<sup>25</sup> Boggetti G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, I, La Costituzione liberale, Torino, 1998, 216.

<sup>26</sup> In proposito v. Milkis S.M, Mileur J.M., *The Great Society and the high tide of liberalism*, Amherst-Boston, 2005.

<sup>27</sup> Nel 1965 vengono approvati: l'*Health Insurance for the Aged Act* e il *Grant to States for Medical assistance programs Act* che disciplinano l'assistenza sanitaria per pensionati e fasce più deboli della popolazione; l'*Housing Act* che introduce il concorso federale al pagamento dei canoni di locazione per le famiglie indigenti; l'*Elementary and Secondary Education Act* che stanziava nuovi finanziamenti per l'educazione primaria e secondaria.

aumenta del 35% la dipendenza degli stati da Washington e che, molto spesso, gli stati erano addirittura bypassati nella gestione dei fondi dato che in alcuni casi i *grants in aid* erano assegnati direttamente ai governi locali.

IV) *Le presidenze Nixon e Regan: il new federalism*. Nel 1969 il Presidente Nixon con l'intento di razionalizzare le funzioni del governo federale ha recuperato un ruolo autonomo degli stati, mantenendo comunque in capo al governo federale la competenza degli ambiti in cui questo avrebbe potuto ottenere migliori risultati.

Le misure che hanno caratterizzato l'amministrazione Nixon volte a dar corpo alle tendenze centrifughe che si erano affermate e che hanno aperto la strada al c.d. *new federalism*, sono i *block grants* e il *revenue sharing*. Con i primi si sono riuniti più programmi di finanziamento vincolati rispetto ai quali la supervisione federale è stata ridotta a controlli di mera legalità.

Il secondo, invece, è un sistema adottato con lo *State and local Fiscal Assistance Act* del 1972, che implicava un decentramento della decisione di spesa ovvero un trasferimento di fondi non condizionati da parte del governo federale a stati ed enti locali.

Con la presidenza Reagan, iniziata nel 1981, si apre una nuova stagione del *new federalism* volta a recuperare una divisione più netta tra responsabilità nazionali e responsabilità statali. L'obiettivo di Reagan, tuttavia, non era limitato alla razionalizzazione dell'attività governativa, ma era di scardinare il *welfare state* che, a suo avviso, aveva determinato un eccessivo interventismo nel settore pubblico da parte di ogni livello di governo. Per lui era necessario lasciare ai privati la gestione di tutte le attività che questi erano in grado di svolgere, mentre l'intervento degli stati e ancor più quello della federazione, dovevano rappresentare l'estrema *ratio*.

I principali strumenti utilizzati dall'amministrazione Reagan sono stati: i *block grant* mediante i quali si voleva allentare la responsabilità e la gestione federale in materie di competenza statale; la netta separazione delle competenze tra centro e periferia; e, infine, una generale *deregulation*.

Di una riviviscenza del "nuovo federalismo" si è parlato anche nel 1994, quando, durante la presidenza Clinton il partito repubblicano è riuscito ad avere per la prima volta dopo quarant'anni la maggioranza in entrambi i rami del Parlamento. Sebbene la realizzazione del progetto sostenuto in campagna elettorale dai Repubblicani<sup>28</sup> sia stata in parte frenata dalla presenza di un Presidente democratico, il Congresso è riuscito ad approvare due provvedimenti, l'*Unfunded Mandates Reform Act* (1995) e il *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (1996) idonei ad incidere sulla fisionomia del federalismo americano. Con il primo, infatti, si circoscriveva il fenomeno degli *unfunded*

---

<sup>28</sup> In particolare si proponeva una riduzione della spesa federale e del carico fiscale; il pareggio del bilancio federale in sette anni; la riunificazione dei trecentoquarantanove programmi di *grants in aids* in dieci *block grants*; e un emendamento costituzionale volto ad imporre il pareggio di bilancio.

*federal mandates* che, disciplinando in maniera uniforme una determinata materia, impongono agli stati determinate azioni senza fornire i finanziamenti necessari. Con il secondo, invece, si è rivoluzionato il sistema dell'assistenza sociale agli indigenti, riducendo i vari programmi di sicurezza sociale e, soprattutto, affidando agli stati la maggior parte della responsabilità del sistema di welfare.

Le nuove tendenze centrifughe di questo periodo sono state avallate dalla giurisprudenza della Corte Suprema che, nelle sue pronunce, ha accolto i dettami del nuovo federalismo, sino ad arrivare, nel 1995, a dichiarare per la prima volta l'incostituzionalità di una legge federale ritenuta eccedente rispetto al *commerce power* che spetta al Congresso. Oggetto della decisione *United States v. Lopez* è il *Gun Free School Zones Act* del 1990 che proibiva il possesso di armi nei luoghi circostanti alle scuole. Nella decisione, ripercorrendo le pronunce in materia di *commerce power*, si spiega che, per quanto esteso, tale potere deve essere soggetto a limiti esterni; che, pur essendo vero che per il tramite di tale clausola il Congresso può disciplinare «quelle attività aventi una relazione sostanziale con il commercio», il divieto in questione non è «in nessun senso un'attività economica che può, attraverso la ripetizione in altri luoghi, esercitare effetti sostanziali sul commercio interstatale». La sentenza sembra dunque suggerire che soltanto un'attività di natura economica può esercitare effetti sostanziali sul commercio ed è, quindi, esercizio legittimo del *commerce power*.

In alcuni passaggi, inoltre, la decisione sembra voler recuperare il *police power* tradizionalmente spettante agli stati laddove si afferma che se «il governo federale dovesse assumere su di sé la regolazione di intere aree di interesse tradizionalmente statale, aree non aventi nulla in comune con la regolazione delle attività commerciali, i confini tra le sfere dell'autorità federale e statale si offuscherebbero e la responsabilità diverrebbe illusoria».

Secondo alcuni commentatori tale decisione potrebbe essere indicativa di un inversione di tendenza nell'interpretazione della *commerce clause* da parte della Corte suprema<sup>29</sup>. Tale conclusione, tuttavia, è confutata dal fatto che nella sentenza *de qua*, non si è dichiarata *overruled* nessuna delle precedenti decisioni della Corte in cui si legittimava l'uso del *commerce power* anche rispetto a quelle attività non commerciali in grado di produrre effetti sostanziali sui traffici interstatali<sup>30</sup>.

V) *Dalla presidenza di George W. Bush a quella di Obama*. Le istanze di decentramento che hanno caratterizzato il *new federalism* sembrano essersi placate negli ultimi anni. Infatti, sebbene Bush in linea con la tradizione repubblicana, ha sempre sostenuto la necessità di preservare l'autodeterminazione degli stati, ha di fatto ha attribuito un ruolo centrale al

---

<sup>29</sup> Cfr. Comba M., *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia*, cit., p. 229.

<sup>30</sup> Come ad esempio *Wickard v. Filburn* (1942).

Governo federale anche a causa della contingenza storica dovuta all'attacco terroristico dell'11 settembre 2001<sup>31</sup>.

Peraltro, al di là degli interventi adottati in conseguenza dell'emergenza terroristica, l'amministrazione Bush ha sostenuto provvedimenti che hanno inciso su competenze tradizionalmente locali. Un esempio è il *No Child Left Behind Act* che, intervenendo in materia di istruzione primaria e secondaria con una serie di mandati federali, ha subordinato la concessione di fondi al raggiungimento di determinati standard.

Con l'amministrazione Obama, invece, si è fatto ampio ricorso all'uso di stanziamenti vincolati in favore degli stati per il *Medicaid*, per scuole ed infrastrutture. Peraltro, testimonianza evidente della spinta centripeta sostenuta dall'amministrazione Obama, è il *Patient Protection and Affordable Care Act* del 2010 ovvero la riforma sanitaria in forza della quale si obbligano i cittadini di ogni stato ad acquistare un'assicurazione sanitaria pena l'imposizione di un tributo pari ad una percentuale del reddito individuale. Sebbene la riforma sia stata oggetto di numerosi ricorsi alla Corte Suprema in cui gli oppositori ritenevano che essa fosse stata adottata eccedendo i poteri federali e benché la Corte abbia ritenuto che la *commerce clause* non consenta la previsione di un obbligo assicurativo individuale, - il provvedimento è stato salvato grazie al potere federale di imposizione: infatti, dato che il mancato acquisto dell'assicurazione comporta il pagamento di una sanzione pecuniaria, l'obbligo è stato interpretato come una tassa imposta a chi non si assicura e salvato per il tramite della *taxing and spending clause*.

Dall'evoluzione del federalismo legislativo, si ricava che il trend di centralizzazione abbia subito, in alcune fasi, delle battute d'arresto, ma che la tensione tra centro e periferia non si sia affatto esaurita. Più in generale, si può invece affermare che alla Federazione spetta in via esclusiva il compito di disciplinare ambiti quali la difesa, la politica estera e la moneta. Gli stati hanno invece il potere di darsi una Costituzione, scegliere la propria forma di governo, definire il proprio apparato amministrativo, provvedere alla costruzione delle infrastrutture pubbliche e all'approvvigionamento di risorse, controllare in via esclusiva il governo locale, e adottare in via esclusiva la legislazione penale e civile, ma nel rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione. Aspetto, questo, testimoniato dalla recente sentenza della Corte Suprema del 26 giugno 2015 che, dopo il riconoscimento a livello federale del matrimonio tra persone dello stesso sesso<sup>32</sup>, ha reso incostituzionali le leggi statali che vietano il matrimonio gay, rendendolo di fatto legale in tutto il paese. La Corte ha infatti precisato che in base al XIV emendamento – quello sull'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge – gli stati

---

<sup>31</sup> Durante l'amministrazione Bush è nato il *Department of Homeland Security* ed è stato adottato il *Patriot Act* che hanno avocato nuove competenze verso il centro.

<sup>32</sup> Nel 2013, infatti, si è cancellata una parte fondamentale del *Defense Defense of marriage Act*, la legge firmata nel 1996 dall'allora presidente Bill Clinton, che definiva il matrimonio esclusivamente come l'unione tra un uomo e una donna.

devono permettere ai cittadini di sposarsi con chi vogliono e riconoscere i matrimoni gay celebrati fuori dai loro confini, sancendo nel contempo l'incostituzionalità dei divieti dei matrimoni gay<sup>33</sup>.

A partire dal *New deal*, invece, la sicurezza, l'ambiente e la finanza – sebbene rientranti nella competenza residuale degli stati – sono materie che progressivamente sono diventate di competenza concorrente.

Dalla ricostruzione svolta si ricava che nella delimitazione degli ambiti di competenza legislativi, ha giocato un ruolo fondamentale la Corte Suprema. Infatti, sebbene la Costituzione non gli abbia espressamente attribuito il compito di giudicare la costituzionalità delle leggi federali, a partire dalla decisione *Madison v. Marbury* del 1803 – una della decisioni più importanti del costituzionalismo moderno e contemporaneo – la Corte si è arrogata tale potere<sup>34</sup>. In questa sede è opportuno segnalare che l'unico modo per accedere al giudizio della Corte su questioni relative al riparto di competenza è la via incidentale dato che i Tribunali federali hanno la cognizione solo su questioni controverse. Di conseguenza, in più occasioni, la Corte Suprema ha respinto questioni di competenza sollevate dagli stati ovvero dalla Federazione che non nascevano da una controversia.

### ***1.1.3) Il federalismo fiscale***

Per analizzare il federalismo fiscale americano, si deve ancora prendere come punto di riferimento l'art. I, sez. 8, che, al primo comma, attribuisce al Congresso la potestà di imporre e percepire tasse, diritti, imposte e dazi, sancendo, nel contempo: l'obbligo di ripartire le imposte dirette tra i vari stati in modo proporzionale alle rispettive popolazioni; l'uniformità delle imposte statali in tutto il territorio federale; il divieto di tassazione delle esportazioni e, infine, il divieto di introdurre discipline fiscali discriminatorie tra porti appartenenti a stati diversi.

Il portato normativo della Costituzione in materia fiscale è stato integrato da alcuni principi elaborati dalla Corte suprema con la sua giurisprudenza. Tra essi possono essere annoverati: il principio delle immunità fiscali<sup>35</sup>; quello della proporzionalità e ragionevolezza delle

---

<sup>33</sup> *Obergefell v. Hodges*, Director, Ohio Department of Health del 2015.

<sup>34</sup> Sulle origini del judicial review cfr. Einaudi M., *Le origini dottrinali e storiche del controllo giudiziario sulla costituzionalità delle leggi negli Stati Uniti d'America*, Torino, 1931.

<sup>35</sup> Cfr. *McCulloch v. Maryland* (1819) con riferimento allo Stato federale e *The collector v. Day* con riferimento ai governi statali.

imposte<sup>36</sup>; e, infine, quello secondo cui il *taxing power* è un potere concorrente tra Stato federale e stati membri, al quale non si applica la *preemption* federale<sup>37</sup>.

La potestà impositiva degli stati rientra invece tra le materie della potestà legislativa residuale, come stabilito dal X emendamento. In capo agli Stati, dunque, gli unici vincoli – ad eccezione dei principi di proporzionalità ed eguaglianza sanciti dal XIV emendamento – derivano dalla *commerce clause*, la cui esistenza impedisce loro di adottare misure fiscali che possano ostacolare il commercio interstatale, e dal divieto di tassare le esportazioni.

Dall'art. I, sez. 9, n.4, in cui si afferma che le imposte dirette debbano essere percepite da ogni livello di governo in maniera proporzionale alla rappresentanza in seno al Congresso, si ricava che il riparto della potestà impositiva è idealmente collegato al principio *no taxation without representation*<sup>38</sup>.

L'originaria impostazione, ispirata al *dual federalism*, prevedeva che gli stati beneficiassero dell'imposizione diretta, mentre la federazione avrebbe dovuto beneficiare esclusivamente del gettito dei dazi doganali e delle contribuzioni indirette. Ripartizione, questa, confermata anche dalla prima giurisprudenza della Corte Suprema che, mettendo in luce la concorrenza tra i due livelli di governo, evidenziava l'ampia potestà tributaria degli stati<sup>39</sup>.

L'ampliamento della potestà impositiva federale si è registrato a partire dalla metà del XX sec. In proposito ha giocato un ruolo fondamentale il XVI emendamento entrato in vigore nel 1913 che, attribuendo al Congresso «la facoltà di imporre e riscuotere tasse sui redditi derivanti da qualunque fonte senza ripartirle tra i vari Stati e senza dover tenere conto di alcun censimento», ha abrogato il criterio della rappresentanza proporzionale e i limiti all'imposizione diretta della Federazione.

Si è dunque assistito ad un notevole incremento della potestà impositiva federale che, di fatto, ha prodotto una forte subordinazione degli stati alla federazione. Peraltro, sebbene gli stati mantengano una notevole autonomia nel potere di spesa, il sempre maggiore prelievo fiscale in capo alla Federazione e l'accrescimento del sistema di *welfare* ha determinato anche l'ampliamento dello *spending power* federale, producendo - conformemente alla trasformazione del federalismo da duale a cooperativo – un sistema di reciproche interferenze tra i due livelli di governo.

Questa situazione, di fatto, ha contribuito a creare negli Stati Uniti, come del resto in altri sistemi federali quali l'Australia e il Canada, un *vertical fiscal imbalance*, in cui i governi

---

<sup>36</sup> *Chas C. Steward Machine Co. v. Davis* (1937) in cui da tale principio è stato fatto discendere il divieto di introdurre tasse, formalmente legittime, che però vadano a svuotare di contenuto la proprietà privata, producendo effetti analoghi alla confisca.

<sup>37</sup> *Licence Tax Cases* (1847).

<sup>38</sup> In tal senso Bifulco R., *Ordinamenti federali comparati*, I, Torino 2010, p. 328.

<sup>39</sup> In tal senso cfr. *Steward Machine v. Davis* del 1937.

degli stati sono responsabili di una spesa maggiore rispetto a quella che sono in grado di finanziare con entrate proprie<sup>40</sup>.

Inoltre, come si è in parte già evidenziato nel trattare l'evoluzione del federalismo legislativo, la crescente disponibilità finanziaria in capo alla federazione, accompagnata alla totale assenza di disposizioni sulla redistribuzione delle risorse, ha consentito alla Federazione di condizionare le scelte politiche degli stati in settori di loro esclusiva competenza.

Ciò che è stato realizzato mediante l'ampio ricorso ai *conditional grants* ovvero finanziamenti condizionati alla realizzazione di scopi definiti. In questa sede, dato che l'argomento è già stato trattato nelle pagine precedenti, è opportuno evidenziare che i trasferimenti condizionati, andando ad incidere soprattutto su settori legati alla protezione sociale, hanno costituito una forma di garanzia per la realizzazione dei diritti sociali. Nello stesso tempo, però, l'aver disposto tali trasferimenti per via legislativa, ha determinato forti oscillazioni nella tutela dei diritti sociali determinate dal succedersi delle diverse amministrazioni. Testimonianza di ciò è la brusca inversione di tendenza che le amministrazioni repubblicane hanno realizzato negli anni '80 rispetto alle politiche di *welfare* che si era avviate a partire dagli anni '30 attraverso i *conditional grants*.

#### ***1.1.4) Il procedimento di revisione costituzionale***

La Costituzione americana è rigida e il suo procedimento di revisione è disciplinato nell'art. V<sup>41</sup> in cui la funzione di revisione viene attribuita al Congresso ma, conformemente al principio federale, si attribuisce un imprescindibile ruolo anche agli stati<sup>42</sup>.

Precisamente, il procedimento di revisione si articola in due fasi, quella di proposta e quella di ratifica. La prima fase si può realizzare attraverso due diverse procedure. La prima, l'unica sinora utilizzata, è quella in cui è il Congresso a formulare ed approvare a maggioranza qualificata dei due terzi dei voti delle due Camere la proposta di emendamento. La seconda,

---

<sup>40</sup> Sul *vertical fiscal imbalance* cfr. Boadway R., [Fiscal federalism in Canada, the USA, and Germany](#), Queen's University, 2004.

<sup>41</sup> «Il Congresso, quando i due terzi di ciascuna Camera lo ritengano necessario, potrà proporre emendamenti a questa Costituzione o, su richiesta dei Legislativi dei due terzi dei vari Stati, potrà convocare una Convenzione per proporre emendamenti, che, in entrambi i casi, saranno validi ad ogni intento e proposito come parte di questa Costituzione quando ratificati dai Legislativi dei tre quarti dei diversi Stati, o da apposite Convenzioni nei tre quarti di essi, a seconda che l'uno o l'altro modo di ratifica sia proposto dal Congresso; con l'eccezione che nessun emendamento che sia fatto prima dell'anno 1808 potrà in qualsiasi modo incidere sulla prima e sulla quarta clausola della Sezione nona dell'articolo primo; e che nessuno Stato potrà, senza il suo consenso, esser privato della sua parità di suffragio nel Senato». Sul procedimento di revisione cfr. Livingstone W.S., *Federalism and constitutional change*, Oxford, 1956, p.199 ss; Olivetti Rason N., *La dinamica costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Padova, 1984.

<sup>42</sup> In tal senso Stroppiana L., *Stati Uniti*, op.cit., p.42.

invece, si ha su richiesta di almeno due terzi dei Parlamenti degli stati, e determina la convocazione da parte del Congresso di una *Convention ad hoc* chiamata a formulare la proposta emendativa.

In ogni caso, a prescindere dal modo in cui si arrivi a tale proposta, perché venga approvata si richiede che questa venga ratificata da almeno tre quarti degli stati ovvero 38 su 50. Peraltro, anche rispetto alla ratifica la Costituzione prevede due «vie». Il Congresso può infatti decidere se far ratificare l'emendamento ai legislativi di ciascuno stato ovvero ad apposite *Convention* convocate in ciascuno stato dell'Unione; procedimento, quest'ultimo, utilizzato per l'approvazione del XXI emendamento<sup>43</sup>.

Gli emendamenti, una volta approvati, non vengono inseriti nel corpo originario della Costituzione, ma sono elencati dopo l'ultimo articolo. Di conseguenza, dato che alcune parti della Costituzione possono essere state superate con l'approvazione di un emendamento, la lettura dei primi sette articoli deve essere sempre coordinata con quella degli emendamenti ad essi relativi.

La Costituzione americana – a fronte di un elevato numero di proposte emendative avanzate dal Congresso<sup>44</sup> – ha subito, dall'entrata in vigore poche modifiche. Infatti, solo diciotto procedimenti di revisione hanno avuto esito positivo, determinando l'approvazione di 27 emendamenti.

I primi dieci, che costituiscono il *Bill of Rights*<sup>45</sup>, sono stati approvati dal Congresso nel 1789 e ratificati dagli stati nel 1791, con l'intento di arginare il possibile abuso che avrebbe potuto

---

<sup>43</sup> Sulle proposte di modifica del procedimento di revisione. Cfr. Olivetti Rason N., *La dinamica costituzionale degli Stati Uniti d'America*, op.cit., p. 89, nota 2.

<sup>44</sup> Se ne contano più di diecimila.

<sup>45</sup> Il I emendamento garantisce la libertà di culto, parola e stampa, il diritto di riunirsi pacificamente e il diritto di appellarsi al governo per correggere i torti; il II emendamento garantisce il diritto di possedere armi; il III prevede che le truppe non possano essere acquisite in abitazioni private senza il consenso del proprietario; il IV emendamento difende da perquisizioni, arresti e confische irragionevoli.

I quattro emendamenti successivi trattano il sistema della giustizia: il V emendamento sancisce che "Nessuno sarà tenuto a rispondere di reato, che comporti la pena capitale, o che sia comunque grave, se non per denuncia o accusa fatta da un Grand Jury (in italiano "Gran Giudice"), a meno che il caso riguardi membri delle forze di terra o di mare, o della milizia, in servizio effettivo, in tempo di guerra o di pericolo pubblico; e nessuno potrà essere sottoposto due volte, per un medesimo reato, a un procedimento che comprometta la sua vita o la sua integrità fisica; né potrà essere obbligato, in qualsiasi causa penale, a deporre contro se medesimo, né potrà essere privato della vita, della libertà o dei beni, senza un giusto processo; e nessuna proprietà privata potrà essere destinata a uso pubblico, senza equo indennizzo"; Il VI emendamento garantisce un processo penale rapido e pubblico; garantisce il diritto alla difesa per l'accusato, e prevede che i testimoni debbano assistere al processo e testimoniare in presenza dell'accusato; il VII emendamento garantisce un processo davanti ad una giuria per le controversie civili il cui valore sia superiore ai 20 dollari; l'VIII emendamento vieta le cauzioni e le multe eccessive, e le punizioni crudeli o inusitate.

Gli ultimi due dei dieci emendamenti contengono invece dichiarazioni di autorità costituzionale di ampio respiro.

realizzare sui cittadini un governo centrale forte non soggetto ad alcun vincolo. Originariamente, dunque, la Carta dei Diritti non era stata pensata per essere applicata agli stati, alcuni dei quali, ad esempio, avevano stabilito una religione ufficiale. Soltanto con l'approvazione del XIV emendamento<sup>46</sup> nel 1868 e, in particolare, dell'inciso contenuto al primo comma secondo cui «nessuno Stato farà o metterà in esecuzione una qualsiasi legge che limiti i privilegi o le immunità dei cittadini degli Stati Uniti; né potrà qualsiasi Stato privare qualsiasi persona della vita, della libertà o della proprietà senza un processo nelle dovute forme di legge [*due process of law*]; né negare a qualsiasi persona sotto la sua giurisdizione l'eguale protezione delle leggi», la Corte Suprema ha esteso l'applicazione di alcune parti della Carta dei Diritti anche agli stati.

Gli emendamenti successivi, coprono un'ampia gamma di argomenti. La maggioranza trae origine dal continuo sforzo di espandere le libertà individuali, civili o politiche, mentre alcuni riguardano la modifica delle strutture basilari del governo disegnate a Filadelfia nel 1787.

In particolare, mentre l'XI emendamento approvato nel 1795 era volto a limitare la competenza del potere giudiziario federale in base al principio dell'immunità sovrana degli stati; il XII emendamento del 1804 era stato introdotto in vista delle elezioni presidenziali per correggere i difetti di funzionamento del collegio dei grandi elettori.

Le successive modifiche della Costituzione si sono avute con la fine della guerra civile e hanno determinato l'approvazione, nel 1865, del XIII emendamento con cui si aboliva la schiavitù; nel 1868, del XIV emendamento che - nell'introdurre il concetto di cittadinanza degli Stati Uniti, la tutela dei diritti della persona e il principio di eguaglianza - è diventato uno dei parametri di costituzionalità più usato dalla Corte Suprema che - come si è già anticipato - lo ha usato per rendere il *Bill of Rights* vincolante anche per gli stati. Infine, nel 1870 con il XV emendamento si è attribuito il diritto di voto agli ex schiavi.

Successivamente sono stati approvati: nel 1913, il XVI emendamento volto ad autorizzare la tassa federale sul reddito e il XVII emendamento con cui si stabiliva l'elezione diretta dei senatori; nel 1919, il XVIII emendamento volto a proibire la produzione e la vendita di alcolici (successivamente abrogato nel 1933 da XXI emendamento); mentre nel 1920 il XIX emendamento con cui si attribuiva il diritto di voto alle donne.

---

Il IX emendamento dichiara infatti che l'elenco dei diritti individuali non è inteso come esaustivo; che il popolo ha altri diritti non specificamente menzionati nella Costituzione; mentre il X prevede che i poteri che non sono delegati dalla Costituzione al governo federale, o da essa non vietati agli Stati, sono riservati ai rispettivi Stati, o al popolo.

<sup>46</sup> E in particolare dell'inciso contenuto al primo comma secondo cui «nessuno Stato farà o metterà in esecuzione una qualsiasi legge che limiti i privilegi o le immunità dei cittadini degli Stati Uniti; né potrà qualsiasi Stato privare qualsiasi persona della vita, della libertà o della proprietà senza un processo nelle dovute forme di legge [*due process of law*]; né negare a qualsiasi persona sotto la sua giurisdizione l'eguale protezione delle leggi».

Nel 1933 con l'approvazione del XX emendamento, noto anche come *lame-duck amendment*, si è accorciato il passaggio fra elezione ed inizio del mandato presidenziale e si è modificato il calendario delle sessioni congressuali.

La seconda metà del secolo si è caratterizzata per l'approvazione di cinque emendamenti: il XXII, del 1951, con cui si è limitato a due il numero dei mandati presidenziali; il XXIII, del 1961, che ha concesso elettori presidenziali al Distretto di Columbia; il XXIV, del 1964, con cui sono state abolite le tasse elettorali; il XXV, del 1967, che ha modificato i dettagli della successione presidenziale e fornito regole per la rimozione temporanea del Presidente e per la sostituzione del Vicepresidente; e, infine, il XXVI, del 1971, con cui si è concesso il diritto di voto ai diciottenni.

L'ultimo emendamento, il XXVII, è stato approvato soltanto nel 1992, ma essendo volto a limitare l'aumento degli stipendi del Congresso, rappresenta una delle più antiche proposte di modifica della Costituzione. Infatti, a fronte dei ricorrenti aumenti di indennità dei suoi membri da parte del Congresso, già nel 1789 era stata avanzata tale proposta emendativa, che tuttavia, non era stata ratificata dagli stati.

Da segnalare che a cavallo tra gli anni ottanta e novanta si è molto discusso sull'opportunità di inserire in Costituzione una norma volta a introdurre il principio del pareggio di bilancio. Il *Balanced Budget Amendment* tuttavia non ha ottenuto le maggioranze richieste al Congresso né allora, né nel 2011 quando è stato ripresentato senza successo.

La breve analisi degli emendamenti apportati alla Costituzione consente di affermare che soltanto in due casi le revisioni hanno inciso sugli equilibri federali; ciò che è avvenuto con l'approvazione dei *civil war amendments* e del XVI emendamento. Se ne ricava che la maggior parte delle modifiche, soprattutto quelle relative alla forma federale, è avvenuta – come si è avuto modo di illustrare nel paragrafo relativo all'evoluzione del federalismo legislativo – con l'adozione di leggi ordinarie legittimate dalla Corte Suprema<sup>47</sup> attraverso un'interpretazione estensiva della *commerce clause* e della *necessary and proper clause*.

## **I.2) L'organizzazione costituzionale dei poteri e le istituzioni fondamentali:**

### ***I.2.1) Una premessa indispensabile: la separazione dei poteri***

Per comprendere l'organizzazione costituzionale dei poteri negli Stati Uniti, si deve preliminarmente dedicare qualche cenno alle ragioni che hanno indotto i padri costituenti a scegliere una forma di governo “separata” e, a tal proposito, la fonte cui si deve far riferimento è il *Federalist*. Secondo Madison era infatti opportuno istituire un sistema di

---

<sup>47</sup> Così, Bifulco R., *Ordinamenti federali comparati*, I, Torino, 2010, p. 382;

controllo reciproco tra i soggetti che dispongono del potere pubblico, una organizzazione che andasse oltre la separazione dei poteri teorizzata in Europa da Montesquieu. In America, dunque, si è optato – come affermato da Huntington<sup>48</sup> - per una rigida separazione tra potere esecutivo e legislativo: poteri reciprocamente indipendenti sia sul piano elettorale che sul piano istituzionale<sup>49</sup>. La durata in carica di Presidente e Congresso è fissa e le scadenze elettorali sono prestabilite: la legislatura del Congresso non può essere interrotta anticipatamente e il mandato presidenziale non può essere accorciato. Ciononostante, onde evitare paralisi decisionali, si è introdotto un sistema di *checks and balances* in grado di incentivare la collaborazione istituzionale, attribuendo a ciascuna istituzione un potere di veto sul funzionamento delle altre. Ad esempio, come si vedrà meglio in seguito, le nomine presidenziali necessitano del «consiglio e del consenso» del Senato; o ancora, il Congresso ha bisogno della firma presidenziale per far sì che un progetto da esso approvato diventi legge; come del resto, lo stesso *impeachment* presidenziale può essere considerato una forma estrema di controllo da parte del Congresso nei confronti del Presidente.

Si è dunque introdotto un sistema di governo a poteri separati e bilanciati in cui, non essendo presente un centro fisso del potere, si possono formare diversi equilibri istituzionali. Così, fino agli anni '30, si è avuta la primazia del Congresso (potere legislativo), mentre successivamente si è progressivamente assistito alla primazia della Presidenza (potere esecutivo).

Ferma restando tale premessa, nella presente sezione si analizzeranno le istituzioni fondamentali del sistema statunitense, mentre il concreto operare della forma di governo sarà analizzato nella sezione II.2.

## ***1.2.2) Il potere esecutivo***

### ***1.2.2.1) Elezione e durata del mandato di presidente degli Stati Uniti***

Secondo quanto disposto dall'art II, sez. 1, Cost., i requisiti per potersi candidare alle elezioni presidenziali sono dati dal possesso della cittadinanza statunitense, dall'essere residente negli Stati Uniti da almeno quattordici anni, oltre ad aver compiuto il 35° anno di età.

---

<sup>48</sup> Huntington S.P., *Political Order in Changing Societies*, Yale, 1968.

<sup>49</sup> In proposito v. Fabbrini S., *L'America e i suoi critici*, Bologna, 2005, p.40 ss. In particolare a p.45 si richiama Neustadt R.E., *Presidential Power and the Modern President. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York, 1990, p.29, in cui si parla di «istituzioni separate che condividono lo stesso potere governativo».

L'elezione del Presidente (e del vice presidente) si svolgono ogni quattro anni ed il loro mandato inizia il 20 gennaio dell'anno successivo alle elezioni che, di regola, si svolgono in novembre<sup>50</sup>.

L'elezione si svolge in due fasi. La prima, non è regolata dalla Costituzione, ed è volta a selezionare il candidato che concorrerà alle presidenziali all'interno dei due partiti, repubblicano e democratico, presenti nell'ordinamento statunitense<sup>51</sup>. Si tratta di una procedura infrapartitica in cui la selezione dei delegati che prenderanno parte alla convenzione nazionale può avvenire attraverso *caucus* - ovvero riunioni dei dirigenti di un partito politico volte a selezionare i candidati alle elezioni - , oppure attraverso le c.d. primarie: vere e proprie votazioni con elettori che si recano ai seggi per selezionare il proprio candidato<sup>52</sup>. In proposito si deve evidenziare che a partire dal 1968, nella maggior parte degli Stati il sistema del *caucus* è stato abbandonato in favore delle primarie<sup>53</sup>. In ogni caso l'istituzione di primarie ovvero di primarie combinate con *caucus*, varia da stato a stato poiché il loro svolgimento è disciplinato da differenti leggi statali e statuti di partito. Si deve inoltre segnalare che la diffusione delle primarie per la selezione dei candidati presidenziali, ha determinato un indebolimento dei partiti, poiché il processo elettorale, mediante tale sistema, è diventato sempre più centrato sulla persona dei candidati<sup>54</sup>.

Al termine di questa fase, solitamente tra la fine di agosto e l'inizio di settembre, si svolgono le convenzioni nazionali ovvero dei congressi tenuti dai più rappresentativi partiti politici, in cui si conferisce ufficialmente la *nomination* presidenziale; si nomina il candidato alla vicepresidenza, scelto dal vincitore delle primarie; e, infine, si decide la piattaforma

---

<sup>50</sup> Le elezioni si svolgono nel cosiddetto *Election Day* che ricorre il martedì successivo al primo lunedì di novembre di ogni quattro anni, questo per evitare che il giorno delle elezioni cada il 1° novembre, che è un giorno festivo.

<sup>51</sup> Sulle caratteristiche del sistema dei partiti negli USA si rimanda alla sezione II.1.

<sup>52</sup> Le primarie possono essere di 5 tipi. Si parla di primarie «chiuse» quando possono votare soltanto gli elettori registrati nelle liste elettorali dichiarando un'affiliazione partitica: ad esempio, solo coloro che sono registrati come democratici potranno partecipare alle primarie democratiche. Si parla di primaria «chiusa modificata» ovvero «primaria chiusa ma aperta agli indipendenti» quando si consente di partecipare ad una delle due primarie agli elettori che non hanno dichiarato un'affiliazione partitica. Si parla di primaria «aperta con dichiarazione pubblica» quando possono partecipare gli elettori che dichiarano la loro scelta di partito il giorno della selezione. Si parla invece di «primaria aperta con scelta privata» quando si consente agli elettori di scegliere a quale primaria partecipare al momento del voto. Infine, si parla di «*blanket primary*» ovvero di «primaria coperta» quando gli elettori ricevono un'unica scheda con i nomi di tutti i candidati di tutti i partiti che partecipano alla selezione.

<sup>53</sup> In tal senso cfr. Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, Milano, 2004, p. 378, in cui si evidenzia che ormai le primarie si svolgono in quasi 40 stati della Federazione. V. anche Stroppiana L., *Stati Uniti*, op.cit., p.59, in cui si evidenzia che più dell'80% dei delegati alle convenzioni viene selezionato in base ai risultati delle primarie, che si tengono mediamente in un numero di Stati tra trenta e quaranta.

<sup>54</sup> Sull'origine delle primarie e sull'effetto che hanno determinato si rinvia a Fabbrini S., *L'America e i suoi critici*, op.cit., pp. 66-74.

programmatica del partito. Sebbene in passato fossero proprio le convenzioni il luogo in cui si designava il candidato alla presidenza, con le riforme elettorali del 1972 - che hanno reso il metodo delle primarie vincolante nella scelta dei delegati alle convenzioni - , queste ultime hanno perso la loro originaria funzione e sono diventate una vetrina per misurare il successo del presidente designato.

La seconda fase ovvero quella interpartitica è invece disciplinata dalla Costituzione. Precisamente, secondo quanto disposto dall'art. II, sez. 1, comma 2, «ciascuno stato nominerà, nel modo che sarà prescritto dal Legislativo locale, un numero di Elettori pari al totale dei Senatori e dei Rappresentanti ai quali lo Stato abbia titolo nel Congresso». Tali soggetti, denominati Grandi Elettori, secondo quanto stabilito dal XII emendamento si riuniscono nei rispettivi Stati, e votano a scrutinio segreto per il Presidente e il Vice-Presidente. In questo modo, dato che soltanto il numero dei rappresentanti è proporzionale alla popolazione, si attribuisce agli stati più piccoli «un peso politico maggiore di quello che potrebbero avere usando l'esclusivo criterio della popolazione»<sup>55</sup>.

Formalmente quella presidenziale è un'elezione indiretta di secondo grado. Tuttavia, le modalità di scelta dei Grandi Elettori - in tutti gli stati eletti direttamente dal popolo con sistema maggioritario - e il contesto bipartitico, rendono di fatto diretta l'elezione del Presidente e, per contro, scontato il risultato dell'elezione di secondo grado. In sostanza, dunque, la scelta dei Grandi Elettori, equivale ad eleggere il Presidente: chi vota, infatti, trova sulla scheda il nome dei candidati alla presidenza e alla vice presidenza di ciascun partito, ai quali è collegata una lista di Grandi Elettori, in numero pari a quelli spettanti allo stato. Ciò fa concepire ai cittadini americani l'elezione presidenziale come un'elezione diretta.

Per vincere, poiché i voti elettorali sono complessivamente 538, è necessario ottenere la maggioranza assoluta dei voti ovvero 270 voti. Nell'ipotesi in cui nessun candidato ottenga tale maggioranza, in base a quanto previsto dal comma 2 del XII emendamento, la decisione è rimessa alla Camera dei rappresentanti, che a scrutinio segreto, eleggerà il Presidente fra i tre candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In questo caso, però, i voti si contano per Stato, ciascuno dei quali dispone di un solo voto<sup>56</sup>.

Il mandato è di quattro anni e ha una durata fissa. Infatti, anche nell'ipotesi in cui il Presidente muoia o venga rimosso a seguito della procedura di *impeachment* ovvero si dimetta, il mandato in corso va avanti fino alla fine con l'esercizio dei poteri presidenziali da parte del vicepresidente (XXV emendamento). Ipotesi, questa che si è verificata nove volte nel corso

---

<sup>55</sup> Cfr. Fabbrini S., *L'america e i suoi critici*, op. cit., p. 46.

<sup>56</sup> Il meccanismo previsto dal XII emendamento è stato utilizzato soltanto in due occasioni: nel 1801 per l'elezione di Thomas Jefferson e nel 1825 per l'elezione di John Quincy Adams.

della storia americana: otto dopo la morte del Presidente ed una dovuta alle dimissioni da questi rassegnate<sup>57</sup>.

Originariamente non era stato introdotto alcun limite alla rieleggibilità, ma con le presidenze Washington e Jefferson, si era affermata la consuetudine di non ricoprire la carica per più di due mandati. Tale consuetudine - rispettata da tutti i presidenti ad eccezione di F.D. Roosevelt che, tra il 1932 e 1944, è stato eletto quattro volte - è diventata una norma costituzionale nel 1951 con l'introduzione del XXII emendamento.

### ***1.2.2.2) L'organizzazione dell'esecutivo federale***

Il Presidente degli Stati Uniti non è in grado, da solo, di svolgere adeguatamente tutte le funzioni esecutive, né può personalmente «aver cura della piena osservanza delle leggi».

Ciononostante, sebbene la Costituzione preveda la possibilità di chiedere il parere scritto «del principale funzionario di ciascuno dei dicasteri esecutivi», non ne menziona nessuno, né ne descrive i compiti<sup>58</sup>. Di conseguenza, l'unico vero ausiliare presidenziale di cui si parla in Costituzione è il Vice Presidente cui spetta – come si è già evidenziato nel paragrafo precedente - il ruolo di presidente *in fieri* in caso di morte, rimozione, dimissioni o inabilità del Presidente a svolgere le sue funzioni.

La nascita e lo sviluppo di nuovi organi ausiliari è imputabile alla prassi costituzionale e alle leggi del Congresso sviluppatasi per far fronte alle necessità pratiche che i Presidenti si sono trovati a fronteggiare. Già al tempo di Washington si rilevò impossibile per il Capo dell'esecutivo occuparsi di tutti gli affari di stato senza essere aiutato e consigliato. Così, subito dopo il suo insediamento, il primo Presidente degli Stati Uniti chiese al Congresso di istituire tre dicasteri: quello degli affari esteri (successivamente chiamato Dipartimento di stato), quello della difesa e quello delle finanze.

Attualmente i dipartimenti dell'esecutivo sono 15<sup>59</sup>, l'ultimo - l'*Homeland Security Department* (sicurezza interna) - è stato istituito dal Presidente Bush dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre allo scopo di sorvegliare e stabilire strategie per la salvaguardia

<sup>57</sup> Precisamente, durante il mandato sono stati assassinati e sostituiti dal vice presidente: Lincoln (14 aprile 1865) sostituito da Johnson; Garfield (2 luglio 1881) sostituito da Arthur; McKiley (6 settembre 1901) sostituito da T. Roosevelt; Kennedy (22 novembre 1963) sostituito da Johnson. Sono morti per malattia: Harrison (4 aprile 1841) sostituito da Tyler; Taylor (9 luglio 1850) sostituito da Fillmore; Harding (2 agosto 1923) sostituito da Coolidge; F.D. Roosevelt (12 aprile 1945) sostituito da Truman. Le dimissioni sono invece state rassegnate da Nixon (9 agosto 1974), sostituito da Ford, per evitare l'*impeachment* dovuto allo scandalo *Watergate*.

<sup>58</sup> Cfr. Schroeder R.C., *Outline of U.S. government*, Office of International Information Programs - United States Department of State, 2000, p.49.

<sup>59</sup> Precisamente: Agricoltura, Commercio, Difesa, Educazione, Energia, Sanità, Sicurezza interna, Edilizia e sviluppo urbano, Interni, Lavoro, Esteri, Trasporti, Tesoro, Veterani, Giustizia.

del paese da eventuali nuovi attacchi. I Capi di ciascun dipartimento, c.d. *Secretaries* (solo il Capo del Dipartimento della Giustizia viene denominato *Attorney General*), sono nominati dal Presidente, con l'assenso del Senato (a maggioranza semplice). I *Secretaries* sono legati da un rapporto fiduciario con il Presidente. Dunque, pur godendo della massima autonomia amministrativa, non godono di un mandato fisso, poiché nell'ipotesi in cui vi sia un dissenso, il Presidente è libero di revocarli e sostituirli. A riprova di ciò si segnala che sono stati molto pochi i casi in cui tutta la compagine è rimasta immutata allo scadere del mandato presidenziale.

I *Secretaries*, insieme al Vice Presidente, costituiscono il *Cabinet* presieduto dal Presidente. Tale organo non è in alcun modo previsto, né disciplinato dalla Costituzione. Di conseguenza, l'attività consultiva che esso è chiamato a svolgere, è destinata ad incidere a seconda della volontà del Presidente che può scegliere di allinearsi ai "consigli" del *Cabinet* ovvero di disattenderli<sup>60</sup>. Trattandosi di un organo che non è collegialmente responsabile né verso il Presidente, né verso il Congresso, la sua composizione, può variare senza incidere sull'unità dell'indirizzo politico, il cui unico titolare rimane il Presidente.

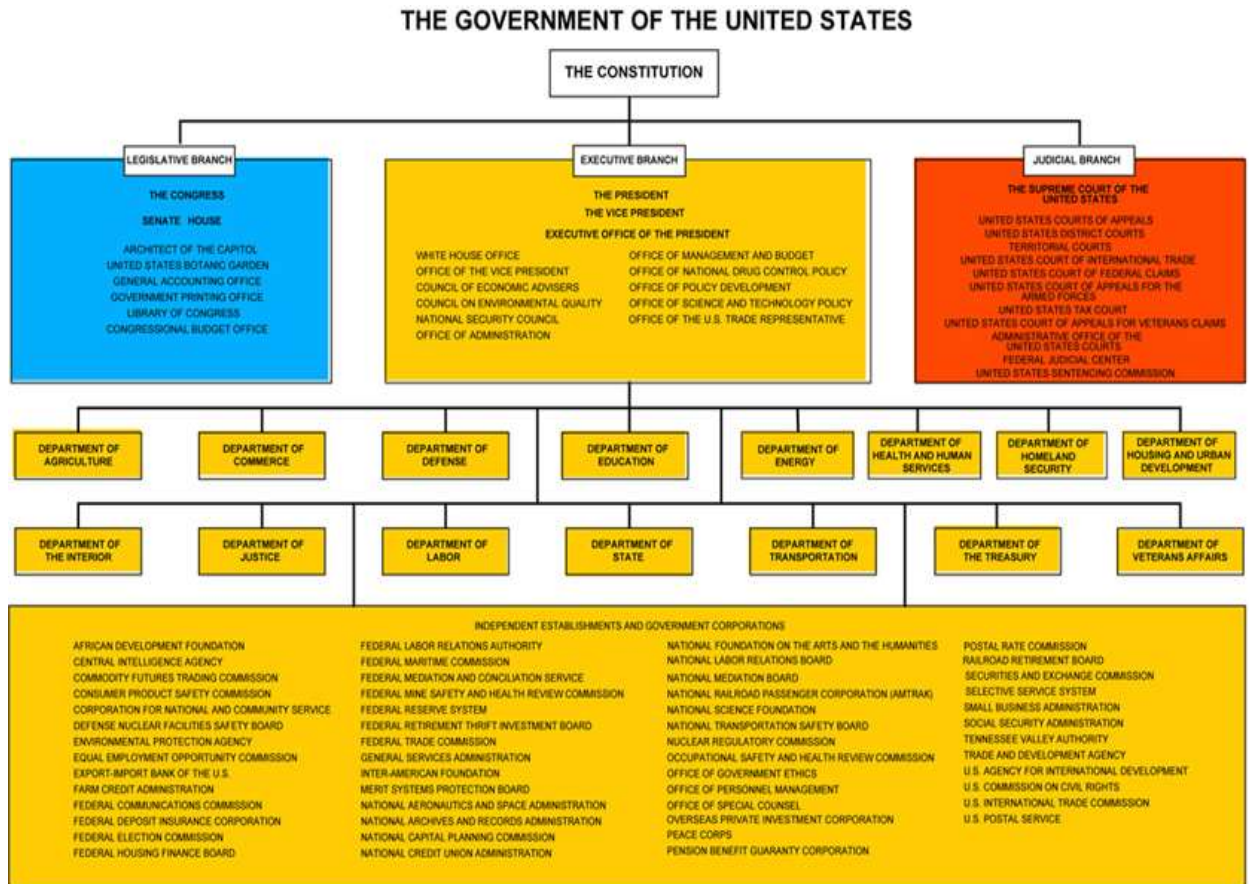
Oltre ai Dipartimenti e al *Cabinet*, la Presidenza è coadiuvata dall'*Executive Office of President*, creato dopo la crisi economica degli anni '30<sup>61</sup>. Tale struttura è attualmente suddivisa in 11 uffici<sup>62</sup> tra i quali rivestono un ruolo particolarmente importante: il *White House Office*, formato dai più intimi collaboratori del Presidente con funzione di organizzare il lavoro del Presidente, curarne i rapporti con il Congresso, predisporre i discorsi e sovrintendere alle pubbliche relazioni; l'*Office of Management and Budget*, con il compito di formulare il bilancio federale da sottoporre all'approvazione del Congresso e coordinare l'azione delle agenzie federali; e il *National Security Council*, con compiti consultivi in materia di politica interna, estera e militare.

---

<sup>60</sup> A questo proposito basti pensare alla vicenda che vede protagonista Lincoln il quale, contraddetto dai suoi ministri durante un'animata riunione del *Cabinet*, mise ai voti la proposta e comunicò i risultati con la frase «Sette voti contrari, uno a favore, la proposta è approvata».

<sup>61</sup> In particolare, Roosevelt - il cui *New Deal* aveva determinato l'espansione delle attività federali - fu autorizzato dal Congresso ad intraprendere una parziale riorganizzazione dell'organo esecutivo, a seguito della quale, fu istituito nel 1939 l'*Executive Office of President* che era formato da varie agenzie.

<sup>62</sup> Council of Economic Advisers; Council on Environmental Quality; Executive Residence; National Security Council; Office of Administration; Office of Management and Budget; Office of National Drug Control Policy; Office of Science and Technology Policy; Office of the United States Trade Representative; Office of the Vice President; White House Office.



Fonte: <https://www.usa.gov>

### ***1.2.2.3) I poteri del Presidente degli Stati Uniti***

I poteri del Presidente sono definiti dall'art. II della Costituzione. Sebbene i Padri Fondatori si fossero sforzati di rendere questo articolo meno elusivo possibile, la clausola di apertura, secondo cui «il potere esecutivo sarà conferito ad un Presidente degli Stati Uniti d'America», ha dato adito a molte interpretazioni che, di volta in volta, hanno modificano il ruolo e le funzioni del Presidente. La flessibilità interpretativa di tale clausola consente di distinguere due forme di poteri attribuiti al presidente: quelli espressamente enumerati e quelli impliciti.

Tra i primi rientrano:

a) il potere di far osservare le leggi - fondamento del potere esecutivo - e il potere di convocare le Camere in «occasioni straordinarie» (art. II, sez. 3);

- b) il ruolo di Comandante in Capo dell'esercito, della marina e della milizia dei diversi Stati, quando questa sia chiamata a servizio attivo degli Stati Uniti (art. II, sez.2, )<sup>63</sup>;
- c) il potere di richiedere l'opinione dei funzionari principali di ciascuno dei dicasteri dell'esecutivo su ogni argomento relativo ai doveri dei rispettivi uffici (art. II, sezione 2)<sup>64</sup>;
- d) il potere di concedere la grazia o la diminuzione della pena per tutti i crimini compiuti contro gli Stati Uniti, salvo nel caso in cui il Presidente sia incriminato (*impeachment*) da parte della Camera (art. II, sez.2). Tale potere è stato oggetto di numerose sentenze della Corte suprema chiamata ad individuarne eventuali limiti. Dalla costante giurisprudenza della Corte<sup>65</sup> è risultato che si tratta di un potere incondizionato e illimitato che può essere esercitato in qualsiasi momento dopo la commissione del reato: dunque anche prima, durante e dopo il processo. Un esempio di ciò, è costituito dal *pardon* del Presidente Ford nei confronti del dimissionario Presidente Nixon, prima che iniziasse l'istruttoria per *impeachment* a suo carico per lo scandalo *Watergate*. All'epoca furono sollevati dubbi sulla costituzionalità dell'esercizio di questo potere ma, alla luce dei precedenti, la Corte del Michigan investita della questione, lo dichiarò costituzionalmente legittimo;
- e) il potere di concludere trattati e di designare il corpo diplomatico, i giudici della Corte suprema e tutti gli altri pubblici funzionari la cui nomina non sia altrimenti disposta dalla Costituzione, previo parere e consenso della maggioranza dei membri del Senato (art. II, sez.2, c.2). Tale potere attribuisce dunque al Presidente la responsabilità nella conduzione delle relazioni internazionali sia attraverso le normali relazioni diplomatiche, sia mediante la stipula di trattati. Rispetto a questi ultimi si deve tuttavia evidenziare che nell'ipotesi in cui la materia oggetto del trattato ricada tra le competenze del potere legislativo, il Presidente deve essere autorizzato dal Congresso ad avviare il negoziato e concludere l'accordo con altri Stati. Per quanto riguarda i poteri di nomina, si deve evidenziare che è fatta salva la possibilità che il Congresso attribuisca la nomina delle cariche inferiori al solo Presidente, senza l'approvazione del Senato. Quest'ultimo, peraltro, ha utilizzato il potere di assenso con estrema parsimonia: infatti solo 9 volte il Senato ha respinto la nomina dei Segretari di dipartimento (l'ultimo caso risale al 1989, durante l'amministrazione Bush);
- f) poteri amministrativi come quello di fornire informazioni al Congresso rispetto allo stato dell'Unione e quello di sottoporli provvedimenti (atti legislativi) necessari e convenienti.

---

<sup>63</sup> Questa funzione è stata attribuita al Presidente per indicare la supremazia dell'autorità civile su quella militare ovvero degli organi elettivi su quelli di carriera.

<sup>64</sup> Come si è già avuto modo di dire, le opinioni ed i pareri espressi per iscritto dai *Secretaries* non sono vincolanti per il Presidente dato che l'autorità e la responsabilità dell'azione esecutiva, infatti, sono imputate esclusivamente al Presidente.

<sup>65</sup> Cfr. sent. *Ex parte Garland* del 1866. Sul potere di grazia del Presidente degli Stati Uniti si rinvia a Caravale G., *Diritto e clemenza: il pardoning power in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Torino, 2010. In particolare v. pp 65-134.

Per quanto riguarda gli *implied powers* del Presidente, la Corte Suprema ha sempre sostenuto la loro esistenza, pur affermando che il potere esecutivo non fosse illimitato. In particolare, dopo lo scandalo *Watergate* e a partire dalla decisione *U.S. v. Nixon* del 1974 in più di un'occasione la Corte ha pronunciato ammonimenti dal considerare la funzione esecutiva come attribuzione illimitata di poteri impliciti. Ciò nonostante, solo in casi eccezionali si è provveduto a porre delle limitazioni a tali poteri. Ciò ha reso l'esecutivo federale un organo sempre più dinamico e attivo con crescenti poteri di decisione, impulso e stimolo oltre al basilare «*take care that the laws be faithfully executed*», previsto nella sez. 3 dell'art. II.

Ad esempio, dalla clausola sul comando delle forze armate si è ricavato il *war power* del Presidente, ovvero il potere di dare inizio ad azioni militari prima che il Congresso – cui la Costituzione attribuisce formalmente il potere di dichiarare guerra - approvi la dichiarazione<sup>66</sup>. In forza di tale attribuzione, il Presidente può disporre delle forze armate in situazioni equivalenti alla guerra. A riprova di ciò si segnala che tra le numerose occasioni in cui gli Stati Uniti hanno preso parte in un conflitto, soltanto in cinque casi l'invio di truppe è stato preceduto dalla dichiarazione di guerra da parte del Congresso<sup>67</sup>. Ad onor del vero quest'ultimo ha tentato di riconquistare il suo potere "di dichiarare" guerra con l'adozione del *War Powers Resolution Act* del 1973. Questa legge, infatti, permette al Presidente di usare la forza militare per un massimo di sessanta giorni, con un ulteriore termine di trenta giorni per consentire il disimpegno. Tale atto è stato invocato da alcuni membri del Congresso, nel 1980, poiché si riteneva che il presidente Reagan lo avesse violato inviando consiglieri militari in El Salvador, invadendo Grenada e, infine, intraprendendo azioni militari in Nicaragua. Allo stesso modo, i membri del Congresso hanno lamentato la violazione del *War Powers Resolution Act* da parte del Presidente George H.W. Bush nel 1990, per l'invio di truppe nel Golfo Persico, e da parte del presidente Bill Clinton per l'azione militare intrapresa in Jugoslavia. Ciononostante in tutte queste occasioni i tribunali hanno sostanzialmente affermato che non fosse compito loro difendere il diritto del Congresso di dichiarare guerra e i Presidenti hanno di fatto assunto il potere di avviare e condurre guerre a loro piacimento.

---

<sup>66</sup> Si deve segnalare che l'approvazione di una dichiarazione di guerra, determina automaticamente l'operatività di una serie di leggi che conferiscono poteri speciali al Presidente, quali, quello di interdire tutto il commercio con il nemico, ordinare la produzione di armamenti e controllare il sistema dei trasporti per attribuirne l'uso in via prioritaria ai militari. Altri esempi sono dati dall'attivazione delle disposizioni contenute nell'*Alien Enemy Act* del 1789, che attribuisce al Presidente un potere discrezionale sui cittadini di uno Stato nemico che si trovano negli Stati Uniti, nel *Foreign Intelligence Surveillance Act* del 1978 (così come modificato nel 2001) che consente l'attivazione della sorveglianza elettronica senza l'autorizzazione del Tribunale per raccogliere informazioni di *intelligence* straniera.

<sup>67</sup> Precisamente: nel 1812 contro la Gran Bretagna (War of 1812); nel 1846 contro il Messico (Mexican-American War); nel 1898 contro la Spagna (Spanish-American War); nel 1917 contro la Germania e l'Austro-Ungheria (World War I); nel 1941 contro il Giappone, la Germania, e l'Italia e nel 1942 contro la Bulgaria, l'Ungheria e la Romania (World War II).

Altro esempio di *implied power* Presidenziale è il potere di iniziativa in materia di politica estera. Infatti, sebbene la stipula dei trattati sia subordinata all'assenso del Senato, il Presidente può siglare *executive agreement* sottratti al controllo della "Camera alta". In questo caso, infatti, l'accordo internazionale non viene qualificato come trattato, ma viene stipulato dal Presidente per autorità propria nella sua veste di Capo dell'Esecutivo. Ovviamente il Presidente può ricorrere a questa procedura solo nel caso in cui non sia necessaria una legge per la concreta realizzazione dell'accordo<sup>68</sup>.

Infine, ma non in ordine di importanza, l'ampliamento del ruolo costituzionalmente assegnato al Presidente ha interessato anche l'esercizio del potere legislativo. In particolare, la capacità del Presidente di influenzare l'attività legislativa del Congresso è imputabile sia al crescente uso che i Presidenti hanno fatto del potere di veto<sup>69</sup>, sia alla disposizione contenuta nell'art. II, sez. 3, in cui si stabilisce che il Presidente «informerà di tanto in tanto il Congresso sullo stato dell'Unione, e raccomanderà alla considerazione [*delle Camere*] le misure che giudicherà necessarie e convenienti». Infatti, sebbene questa previsione, abbia consentito di giustificare per tutto il XIX secolo, la quasi totale estromissione del Presidente nell'ambito del procedimento legislativo, nel XX sec. è stata usata dal Congresso per sollecitare il Presidente ad assumere poteri nell'ambito dell'iniziativa legislativa mediante l'individuazione di parametri nel bilancio federale<sup>70</sup>. Ciò che è stato fatto con l'approvazione, nel 1921, del *Budget and Accounting Act*, che autorizza il Presidente a presentare ogni anno una proposta di bilancio federale.

Nella prassi, inoltre, il Presidente ha assunto la titolarità di un vero e proprio potere di iniziativa legislativa attraverso il programma di governo ed il potere di messaggio. Infatti, il Presidente propone un programma di leggi nell'interesse della Nazione già con l'inizio della campagna elettorale a settembre, ed è sul quel programma che viene eletto. Più in generale ricorrendo al potere di messaggio, tramite l'annuale *State of the Union Speech* presentato al Congresso, il Presidente espone un vero e proprio programma legislativo, che poi si traduce nella presentazione di progetti di legge elaborati dall'amministrazione da parte di parlamentari sostenitori della politica presidenziale. In questo senso si può dunque dire che il Presidente sia titolare della funzione di indirizzo, sebbene il potere legislativo sia attribuito dalla Costituzione esclusivamente al Congresso.

Inoltre, l'esecutivo ha acquisito il potere, non previsto dalla Costituzione, di adottare in situazioni di crisi atti con forza di legge. Tali "poteri emergenziali" sono stati attribuiti al Presidente, con il *placet* della Corte Suprema, in base ad una lettura elastica della clausola che

---

<sup>68</sup> Appartengono a questa categoria gli accordi di Yalta e di Postdam siglati durante la seconda guerra mondiale.

<sup>69</sup> Sul potere di veto cfr. Spitzer R.J., *The President veto. Touchstone of the american Presidency*, Albany, 1988.

<sup>70</sup> L'ambivalenza di tale disposizione è affermata da Fabbrini S., *L'America e i suoi critici*, op.cit., p.61, in cui si richiama Wildavsky A., *The New Politics of the Budgetary*, Glenview, 1988.

gli attribuisce la funzione di Comandante in Capo delle forze armate. In molte occasioni, invece, è stato addirittura il Congresso ad ampliare la sfera d'azione del Presidente delegandogli atti propri del legislativo mediante uno *Statutory Grant of Power* per una materia determinata (con o senza limiti temporali) e previa dichiarazione dello "stato d'emergenza" da parte del Presidente in base a quanto previsto dal *National Emergency Act* del 1976. Peraltro, sebbene il Congresso possa sempre negare "l'attivazione" della delega, dal 1979 sino ad oggi, ciò non è mai avvenuto.

L'ampliamento del ruolo presidenziale nella produzione legislativa ha determinato – come si evince dalla tabella sottostante - anche il ricorso crescente al potere di veto nella sua duplice veste di *regular veto* – ovvero quello che la Costituzione attribuisce al Presidente all'art. I, sez. 7 – e di *pocket veto* (letteralmente "veto tascabile") – ovvero quello che si realizza quando il Presidente non firma né pone esplicitamente il veto su un determinato *bill* approvato dal Congresso nel caso in cui l'attività di tale organo sia sospesa. In questa ipotesi, infatti, il disegno di legge non può ritornarvi e quindi non ha seguito.

L'utilizzazione del potere di veto come strumento di offensiva legislativa da parte del Presidente è imputabile al fatto che, pur non trattandosi di veto assoluto, le maggioranze richieste per superarlo (ovvero quella dei due terzi dei membri di ciascuna Camera) non sono facilmente raggiungibili e lo rendono uno strumento formidabile per condizionare le scelte legislative del Congresso. A riprova di ciò, si evidenzia che, nella maggior parte dei casi in cui sono stati posti, il Congresso non è riuscito a neutralizzare i veti presidenziali ([cfr. tabella 1](#)).

Tabella 1 – Vetì presidenziali dal 1961 al 2011

Periodo	Presidenti	Totale veti	Pocket Veto	Veti non neutralizzati	Veti neutralizzati
1961-1963	J.F. Kennedy	21	9	21	-
1963-1969	L.B. Johnson	30	14	30	-
1969-1974	R. Nixon	43	17	36	7
1974-1977	G.R. Ford	66	18	54	12
1977-1981	J. Carter	31	18	29	2
1981-1989	R. Reagan	78	39	69	9
1989-1993	G.H. Bush	44	15	43	1
1993-2001	W.J. Clinton	38	1	36	2
2001-2009	G.W. Bush*	10	-	7	3

2009-2011	B. Obama	2	-	2	-
-----------	----------	---	---	---	---

\* I pochi veti presidenziali durante i due mandati di G.W.Bush si spiegano per l'alta sintonia ideologica tra Presidente e Congresso, oltre al particolare clima politico del dopo 11 settembre.

Fonte: U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, 2012, p.259.

#### ***1.2.2.4) L'impeachment***

L'impeachment è un rimedio costituzionale per punire gravi reati volti a scardinare il sistema di governo il cui scopo non è tanto punire colui che ha commesso il reato, quanto, piuttosto, di salvaguardare il governo costituzionale<sup>71</sup>.

Proprio in considerazione della sua funzione, in base all'art. II, sez. 4, può essere rivolto nei confronti del Presidente, del Vice Presidente, e di tutti i *civil officers* degli Stati Uniti ovvero tutti i funzionari nominati dal Presidente ai sensi dell'articolo II, sez. 3, c. 2. a prescindere dal fatto che svolgano funzioni esecutive, amministrative o giudiziarie<sup>72</sup>.

Peraltro, tale potere può essere esercitato anche nei confronti di un funzionario che si è dimesso, come ad esempio è avvenuto nel procedimento di *impeachment* promosso nel 1876 nei confronti del Segretario Belknap. In pratica, però, le dimissioni di un funzionario che sta per essere messo sotto accusa, in genere, determina la fine del procedimento di *impeachment*. Infatti, dato che l'obiettivo primario del procedimento e la conseguenza pratica di una eventuale condanna, è di rimuovere il funzionario dalla carica che ricopre, le dimissioni rappresentano in un certo senso il raggiungimento dell'obiettivo perseguito. Ipotesi, questa, verificatasi nel 1974 quando il Presidente Nixon si dimise in seguito alla raccomandazione da parte del *Committee on the Judiciary* alla Camera, di procedere alla messa in stato d'accusa del Presidente. Come noto, infatti, in quell'occasione le dimissioni determinarono la sospensione della procedura.

I motivi per cui si può essere posti in stato di accusa sono definiti in maniera piuttosto generica dalla Costituzione che li identifica, all'art. II, sez.4, con il tradimento, la corruzione o altri gravi crimini e misfatti. La frase "alti crimini e misfatti" è stata interpretata in senso lato giacché gli estensori della Costituzione l'avevano mutuata dall'Inghilterra che, a sua

<sup>71</sup> In tal senso, Brown Wm.H., Johnson C.W., Sullivan J.V., House practise. A Guide to the Rules, Precedents, and Procedures of the House, Washington, 2011, p.591.

<sup>72</sup> Non sono ricompresi nella nozione di *civil officer* gli ufficiali militari – soggetti alle misure disciplinate dal *militar code* – i membri del Congresso e quelli del Senato. In particolare la tesi secondo cui un senatore non è un *civil officer*, ai fini dell'applicazione delle disposizioni che regolano l'*impeachment* in Costituzione, è stata sostenuta dal Senato nel 1799, quando - dopo la messa in stato di accusa del senatore Blount – dichiarò che l'impeachment di un senatore era al di là della sua giurisdizione.

volta, l'aveva considerata inclusiva sia di reati previsti dalla legge penale, che di comportamenti gravi<sup>73</sup> non previsti come reati ma idonei in qualche modo a determinare un abuso di potere ovvero effetti negativi sui pubblici interessi. Si deve inoltre trattare di reati commessi durante il mandato.

La Costituzione, nell'ambito del procedimento, attribuisce un diverso ruolo alla Camera ed al Senato. Infatti, mentre la prima è investita del compito di discutere i presupposti dell'accusa ed eventualmente (con voto a maggioranza semplice dei presenti) trasmetterla al Senato sotto forma di *Article of Impeachment* ovvero il documento scritto in cui sono formalizzate le accuse; il Senato è investito del ruolo di giudice (con voto a maggioranza dei due terzi dei presenti).

Per quanto riguarda gli *Articles of Impeachment* posti alla base dei due tentativi di "messa in stato d'accusa" dei Presidenti, quelli adottati nei confronti del Presidente Clinton – successivamente assolto - erano due. In particolare, gli si contestava di aver mentito durante una deposizione sotto giuramento in un processo e di aver ostacolato la giustizia federale in un procedimento civile. I motivi per cui si era invece ritenuto opportuno agire nei confronti di Nixon, nel 1974, erano l'abuso dei suoi poteri presidenziali, l'intralcio alla giustizia, e il disprezzo del Congresso.

Il procedimento di "messa in stato di accusa" è stato avviato più di 60 volte dall'entrata in vigore della Costituzione. Tuttavia solo in diciannove casi l'istruttoria condotta dalla Camera dei Rappresentati ha condotto alla formalizzazione delle accuse di fronte al Senato. In particolare nei confronti: del Presidente A. Johnson, nel 1868; del Segretario di Guerra W.W. Belknap, nel 1876; del senatore W. Blount, nel 1797; del Presidente W.J. Clinton nel 1998; e di 15 di giudici federali.

Tra questi, soltanto in otto casi, tutti promossi nei confronti di giudici federali, il Senato si è pronunciato a favore della condanna<sup>74</sup>. Infatti, si deve evidenziare che l'ampia maggioranza richiesta in Senato rende estremamente difficile che si arrivi alla condanna di un Presidente e impedisce che lo strumento dell'*impeachment* sia impropriamente usato per stabilire una sorta di rapporto fiduciario tra potere legislativo e potere esecutivo.

---

<sup>73</sup> Per quanto riguarda la gravità del reato si riporta quanto affermato da Brown, *The impeachment of Federal Judiciary*, Washington, 1912, in cui si afferma che «Per determinare se un atto o una linea di condotta sia sufficiente per sostenere un impeachment, si deve tenere conto degli eterni principi di diritto, applicate al decoro pubblico e la moralità civile. Il reato deve essere pregiudizievole per l'interesse pubblico e deve fluire da un intento doloso, oppure da una totale indifferenza del dovere (...). Esso può costituire una violazione intenzionale del diritto positivo, o può un'omissione, una grave violazione di obbligo morale, o un comportamento sconveniente di natura personale che, abbia come conseguenza, di infangare discreditare un ufficio».

<sup>74</sup> Tutti ed otto nei confronti di Giudici federali. In particolare nei confronti dei giudici: Pickering nel 1803; Humphreys nel 1863; Archbald nel 1912; Ritter nel 1936; Claiborne nel 1986; Nixon nel 1988; Hastings nel 1989, e Porteous nel 2010.

### ***1.2.3) Il Congresso***

La denominazione Congresso è usata frequentemente per indicare il parlamento negli stati in cui il potere legislativo e quello esecutivo non sono legati da vincolo di fiducia, avendo adottato una forma di governo presidenziale.

Il Congresso degli Stati Uniti è disciplinato dalla Costituzione all'art. I, in cui, alla sez.1, gli si attribuisce l'esercizio della funzione legislativa<sup>75</sup> e si precisa che tale organo si compone della Camera dei Rappresentati e del Senato.

Il Congresso risponde a un modello di bicameralismo paritario e parzialmente differenziato. In particolare, si parla di bicameralismo paritario poiché alle due Camere viene assegnato pari peso nell'esercizio della funzione legislativa: infatti, affinché un progetto diventi legge entrambe devono approvarlo nella medesima formulazione. Tale connotazione non è screditata dalla previsione secondo cui l'iter dei progetti di legge in materia fiscale debba necessariamente iniziare alla Camera dei Rappresentanti (art. I, sez.7). Ciò infatti non impedisce al Senato di emendare tali progetti di legge, che – come tutti gli altri – possono essere approvati solamente con il voto favorevole di entrambe le Camere<sup>76</sup>. Allo stesso modo la “paritarietà” può essere desunta dall'identico ruolo attribuito alle Camere nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale (sul quale si rinvia al par. I.1.4).

È possibile invece definire il bicameralismo statunitense parzialmente differenziato perché diversi sono i requisiti per essere eletti in ciascun ramo del Parlamento, come del resto diversa è la rappresentanza degli stati. Come si vedrà meglio in seguito, infatti, alla Camera ciascuno stato è rappresentato in maniera proporzionale alla propria popolazione, mentre al Senato in maniera paritaria, a prescindere dalle dimensioni e dalla densità demografica. Peraltro, in considerazione del fatto che l'elezione dei membri dei due rami del parlamento non è contestuale, determina la possibilità che le due camere esprimano maggioranze diverse.

La parziale differenziazione dei ruoli di Camera e Senato si ricava, inoltre, dal potere di *advise and consent* che la Costituzione attribuisce al Senato per le nomine presidenziali e per la ratifica dei trattati internazionali. Inoltre, le due Camere svolgono un ruolo diverso nel procedimento di *impeachment*: infatti, mentre alla Camera dei Rappresentanti spetta il compito di curare la fase istruttoria e decidere se procedere alla messa in stato d'accusa, al Senato spetta invece il compito di giudicare.

---

<sup>75</sup> Sull'evoluzione delle competenze legislative si rinvia al par I.1.2.

<sup>76</sup> Cfr. Stroppiana L., *Stati Uniti*, op.cit., p.82, in cui si evidenzia che «niente impedisce al Senato di iniziare a discutere una legge finanziaria e predisporre un testo anche prima che la Camera abbia completato la sua versione, e quindi approvarlo come emendamento sostitutivo una volta ricevuto il testo della Camera».

Lo *status* di parlamentare è disciplinato nella sez. 6 dell'art. I, in cui – oltre ad attribuire ai senatori e ai rappresentanti un'indennità – si prevede che «in nessun caso, salvo che per tradimento, fellonia o violazione dell'ordine pubblico, essi potranno essere arrestati sia durante la sessioni delle rispettive Camere, sia mentre vi si recano o ne fanno ritorno; né, per qualsiasi discorso ed opinione pronunciata in ciascuna camera, essi potranno essere sottoposti a interrogazioni in altro luogo». Tale disposizione, nota come *Arrest and Speech or Debate Clause* stabilisce il regime delle immunità di cui sono titolari i Rappresentanti e i Senatori. In particolare, essa prevede che i membri del Congresso godono di immunità dall'arresto durante la seduta, quando vi si stanno recando ovvero quando stanno rientrando. Si prevede inoltre l'immunità (*rectius* insindacabilità) per tutte le attività (opinioni, votazioni, etc.) che generalmente vengono svolte durante la seduta di una delle due Camere.

Sebbene le prerogative parlamentari siano state mutate dal Parlamento inglese, negli Stati Uniti, iscrivendosi in un diverso sistema di governo, hanno assunto la funzione di garantire la separazione dei poteri che la caratterizza<sup>77</sup>.

Si deve inoltre evidenziare che tra le due prerogative previste è sicuramente più ampia quella della insindacabilità, mentre l'immunità dall'arresto risulta essere molto più limitata<sup>78</sup>. Ciò in considerazione del fatto che i Tribunali federali hanno interpretato in maniera molto restrittiva tale clausola onde evitare che la prerogativa si trasformasse in privilegio<sup>79</sup>. Di conseguenza, i membri del Congresso sono soggetti, come tutti gli altri cittadini statunitensi, all'arresto nel caso in cui commettano reati e non sono immuni dall'essere parti nei processi civili.

La Costituzione attribuisce inoltre a ciascuna Camera l'autorità di «punire i suoi membri per condotta scorretta, a maggioranza dei due terzi» (art. I, sez V). Tale potere, disciplinato dai regolamenti di ciascuna Camera, determina la possibilità di adottare una pluralità di sanzioni nei confronti di colui che abbia posto in essere una condotta scorretta. In particolare, i regolamenti prevedono tra le sanzioni: l'espulsione; l'ammonizione; la negazione o la limitazione di qualsiasi diritto, potere, privilegio o immunità del membro; e l'adozione di qualsiasi altra sanzione che il *Committee on Ethics* ritenga adeguata.

Queste sanzioni non si escludono a vicenda così che un membro può essere censurato, multato e privato della anzianità ovvero rimproverato e condannato, ad esempio, a rimborsare le spese

---

<sup>77</sup> V. Reinstein R.J., Silvergate H.A., *Legislative Privilege and the Separation of Powers*, Harvard, 1973.

<sup>78</sup> Cfr. Biegon B., *Presidential Immunity in Civil Actions: An Analysis Based Upon Text, History and BlackstonÈs Commentaries*, 1996.

<sup>79</sup> V. *Stati Uniti v. Brewster* (1972) in cui si precisa che tale clausola non rende i membri del Congresso «*super citizens, immune from criminal responsibility*».

di indagine della Commissione. In teoria, le Camere hanno anche il potere di prevedere come sanzione l'imprigionamento, sebbene tale punizione non sia mai stata imposta dalle Camere.

Inoltre, si deve evidenziare che l'adozione dei provvedimenti disciplinari non esclude l'applicazione di sanzioni da parte dei Giudici qualora il comportamento del membro di una delle due Camere sia consistito nella violazione di una legge penale statale o federale.

### ***1.2.3.1) La Camera dei Rappresentanti e la sua organizzazione interna***

La Costituzione non prevede il numero dei membri della Camera bassa, limitandosi a disporre che essa sia composta da «membri eletti ogni due anni dal popolo americano» (art. I, sez.2) «ripartiti fra i diversi stati in proporzione alla popolazione di questi» (XIV emendamento) in base ad un censimento che si tiene ogni 10 anni. A partire dal 1910, il Congresso si compone di 435 membri<sup>80</sup>. I candidati sono selezionati con il sistema delle primarie e sono eletti in collegi uninominali disegnati dai Parlamenti degli stati<sup>81</sup>.

I requisiti per essere eletto rappresentante sono individuati in Costituzione e consistono nell'aver raggiunto il venticinquesimo anno di età, nell'essere cittadino degli Stati Uniti da almeno sette anni e nell'essere residente nello Stato in cui si viene eletti. Il fatto che la base della rappresentanza siano i singoli stati<sup>82</sup>, il sistema elettorale e, in particolare, il requisito della residenza fanno sì che l'eletto mantenga con il collegio di provenienza un rapporto privilegiato che, a volte, è più forte della fedeltà al partito di cui si fa parte<sup>83</sup>.

La Camera dei rappresentanti è presieduta da uno *Speaker* che è eletto dall'assemblea a maggioranza dei votanti<sup>84</sup>. Le candidature sono proposte da ciascun Gruppo parlamentare (*caucus*) e solitamente viene eletto l'esponente più importante del partito di maggioranza alla Camera<sup>85</sup>. Lo *Speaker* ricopre un ruolo particolarmente importante. Egli, infatti, oltre ad avere

---

<sup>80</sup> Per il numero dei rappresentanti che spettano a ciascuno stato si rinvia a U.S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States*, 2012, p. 252.

<sup>81</sup> Sul sistema elettorale per l'elezione dei membri della Camera bassa si rinvia al par. I.3.

<sup>82</sup> In proposito in Stroppiana L., *Stati Uniti*, op.cit., p. 80 si evidenzia che quando si fa il nome di un rappresentante (o di un senatore) è d'obbligo indicare lo stato in cui sono stati eletti. Ad es. il tal rappresentante della California.

<sup>83</sup> In tal senso Bifulco R. *Ordinamenti federali comparati*, I, Torino, 2010, p.110 che evidenzia come tale dinamica dia spesso vita a spinte centrifughe.

<sup>84</sup> In generale, il *quorum* strutturale affinché una votazione sia valida è della metà più uno dei componenti di ciascuna Camera.

<sup>85</sup> Sulla figura dello Speaker v. Moser C.A., *The Speaker and the House*, Washington, 1979 e Brown Wm.H., Johnson C.W., Sullivan J.V., *House practise. A Guide to the Rules, Precedents, and Procedures of the House*, Washington, 2011, pp. 643 ss.

il compito di dirigere i lavori e di mantenere l'ordine in aula garantendo il rispetto delle procedure in posizione di imparzialità, ha una grande influenza sull'attività delle commissioni: spetta a lui, infatti, la decisione di assegnare ad una commissione piuttosto che ad un'altra l'esame di un progetto di legge. Lo *Speaker* ha inoltre il potere di controllare l'ordine degli interventi durante le discussioni. Di conseguenza, nessun membro può parlare o introdurre una mozione senza l'autorizzazione dello *Speaker*. Inoltre, essendo membro della Camera, lo *Speaker* ha il diritto di partecipare al dibattito e al voto, tuttavia, per consuetudine, lo fa solo in casi eccezionali: ad esempio quando il suo voto è determinante ovvero quando la Camera si deve pronunciare su questioni particolarmente importanti.

Ciascun partito all'inizio della legislatura elegge tra le sue fila un leader. Il *Majority Leader* è, dopo lo *Speaker*, l'esponente più importante del partito di maggioranza alla Camera dei Rappresentanti. Il *Majority Leader* e il *Minority Leader* indicano ai membri dei rispettivi partiti a quale legislazione opporsi e quale sostenere. Ciascun partito elegge anche un *Whip*, con il compito di garantire che i membri del partito votino come indicato dalla direzione del partito.

La Camera dei rappresentanti è dotata di un sistema di commissioni (*committees*) che svolgono un ruolo di primo piano nel procedimento legislativo. Si prevede infatti che ogni proposta di legge, prima di essere presa in considerazione della Camera, venga esaminata e valutata positivamente dal comitato competente per materia designato dallo *Speaker*.

In particolare esistono due tipi diversi di commissioni: le commissioni permanenti (*standing committees*) e le commissioni speciali (*select committees*). A queste si sommano le commissioni congiunte (*joint committees*) ovvero commissioni composte da membri di entrambe le Camere, che vengono istituite con una risoluzione congiunta per trattare questioni di interesse comune<sup>86</sup>.

La consistenza numerica dei membri del partito di maggioranza e del partito di minoranza nelle commissioni è normalmente negoziata dalle *leadership* di partito. Nella prassi, tale negoziazione ha fatto sì che la composizione della maggior parte delle commissioni rifletta la consistenza numerica di ciascun partito all'interno della Camera dei Rappresentanti. Tale regola subisce tuttavia delle eccezioni. Ad esempio, nel caso del *Committee on Ethics* – ovvero quella commissione speciale cui viene attribuito il compito di adottare sanzioni nei confronti dei deputati che hanno tenuto condotte scorrette – si prevede espressamente che esso debba essere composto in maniera paritaria da cinque membri del partito di maggioranza e cinque del partito di minoranza. Inoltre, in alcune commissioni, come ad esempio nel

---

<sup>86</sup> La maggior parte delle commissioni paritetiche sono commissioni permanenti (ad esempio, il *Joint Committee on the Library*), sebbene commissioni di questo tipo possano essere istituite anche per affrontare questioni specifiche (ad esempio il *Committee on the Conduct of War*).

*Committee House Administration*, tradizionalmente, la ripartizione avvantaggia il partito di maggioranza.

Le Commissioni permanenti - attualmente 19<sup>87</sup> - sono istituite con l'approvazione delle *standing rules* il giorno in cui inizia l'attività della Camera e hanno una durata fissa che coincide con i due anni di legislatura. Fino al 1911, i membri e la posizione che essi avrebbero dovuto ricoprire all'interno della commissione era decisa dallo *Speaker*; successivamente, si è invece prevista, nelle *standing rules*, l'elezione dei membri da parte della Camera, mediante l'approvazione di una risoluzione in cui la candidatura dei membri è decisa da ciascun gruppo parlamentare<sup>88</sup>. Con la medesima risoluzione la Camera nomina il Presidente che, di regola, è il membro designato dal *caucus* del partito di maggioranza. Si può dunque evidenziare che i gruppi parlamentari svolgano un ruolo privilegiato nell'individuazione dei componenti delle Commissioni. Ciò è confermato dalla regola prevista nella *standing rule X*, in cui si precisa che l'appartenenza ad un comitato permanente è condizionata dalla continua afferenza al *caucus* che ha proposto la candidatura. Di conseguenza, nell'ipotesi in cui venga meno l'adesione di un deputato al *caucus*, cessa automaticamente la sua attività in seno alla commissione.

Le commissioni speciali - a differenza di quelle permanenti - non sono disciplinate dalle *standing rules*<sup>89</sup> ma dalla risoluzione con cui vengono istituite e, generalmente, hanno una durata limitata all'espletamento dell'attività per cui sono state create a meno che non sia disposto diversamente.

Qualche considerazione a parte merita il *Committee of the Whole* mutuato dalla Camera dei Comuni inglese. Questo comitato deve essere investito di tutte le *great questions of legislation* rappresentate, secondo quanto disposto dall'art XVIII delle *standing rules*, da tutte le proposte di legge che direttamente o indirettamente dispongono l'aumento delle entrate o dispongono stanziamenti o spesa di denaro. Questa commissione è in un certo senso paragonabile ad una commissione permanente, dato che non è mai completamente sciolta. Tutti i membri della Camera ne fanno parte, ma a differenza della camera dei rappresentanti, il *quorum* strutturale affinché la seduta sia valida è di 100 membri.

---

<sup>87</sup> Agriculture; Appropriation; Armed Service; Banking and financial service; Budget; Commerce; Education and Workforce; Government Reform and Oversight; House Administration; International Relations; Judiciary; Resources; Rules; Science; Small Business; Standard of Official Conduct; Transportation and Infrastructure; Veterans' Affairs; Ways and Means.

<sup>88</sup> In particolare, la decisione viene normalmente presa mediante l'approvazione di una risoluzione, in base alle candidature individuate dal Comitato di selezione del gruppo parlamentare. Ciononostante le regole del Caucus democratico e di quello Repubblicano possono prescrivere diverse procedure di nomina.

<sup>89</sup> Un eccezione è ad esempio rappresentata dal *Committee on Ethics*.

### ***1.2.3.2) Il Senato***

La Camera alta è composta da 100 senatori, due per ogni Stato (art. I, sez.3). Originariamente i senatori erano eletti dai parlamenti statali, tuttavia, nel 1913, con l'adozione del XVII emendamento, si è resa diretta l'elezione dei senatori ed è stato eliminato questo residuo federale<sup>90</sup>. L'introduzione dell'elezione diretta dei senatori, oltre a rafforzare il principio democratico, ha determinato una maggiore autonomia del senatore rispetto al partito di provenienza, ed ha rafforzato l'idea che i senatori siano rappresentanti dello stato in cui sono stati eletti. Infatti, con l'approvazione del XVII emendamento, un senatore che non tutela gli interessi del proprio territorio ha poche *chance* di essere rieletto<sup>91</sup>.

I requisiti per essere eletti senatori sono individuati dalla Costituzione nell'aver compiuto il trentesimo anno di età, nell'essere in possesso della cittadinanza americana da almeno 9 anni e nell'essere residente nello Stato in cui si sarà eletti.

A differenza della Camera dei Rappresentanti, il Senato è un organo permanente. Infatti, sebbene il mandato senatoriale duri sei anni, si procede all'elezione di un terzo dei componenti ogni due anni. I senatori sono dunque divisi in tre gruppi composti da senatori di stati diversi raggruppati in maniera tale che l'elezione dei due senatori di ciascuno stato non sia contemporanea.

Il Senato è presieduto *ex officio* dal vice presidente degli Stati Uniti al quale viene attribuito il diritto di voto, solamente in caso di parità. Se originariamente, il compito di presiedere le sedute della Camera alta rappresentava la principale attività svolta dal Vice Presidente degli Stati Uniti - dal 1950, tale incombenza è diventata del tutto marginale. Solitamente, dunque, il Vice Presidente presiede le sedute del Senato soltanto in occasione delle sessioni congiunte, quando si debba annunciare il risultato di una votazione particolarmente significativa ovvero quando il suo voto è determinante per superare la parità di voti su una questione importante. In tutte le altre occasioni il ruolo di Presidente del Senato è svolto dal presidente *pro tempore* che viene eletto dall'assemblea. Solitamente, è al senatore più anziano del partito di maggioranza che viene attribuita questa posizione. Nella prassi, anche il presidente *pro tempore* normalmente non presiede il Senato, ma delega tale attività ai senatori più giovani del partito di maggioranza in modo che facciano proprie le regole e le procedure di tale Camera.

I poteri del presidente del Senato sono molto meno estesi di quelli del suo omologo alla Camera dei Rappresentanti: al Senato, il controllo dell'agenda e la programmazione del dibattito è decisa dal *Majority Leader*. Come alla Camera, infatti, ciascun partito è chiamato ad eleggere un leader (*Majority Leader* e *Minority Leader*) che funge da portavoce del partito

---

<sup>90</sup> In tal senso, Where K.C., *Del governo federale*, Bologna, 1997, p. 41 ss.

<sup>91</sup> In tal senso, Bifulco R. *Ordinamenti federali comparati*, I, Torino, 2010, p.127.

e un *Whip*, cui spetta il compito di assicurare che i senatori del proprio partito votino secondo le indicazioni della direzione di partito.

Anche il Senato si articola al suo interno in commissioni che hanno il compito di esaminare le proposte di legge e di supervisionare l'attività del potere esecutivo. La nomina dei membri all'interno delle Commissioni è formalmente di competenza dell'intera assemblea. In pratica, però, la scelta dei membri è posta in essere dai partiti che, normalmente, vengono rappresentati all'interno di ciascuna commissione in maniera proporzionale al numero di seggi che complessivamente hanno all'interno del Senato.

Le commissioni permanenti, che attualmente sono 17<sup>92</sup>, prendono in considerazione, modificano e decidono se trasmettere al *plenum* i disegni di legge che ricadono in un ambito di loro competenza. Inoltre, spetta alle commissioni permanenti il compito di considerare le nomine presidenziali agli uffici legati al loro settore: ad esempio, il *Judiciary Committee* esamina le nomine dei giudici, mentre il *Foreign Relations Committee* esamina le nomine dei segretari di Stato. Nell'espletamento di tale attività le commissioni possono opporsi alla nomina dei candidati.

Oltre ai comitati permanenti, in Senato possono essere istituite commissioni speciali<sup>93</sup> che, solitamente, cessano di esistere una volta adempiuti i loro compiti.

La presidenza delle Commissioni, in origine era determinata esclusivamente per anzianità. Attualmente, i presidenti di commissione sono eletti, ma, di rado il criterio dell'anzianità viene bypassato.

### ***1.2.3.3) I gruppi parlamentari***

Negli Stati Uniti i gruppi parlamentari sono denominati *caucus* o *conference*. Con tali diciture, infatti, si indicano i gruppi di membri del Congresso che si riuniscono per perseguire obiettivi legislativi comuni. Tali organizzazioni non sono disciplinate né menzionate in Costituzione, né tantomeno dalla legge. Di conseguenza, la maggior parte delle funzioni svolte dai gruppi parlamentari e dai loro leader, sono individuate negli statuti dei gruppi<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Agriculture, Nutrition, and Forestry; Appropriations; Armed Services; Banking; Budget; Commerce Science, and Transportation; Energy and Natural Resources; Environment and public Works; Finance; Foreign Relations; Governmental Affairs; Health, Education, Labor, and Pension; Indian Affairs; Judiciary; Rules and Administration; Small Business; Veterans' Affairs.

<sup>93</sup> Attualmente ne esistono quattro: L'Indian Affairs; il Select Committee on Ethics; il Select Committee on intelligence; e lo Special Committee on Aging.

<sup>94</sup> Cfr Owens R., *The Caucus Process a Catalyst for Democracy*, in Strauss J. R., *Party and Procedure in the United States Congress*, 2012, p. 125 in cui si evidenzia che «Party groups such as the Democratic caucus and the Republican Conference have elaborate sets of by-laws and the ultimate power to promulgate rules for all party members.»

Inoltre, parte delle funzioni da essi svolte è individuata, alla Camera dei rappresentanti, nelle *House rules* approvate ogni due anni a maggioranza dei membri della Camera. Ad esempio, nella *Rule of the House* n. X si precisa il ruolo che i *caucus* o le *conference* svolgono nell'individuazione dei membri delle commissioni.

La struttura bipartitica del sistema americano ha fatto sì che i principali gruppi parlamentari, sia alla Camera che al Senato, siano rispettivamente costituiti dal *Democratic Caucus* e dalla *Republican Conference*. Di conseguenza, salvo qualche raro caso in cui vi siano esponenti indipendenti, tutti i membri della Camera e del Senato appartengono al gruppo dei democratici ovvero a quello dei repubblicani.

All'interno di ciascun gruppo viene eletto un *Leader*, si approvano le *nomination* per conferire incarichi all'interno delle Commissioni e vengono nominate *task force* per studiare questioni specifiche.

I *caucus* e le *conference* promuovono la fedeltà al partito ricompensando i membri del gruppo, ad esempio, conferendo loro incarichi di prestigio all'interno di una commissione. Per questo motivo, il fenomeno del transfughismo parlamentare negli Stati Uniti ha assunto una dimensione piuttosto limitata. Basti pensare che dal 1880 ad oggi l'abbandono del gruppo da parte di un parlamentare si è verificato solamente ventisette volte al Senato e meno di novanta alla Camera<sup>95</sup>.

Per quanto riguarda la disciplina di voto, sebbene non esistano strumenti per obbligare un rappresentante o un senatore a votare secondo le indicazioni del gruppo, a partire dagli anni '70 l'influenza dei partiti è notevolmente aumentata. Basti pensare che l'unità dei partiti nel voto è passata dal 40% dei primi anni 1970 al 90% o più del 2000.

La spiegazione di tale aumento è imputabile non soltanto al fatto che gli eletti provengono da distretti in cui è forte l'affiliazione al partito democratico ovvero a quello repubblicano<sup>96</sup>, ma soprattutto alla maggiore vicinanza dal punto di vista ideologico, rispetto al passato, tra i membri dello stesso partito<sup>97</sup>. Inoltre, tale esito è stato determinato anche dalle riforme avviate nel 1994, con cui si è attribuito più potere ai *leader* nel gestire le questioni procedurali.

Si deve comunque evidenziare che nella prassi si registra una minore disponibilità da parte di deputati e senatori ad allinearsi alle posizioni del partito negli anni in cui si svolgono le elezioni, quando tali posizioni si pongono in contrasto con gli impegni assunti nei confronti

---

<sup>95</sup> In tal senso Smith S.S., Roberts J, Vander Wielen R., *The American Congress*, New York, 2003.

<sup>96</sup> Krehbiel K., *Pivotal Politics*, 1998.

<sup>97</sup> All'interno del partito democratico è diminuito rispetto agli anni '80 il numero dei conservatori che spesso erano in disaccordo con i liberali e i moderati. Anche i repubblicani risultano più uniti nell'adottare posizioni conservatrici rispetto al passato. In tal senso v. Schwab L., *The Unprecedented Senate: Political Parties in the Senate after the 2000 Election*, in Green J.C., Farmer R., *The State of the Parties*, ed. John C. Green and Rick Farmer, Lanham, 2007, pp. 241-253.

degli elettori. In vista della competizione elettorale, infatti, i membri delle Camere sono meno disposti ad affrontare le critiche dei distretti in cui sono stati eletti e sono meno propensi a votare leggi che potrebbero renderli impopolari e che, dunque, potrebbero pregiudicarne la rielezione.

In questa sede è opportuno evidenziare che, oltre ai quattro principali *caucus* o *conference* che raggruppano i membri di Camera e Senato in base all'afferenza partitica, in seno al Congresso è possibile costituire *congressional member organizations* che - secondo quanto stabilito da alcune regole individuate dal *Committee on House Administration* - devono registrarsi elettronicamente presso tale commissione, fornendo il nome del *caucus* ed una dichiarazione di intenti.

Tali raggruppamenti possono indicare una particolare inclinazione politica all'interno di uno stesso partito, tanto che alcuni autori hanno affermato che il sistema bipartitico americano nasconda in realtà la presenza di tanti partiti quanti sono gli Stati americani<sup>98</sup>. Così tra i democratici sono stati costituiti la *Blue Dog Coalition* (democratici conservatori), la *New Democrat Coalition* (democratici moderati) e il *Congressional Progressive Caucus* (liberali e progressisti democratici); sul versante repubblicano, invece, è possibile trovare il *Republican Study Committee* (conservatori repubblicani), il *Republican Main Street Partnership* (moderati repubblicani), e il *Freedom Caucus* (repubblicani liberali). Di conseguenza, la negoziazione delle posizioni che il partito deve tenere rispetto ad una determinata votazione è condizionata dalla forza e dall'orientamento che ciascuna di queste organizzazioni porta avanti<sup>99</sup>.

Esistono inoltre una serie di *caucus* composti da membri di entrambe le Camere che, al di là dell'appartenenza politica ad un partito o all'altro, condividono un particolare obiettivo o raggruppano membri di diverse etnie. Un esempio è dato dal *Congressional Black Caucus* che ha incluso i membri delle due camere (soprattutto democratici), per discutere tematiche concernenti la condizione dei cittadini afroamericani o, ancora il *Congressional Hispanic Caucus* (per i democratici ispanici) e la *Congressional Hispanic Conference* (per i repubblicani ispanici).

---

<sup>98</sup> In proposito Polsby N.W., afferma che «In America the same political labels – Democratic and Republican – cover virtually all public officeholders, and therefore most voters are everywhere mobilie in the name of these two parties (...) Yet Democratic and Republicans are not everywhere the same. Variations – sometimes blatant – in 50 political coultures of the states yield considerable differences overall in what it means to be, or to vote, Deocratic or Republican. These differences suggest that one may be justified in referring to the American two-parties system as masking something more like a tundra-party system», Brinkley A., Polsby N.W, Sullivan K.M, *New Federalist Papers:Essay in Defence of the Constitution*, Twentieth Century Fund Book, 1997.

<sup>99</sup> Esempi di come il *Black Caucasus* e la *Blue Dog Coalition* hanno influenzato le posizioni assunte dal partito democratico sono riportati in Owens R., *The Caucus Process a Catalyst for Democracy*, in Strauss J. R., *Party and Procedure in the Unites States Congress*, 2012, pp.127-135.

Al di là di quelli legati alle etnie, i *caucus* più comuni sono costituiti da membri uniti come gruppo di interesse. Questi sono spesso bipartisan e bicamerali. Un esempio di questo tipo di gruppo è il *Congressional Caucus Bike* che si occupa di promuovere il ciclismo<sup>100</sup>.

Tabella 2 – Composizione del congresso per affiliazione partitica dal 1969 al 2017

Congresso	Anni	Senato				Camera dei rappresentanti					
		Seggi	Dem	Rep	Altri	Seggi vacanti	Seggi	Dem	Rep	Altri	Seggi vacanti
91st	1969–1971	100	58	42	—	—	435	243	192	—	—
92nd	1971–1973	100	54	44	2	—	435	255	180	—	—
93rd	1973–1975	100	56	42	2	—	435	242	192	1	—
94th	1975–1977	100	61	37	2	—	435	291	144	—	—
95th	1977–1979	100	61	38	1	—	435	292	143	—	—
96th	1979–1981	100	58	41	1	—	435	277	158	—	—
97th	1981–1983	100	46	53	1	—	435	242	192	1	—
98th	1983–1985	100	46	54	—	—	435	269	166	—	—
99th	1985–1987	100	47	53	—	—	435	253	182	—	—
100th	1987–1989	100	55	45	—	—	435	258	177	—	—

<sup>100</sup> Rispetto alle CMO v. Glassman M.E., Dilger R.J., *Congressional Member Organizations: Their Purpose and Activities, History, and Formation*, Congressional Reserce service, febbraio 2015.

101st	1989–1991	100	55	45	—	—	435	260	175	—	—
102nd	1991–1993	100	56	44	—	—	435	267	167	1	—
103rd	1993–1995	100	57	43	—	—	435	258	176	1	—
104th	1995–1997	100	48	52	—	—	435	204	230	1	—
105th	1997–1999	100	45	55	—	—	435	207	226	2	—
106th	1999–2001	100	45	55	—	—	435	211	223	1	—
107th	2001–2003	100	50	50	—	—	435	212	221	2	—
108th	2003–2005	100	48	51	1	—	435	205	229	1	—
109th	2005–2007	100	44	55	1	—	435	202	231	1	1
110th	2007–2009	100	49	49	2	—	435	233	198	—	4
111th	2009–2011	100	57	41	2	2	435	256	178	—	1
112th	2011–2013	100	51	47	2	—	435	193	242	—	—
113th	2013–2015	100	54	45	1	—	435	201	234	—	—
114th	2015–2017	100	44	54	2	—	435	188	246	—	1

*Fonte: Office of the Clerk of the House of Representatives.*

#### ***1.2.4) Il procedimento legislativo***

Il procedimento di approvazione delle leggi è disciplinato da regole e procedure scritte, alcune delle quali risalgono al 1797, quando il vice presidente Thomas Jefferson ha predisposto il *Jefferson Manual*. Tale complesso di regole è stato adottato dalla Camera ed è stato affiancato e modificato da quindici volumi di procedure parlamentari e manuali supplementari indicanti le norme attuali che riguardano l'attività legislativa alla Camera. In maniera analoga il Senato ha approvato dei manuali procedurali volti a disciplinare il procedimento legislativo<sup>101</sup>.

In particolare, esso ha inizio quando un membro della Camera o del Senato introduce un disegno di legge redatto con l'assistenza del loro personale ed di quello del *Legislative Counsel Office* di Camera e Senato. Il membro che introduce il disegno di legge viene comunemente chiamato sponsor. Altri membri possono registrarsi come cosponsor, o sostenitori, del disegno di legge. Naturalmente, la presenza di un elevato numero di cosponsor può aumentare le possibilità che il disegno di legge venga approvato.

I *bill* (*private* o *public*) sono la forma più tipica della legislazione<sup>102</sup> e possono essere presentati sia alla Camera che al Senato, ad eccezione dei disegni di legge in materia finanziaria, i quali – come si è già avuto modo di illustrare - devono essere necessariamente avviati alla Camera dei Rappresentanti.

Dopo essere stato introdotto il disegno di legge, viene deferito dal Presidente di ciascuna ramo del Congresso alla commissione permanente che ha competenza in materia. Alla Camera, ma non al Senato, un disegno di legge può essere preso in considerazione da più di una Commissione<sup>103</sup>. Spesso le Commissioni in entrambe le camere assegnano il disegno di legge a una sottocommissione che si occupa di un settore specialistico della politica contenuta nella legislazione. Parte della dottrina ha evidenziato che tante più persone lavorano su un progetto di legge, tanto meno è probabile che si riesca a raggiungere una posizione condivisa e, dunque, che il disegno di legge venga trasmesso alla Camera o al Senato per la discussione generale e l'eventuale approvazione<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> Johnson W. C., *How our laws are made*, Washington DC, US Government Printing Office, 2000.

<sup>102</sup> In analogia con l'ordinamento britannico i *private bill* sono progetti di legge che interessano una o più persone ovvero una o più associazioni; i *public bill*, invece, hanno un contenuto di tipo generale.

<sup>103</sup> Sullivan J.V., *How our laws are made*, Washington DC, Thomas on line, 2008.

<sup>104</sup> Sinclair B., *Unorthodox Legiferare*, Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1997.

Le Commissioni durante l'analisi del disegno di legge possono chiedere il parere dei dipartimenti e delle agenzie governative e possono svolgere audizioni in cui acquisire la testimonianza di singole persone.

Al termine della fase istruttoria spetta alla Commissione decidere se il disegno di legge sarà *reported*, ovvero se esso sarà inviato, con o senza emendamenti, alla Camera o al Senato per il dibattito. Se la Commissione decide di inviare alla Camera (o al Senato) il disegno di legge, si tiene una sessione, c.d. *Mark-up*, durante la quale si revisiona il disegno di legge e si prepara una relazione che documenta il motivo per cui la commissione sostiene la proposta di legge.

Tale rapporto viene inviato alla Camera, e il disegno di legge è posto sul calendario in attesa del dibattito.

Alla Camera dei rappresentanti, l'inizio della discussione è preceduto dall'intervento del *Rules Committee* ovvero alla commissione che fissa le procedure in base alle quali la Camera dovrà esaminare il disegno di legge. Tali regole devono essere approvate dalla maggioranza dei membri della Camera prima che si inizi a lavorare sul disegno di legge. In Senato, invece, non esiste un *Rules Committee* e il procedimento che governa la discussione del disegno di legge è meno formale. In questo ramo del Congresso, infatti, è il leader della maggioranza che presenta una mozione con cui si chiede di procedere al dibattito.

Sia alla Camera che al Senato, il disegno di legge viene discusso, modificato, e votato. Naturalmente, tali passaggi sono piuttosto rapidi se si tratta di un disegno di legge di minore importanza; al contrario, per i disegni di legge più importanti o che trattano questioni controverse, come ad esempio le proposte di bilancio, l'assistenza sanitaria e la sicurezza nazionale, il dibattito è molto più lungo e sono numerose le proposte emendative. Nell'ipotesi in cui il disegno di legge non passi in uno dei due rami del Congresso è destinato a "morire".

La fase della discussione da parte dell'assemblea, alla Camera dei rappresentanti, si svolge nel *Committee of the Whole*, nell'ambito della quale viene assegnato un pari tempo di intervento a chi sostiene e a chi è contro l'approvazione del disegno di legge. Tale discussione è poi seguita da quella sugli emendamenti. In seno al *Committee of the Whole*, che può discutere ed emendare il disegno di legge, il quorum è abbassato a 100. Tuttavia, l'approvazione definitiva è rimessa alla Camera ed è subordinata all'ottenimento del voto favorevole di 218 membri.

In Senato, invece, lo svolgimento del dibattito è meno strutturato. I Senatori sono infatti liberi di intervenire senza limiti di tempo. Di conseguenza il c.d. *filibuster* è uno strumento ostruzionistico che i senatori più esperti possono usare per rallentare o bloccare il voto su un determinato disegno di legge. Tuttavia, per evitare sessioni eccessivamente lunghe e improduttive, il Senato può adottare degli accordi - *unanimous consent agreements* -

attraverso i quali si stabiliscono limiti di tempo per lo svolgimento del dibattito<sup>105</sup>. Quest'ultimo può essere inoltre limitato attraverso l'adozione di una mozione c.d. *cloture* approvata da tre quinti dei senatori, attraverso la quale si dichiara chiuso il dibattito per procedere al voto. Quest'ultimo strumento, a causa dell'alto quorum richiesto per la sua utilizzazione, non è molto utilizzato: infatti, soprattutto rispetto alle questioni più controverse è difficile trovare il consenso di sessanta senatori sull'opportunità di chiudere il dibattito.

Poiché l'approvazione di un disegno di legge richiede che esso sia approvato nella medesima formulazione da Camera e Senato, nell'ipotesi in cui una delle due camere modifichi il progetto di legge approvato dall'altro ramo del parlamento viene convocata un *conference committee* con il compito di comporre le differenze e di arrivare ad una versione condivisa da entrambi i rami del Parlamento. Tale commissione è composta dai membri anziani dei comitati permanenti di ciascuna Camera che hanno originariamente esaminato la normativa. Per arrivare ad una versione condivisa, i membri del *conference committee* possono svolgere incontri informali con i *leaders* dei partiti e con i membri delle Camere particolarmente interessati alla materia trattata dal disegno di legge. In questa fase, inoltre, per la stesura del provvedimento finale possono essere sentiti anche rappresentanti del potere esecutivo, sì da arrivare ad una versione che abbia maggiori possibilità di essere firmata dal Presidente. Una volta raggiunto l'accordo, il *conference committee* redige una relazione che deve essere approvata da Camera e Senato e, soltanto a questo punto, il disegno di legge viene trasmesso al Presidente per la firma<sup>106</sup>.

Proprio per l'importante ruolo che il *conference committee* è chiamato a svolgere nell'ambito del procedimento legislativo il senatore Norris l'ha definito, nel 1934, *third house of Congress*<sup>107</sup>. In proposito, si segnala infatti che l'80% dei disegni di legge più importanti nel corso di una sessione del Congresso vengono assegnati al *conference committee*<sup>108</sup>.

L'ultimo passaggio nel procedimento di approvazione della legge è rappresentato dalla firma del Presidente degli Stati Uniti. Quest'ultimo, non è obbligato a firmare e può decidere di rinviarlo al Congresso accompagnato da una nota in cui sono illustrate le sue obiezioni (c.d. potere di veto). In questo caso il Congresso può decidere di modificare il disegno di legge in base alle indicazioni del Presidente o, in alternativa, può scavalcare il veto presidenziale

---

<sup>105</sup> Davidson R.H., Oleszek W.J., *Congress and Its Members*, Washington DC, 2002.

<sup>106</sup> Longley L.D., Oleszek W.J., *Bicameral Politics*, Yale University Press, 1989, p. 6.

<sup>107</sup> In proposito v. Vogler D.J., *The Third House*, Northwestern University Press, 1971.

<sup>108</sup> Van Beek S.D., *Post-Passage Politics*, University of Pittsburgh Press, 1995.

riapprovando il disegno di legge a maggioranza dei due terzi dei membri di ciascuna Camera<sup>109</sup>.

È opportuno evidenziare che la legge rispetto alla quale è più difficile trovare un accordo in seno al Congresso è quella che autorizza il bilancio annuale del paese. Rispetto a tale legislazione una proposta di bilancio dettagliata viene presentata dal Presidente al Congresso, che la utilizza come punto di partenza su cui lavorare. I *Budget Committees* di Camera e Senato svolgono audizioni per ottenere suggerimenti su come dovrebbero essere spesi i fondi. A tal fine un ruolo particolare è svolto dal nonpartisan *Congressional Budget Office* il cui staff, costituito da oltre 230 economisti e analisti politici, è chiamato a fornire consulenza al Congresso. In particolare, spetta a tale ufficio il compito di esaminare il piano di bilancio del Presidente, di proiettare i costi effettivi delle voci di bilancio, e di sviluppare proposte per cambiare le voci di entrata e di spesa<sup>110</sup>.

Il processo di autorizzazione degli stanziamenti con cui si stabiliscono i programmi specifici da finanziare consta di due fasi. In primo luogo, infatti, il Congresso deve approvare le leggi con cui si individuano i programmi federali che devono ricevere finanziamenti ai vari livelli di governo. In seconda battuta, si stabilisce l'ammontare dei fondi assegnati.

L'*iter legis*, rispetto alla legge di bilancio, deve necessariamente iniziare alla Camera dei rappresentanti di fronte all'*House Appropriations Committee* e, una volta approvata, passa all'omologa commissione del Senato. Solitamente la risoluzione di bilancio approvata in ultima battuta dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato si discosta nettamente dalla proposta di bilancio del Presidente. Si deve inoltre rilevare che, di rado, l'approvazione della legge di bilancio va avanti senza intoppi. Tale processo può infatti arrestarsi quando il Congresso non riesce a raggiungere un accordo sul bilancio, rischiando di determinare la paralisi dell'attività di governo. Esito, questo, che si è realizzato nel 1996 quando lo scontro sul bilancio determinò lo *shutdown* di una parte dell'amministrazione che non era stata rifinanziata e che, invece, è stato scongiurato *in extremis* nel 2011, quando, il raggiungimento dell'accordo ha evitato la sospensione dei finanziamenti per molte agenzie federali che avrebbe lasciato senza stipendio circa 800.000 dipendenti pubblici.

---

<sup>109</sup> Davidson R.H., Oleszek W.J., *Congress and Its Members*, Washington DC, 2002.

<sup>110</sup> Sul ruolo del *Congressional Budget Office v. CBO's Role in the Budget Office*, Washington DC, Congressional Budget Office, 2005.

### ***1.2.5) Il sistema delle fonti del diritto***

Gli Stati Uniti rientrano nella tradizione anglosassone di *common law* in cui il principio dello *stare decisis* e quello del precedente vincolante, fanno sì che le decisioni dei giudici assumano natura di fonti del diritto oggettivo. Si deve tuttavia segnalare l'esistenza di alcune differenze rispetto al *common law* inglese. Infatti, mentre sul piano dell'efficacia verticale non sussistono particolari difformità e, dunque, le sentenze emanate dai giudici di grado superiore vincolano i giudici di grado inferiore; sul piano dell'efficacia orizzontale sia la Corte Suprema Federale, sia le Corti supreme dei singoli Stati non sono tenute a rispettare i propri precedenti. L'affermarsi di tale peculiare assetto è ascrivibile, non soltanto al doppio sistema di Corti (federali e statali), ma soprattutto al modo in cui si svolge il controllo di costituzionalità<sup>111</sup> che – a differenza di quanto accade in altri ordinamenti – è diffuso ed è dunque svolto da tutti i giudici. Di conseguenza, se un giudice ritiene che una legge sia incostituzionale è tenuto a disapplicarla, senza che la sua pronuncia determini l'abrogazione della stessa. Tuttavia, se il giudizio di costituzionalità si svolge davanti ad una Corte superiore, tutte le corti di grado inferiore dovranno uniformarvisi. La Corte Suprema, invece, non si considera mai vincolata alle sue precedenti decisioni. L'affievolirsi del principio del precedente vincolante a livello orizzontale è una linea di tendenza che ha caratterizzato la giurisprudenza della Corte Suprema a partire dal caso *Burned v. Coronado Oil and Gas Co.* del 1931 in cui si afferma, per la prima volta, che l'interpretazione del dettato costituzionale è inevitabilmente destinata a mutare in funzione dell'evolversi della società e del contesto storico nel quale il giudice si trova ad operare. Dunque, accade spesso che la Corte Suprema abbandoni i suoi precedenti orientamenti ovvero se ne discosti perché sbagliati o superati. Tecnicamente questa operazione è denominata *overruling*<sup>112</sup> e consiste nell'espunzione dalla giurisprudenza di un precedente sino a quel momento considerato imperativo. Infatti, come affermato dai Giudici della Corte Suprema nel caso *Lawrence v. Texas* del 2003<sup>113</sup>, sebbene la dottrina dello *stare decisis* sia essenziale per il rispetto delle pronunce della Corte e per garantire la certezza del diritto, essa non rappresenta un comando inesorabile.

---

<sup>111</sup> Il controllo di costituzionalità si è affermato ed è stato usato per prima volta dalla Corte Suprema nella celebre decisione *Madison v. Marbury* del 1803.

<sup>112</sup> Cfr Stroppiana L., op.cit, p. 48, in cui si afferma che in tutta la storia americana si contano più di duecento *overruling*.

<sup>113</sup> In questa sentenza la Corte ha dichiarato incostituzionale la disciplina penale dello stato del Texas che puniva come reato la sodomia, rendendo quindi incostituzionali analoghe discipline esistenti in altri tredici stati dell'Unione e rendendo lecite le relazioni sessuali fra persone dello stesso sesso in tutti gli Stati Uniti. Questa sentenza ha contraddetto una precedente decisione della medesima Corte Suprema sulla medesima questione di diritto assunta nel 1986 nel caso *Bowers v. Hardwick* dichiarando espressamente che la decisione ivi assunta non aveva tenuto in adeguata considerazione il principio di libertà individuale.

Nella gerarchia delle fonti del diritto, al di sotto della Costituzione<sup>114</sup>, così come interpretata dai giudici federali, si collocano: le leggi approvate dal Congresso; le Costituzioni dei singoli Stati, subordinate alla Costituzione e alle leggi federali; e, infine, le leggi statali emanate dagli organi legislativi statali, subordinate sia alla Costituzione che alle leggi federali.

Per quanto riguarda in particolare le leggi federali, si segnala che in media ogni Congresso approva qualche centinaio di leggi<sup>115</sup>, ognuna delle quali viene pubblicata come *public law* numerata e provvista di un titolo. Solitamente, le leggi vengono incluse nel c.d. *U.S. Code* ovvero nel testo in cui sono codificate ufficialmente le leggi generali e permanenti degli Stati Uniti.

Il Codice degli Stati Uniti non include invece i regolamenti emanati dalle agenzie dell'esecutivo rispetto ai quali si suole parlare di normativa delegata. Il procedimento che conduce all'approvazione di *rules* e *regulation* da parte dei dipartimenti esecutivi, delle agenzie amministrative e delle autorità indipendenti implica che a monte vi sia una legge che delinea gli obiettivi generali che una determinata autorità amministrativa deve perseguire. L'agenzia pubblica una proposta di regolamento nel *federal register* in cui si illustrano le ragioni poste alla base della normativa che si vuole introdurre. A far data dalla pubblicazione si apre una fase di consultazione pubblica che può durare, a seconda della complessità delle regole, dai 30 ai 180 giorni. In questo periodo si permette al pubblico di presentare osservazioni scritte alla agenzia che, nella maggior parte dei casi, è tenuta a rispondere a tutte le questioni sollevate quando provvede alla pubblicazione definitiva dell'atto nel *Federal Register*. Si prevede inoltre un *congressional review* prima dell'entrata in vigore del regolamento. I Regolamenti emanati da agenzie dell'esecutivo sono raccolti nel codice delle norme regolamentari generali e permanenti ovvero nel *Code of Federal Regulation*.

### **I.3) Le leggi elettorali relative ai diversi livelli di governo**

#### ***I.3.1) Le elezioni presidenziali negli Stati Uniti d'America***

Il sistema elettorale statunitense per l'elezione del Presidente ha una struttura piuttosto complessa.

Il Presidente (e il vice presidente) non vengono eletti direttamente dai cittadini ma da 538 "grandi elettori" che formano il Collegio elettorale degli Stati Uniti d'America.

---

<sup>114</sup> Sulla collocazione al vertice del sistema delle fonti della Costituzione v. Crowin E.S., *L'idea di legge superiore* e il diritto costituzionale americano, Neri Pozza Editore, Vicenza, 1928-1929.

<sup>115</sup> La media di leggi approvate dai congressi dal 108° al 112° è di 420 leggi. Nel corso del 113° Congresso sono state approvate 296 leggi e in quello attualmente in corso sono state approvate 58 leggi.

Si tratta dunque di una procedura di secondo grado, disciplinata dall'articolo 2 - sezione 1 della Costituzione statunitense e modificato nel 1804 con la ratifica del 12° emendamento e nel 1961 con la ratifica del 23° emendamento.

Le elezioni si svolgono ogni quattro anni. Gli elettori di ciascuno Stato della federazione eleggono i grandi elettori in numero pari al numero totale dei membri del Congresso degli Stati Uniti (Senato e Camera dei Rappresentanti), vale a dire 538.

Ogni Stato elegge i propri rappresentanti alla Camera dei rappresentanti in proporzione alla propria popolazione e un numero fisso di due senatori. In questo modo il numero di grandi elettori varia da stato a stato, ma non consta mai in meno di tre.

L'elezione dei delegati avviene nel cosiddetto Election Day. Ogni Stato è sovrano nel determinare i criteri del sistema elettorale con cui eleggere i propri grandi elettori. In quarantotto di essi vige il sistema maggioritario puro (o secco), indicato significativamente con la formula *first past the post* per cui il candidato totalizza più voti, anche solo uno in più rispetto agli altri contendenti, conquista tutti i grandi elettori di quello Stato. Due Stati, il Nebraska e il Maine, hanno invece optato per un sistema diverso, sostanzialmente proporzionale.

I delegati votano a scrutinio segreto e senza vincolo di mandato: nella Costituzione, infatti, non è previsto che un grande elettore debba necessariamente votare il candidato che rappresenta.

I grandi elettori così eletti si riuniscono quindi ciascuno nella capitale dei rispettivi Stati (non in un unico collegio, da qui la definizione del collegio elettorale come di un processo più che di un organo) e procedono alla elezione del Presidente e del Vice Presidente.

Il 6 gennaio successivo il Congresso degli Stati Uniti (quindi a camere congiunte) procede al conteggio dei voti che ciascun grande elettore ha espresso. I candidati che raggiungono la maggioranza dei voti elettorali (270) sono eletti alla carica di Presidente e Vice Presidente.

È possibile che nessun candidato alla carica di Presidente raggiunga il quorum (fissato, come detto, a 270 grandi elettori). In questo caso la decisione finale viene presa dalla Camera dei Rappresentanti, che sceglierà fra i primi tre candidati che hanno raggiunto il maggior numero di voti. Questa situazione si è verificata solo due volte (1820 e 1824).

Secondo questo sistema elettorale il candidato risultato vincitore potrebbe non essere il favorito dalla maggioranza degli elettori che ha espresso il voto. Un caso di riferimento è avvenuto nelle elezioni del 2000 quando Al Gore, candidato democratico, totalizzò circa mezzo milione di voti popolari in più rispetto al candidato repubblicano George W. Bush. Tuttavia, Bush riuscì a conquistare la maggioranza dei grandi elettori, in virtù della distribuzione maggiormente omogenea dei voti nei vari Stati. Il caso Al Gore del 2000 non è l'unico in cui il candidato vincente nel voto popolare risulta poi sconfitto: casi analoghi si sono verificati nel 1824, nel 1876, nel 1888 e, in anni più recenti, nel 1960.

L'ultima elezione presidenziale è avvenuta nel 2012: Barack Obama, Democratico, si è confermato Presidente totalizzando 332 voti dei grandi elettori (la percentuale del voto popolare è stata del 51,1%) sconfiggendo il candidato Repubblicano Mitt Romney che ha totalizzato 206 voti dei grandi elettori, mentre la percentuale del voto popolare è stata del 47,2%<sup>116</sup>. L'affluenza alle urne (calcolata sui registrati) è stata del 66,6%<sup>117</sup>, in calo rispetto a quella riportata alle precedenti elezioni del 2008 (70,3%), quando Obama conquistò il primo mandato.

Il sistema per l'elezione del Presidente si utilizza anche per l'elezione dei governatori, selezionati anch'essi con le primarie. I governatori restano in carica quattro anni, ad eccezione di quelli del New Hampshire e del Vermont, la cui durata è fissata in due anni.

### ***1.3.1.2) Le elezioni primarie***

Le primarie sono un metodo di selezione dei candidati che dovranno poi concorrere per cariche istituzionali monocratiche e sono utilizzate, negli USA, a tutti i livelli: dal Presidente della Repubblica al Sindaco.

Le elezioni primarie nascono come sistema locale: la prima fu tenuta dal Partito Democratico in Pennsylvania il 9 settembre 1847. Dopo la guerra civile americana (1861-1865) si diffusero negli Stati del Sud, dove ovviavano al problema di una rappresentanza politica di fatto monopartitica.

Furono, in definitiva, introdotte per bi-partitizzare un sistema monopartitico, in quanto, dopo la Guerra Civile, i repubblicani non potevano presentarsi negli stati del Sud.

Successivamente sono divenute uno strumento per arginare il potere dei capi partito e, alla fine del XIX secolo, grazie alla spinta del movimento progressista, sono divenute una istituzione pressoché generalizzata a livello nazionale.

In alternativa al metodo delle primarie, in alcuni Stati è ancora in vigore il metodo del *caucus* (termine di derivazione pellerossa), in sostanza un'assemblea di elettori che decide il candidato e in cui il voto non è a scrutinio segreto, ma palese.

Le primarie sono anche definite dirette perché gli elettori (o meglio, i selettori) scelgono direttamente i candidati.

La tipologia delle primarie è piuttosto vasta. A seconda della possibilità che a votare siano solo gli iscritti a quel partito o una platea più vasta, derivano così diverse specie di primarie Fabbrini (2002) ne elenca cinque:

---

<sup>116</sup>Alle elezioni erano presenti altri sei candidati minori, che hanno totalizzato complessivamente l'1,7% dei voti popolari.

<sup>117</sup> L'affluenza alle urne calcolata in base agli aventi diritto è stata del 53,6%, nelle precedenti elezioni del 2008 fu del 57,5.

- 1) la primaria chiusa è riservata a chi si è registrato ad un partito. Il registro degli iscritti ha rilevanza pubblica, perché è depositato presso un'autorità pubblica e da quest'ultima è controllato. Questo tipo di primaria diretta è stato adottato in almeno quindici Stati (Connecticut, Delaware, District of Columbia, Kentucky, Maine, Nebraska, North Virginia, New Jersey, New Mexico, New York, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, South Dakota, Wyoming) ma anche all'interno di questa primaria ci sono alcune differenze, circa il termine ultimo utile per iscriversi nel registro (e anche per cambiare partito). In alcuni casi (nello Stato di New York, ad esempio) la registrazione deve avvenire un anno prima della data prevista per la primaria diretta, in altri Stati è prevista una scadenza diversa, fino ai quindici giorni prima del Sud Dakota;
- 2) primaria chiusa ma aperta agli indipendenti. Come nella primaria chiusa, possono votare quegli elettori che si sono registrati in un partito ma possono aggiungersi i cosiddetti indipendenti che decidono però di partecipare alla primaria diretta di un dato partito che, di solito, vengono registrati il giorno stesso in cui si presentano al seggio. In molti Stati è stata seguita questa procedura (Arizona, Colorado, Florida, Idaho, Kansas, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, North Carolina, Rhode Island, Utah, West Virginia). Anche per questo tipo di primaria, non mancano le differenze: in alcuni casi (Florida) gli elettori indipendenti possono partecipare alla primaria diretta di un partito se quest'ultimo è l'unico partito che la promuove. In altri (Maryland o New Hampshire) l'elettore indipendente può chiedere di essere cancellato dal registro del partito subito dopo che ha votato. In altri casi ancora (Utah) la cancellazione è automatica anche se non richiesta;
- 3) primaria aperta con dichiarazione pubblica. Vi partecipano gli elettori che dichiarano la loro scelta di partito il giorno della selezione e presso il seggio in cui essa si tiene. In questo caso non è necessaria alcuna registrazione. Questo tipo di elezione primaria è stato utilizzato in almeno undici Stati (Alabama, Arkansas, Georgia, Illinois, Indiana, Missouri, Ohio, South Carolina, Tennessee, Texas, Virginia). In alcuni casi (Texas) la scelta di votare nella primaria di un partito viene considerata come una registrazione informale in quest'ultimo, che resta quindi valida per un certo periodo di tempo. In altri Stati, invece, la scelta non produce effetti nel tempo;
- 4) primaria aperta con scelta privata. Vi possono prendere parte tutti gli elettori che si presentano al seggio in cui si tengono le primarie dei vari partiti. Gli elettori ricevono le schede dei vari partiti, con il nome dei candidati che corrono nella primaria di ognuno di essi e solo al momento di votare (quindi in privato o meglio in segreto), l'elettore sceglie. Questa primaria è stata utilizzata in nove Stati, e cioè in Hawaii, Idaho, Michigan, Minnesota, Mississippi, Montana, North Dakota, Vermont, Wisconsin;

Le eccezioni più rilevanti riguardano il Vermont (dove è stata utilizzata questa primaria è per la selezione dei candidati alla presidenza, mentre per la selezione dei candidati alle cariche statali mentre si è ricorsi alla primaria con dichiarazione pubblica. In Hawaii, viene utilizzata solo per le cariche federali e statali. Inoltre, in alcuni stati (Idaho e Michigan) i democratici, contrariamente ai repubblicani, non considerano come vincolante l'esito della selezione scaturito da questa primaria;

- 5) primaria coperta, definita anche come blanket primary. In questo caso gli elettori ricevono un'unica scheda con i nomi di tutti i candidati di tutti i partiti che partecipano alla selezione per quella determinata carica. I due candidati più votati, a prescindere dalla loro affiliazione partitica, si presenteranno quindi alle elezioni successive per conquistare la carica in gioco. Poiché le cariche in gioco sono diverse, gli elettori riceveranno per ciascuna di esse la scheda con i relativi candidati dei vari partiti. L'elettore sceglie il candidato preferito senza alcun vincolo di partito. Ovvero può scegliere candidati di partiti diversi per le diverse cariche in gioco. Questa primaria è stata adottata in quattro Stati, e cioè in Arkansas (solo qui anche per le Presidenziali), California, Louisiana e Washington (solo per le altre cariche). Questo metodo, però, ha generato un'accesa discussione pubblica sfociata poi, nel 2000, in una sentenza della Corte suprema, attivata da un ricorso del partito democratico della California secondo il quale tale primaria diretta (imposta per legge dallo Stato) costituiva una negazione del suo diritto di preservare la propria organizzazione.

Il sistema di voto nelle primarie è differente da partito a partito, ma anche da stato a stato, anche se prevale il metodo maggioritario, nella variante *plurality*.

C'è un vivace dibattito nella letteratura politologica sulla circostanza che le primarie possano ulteriormente indebolire i partiti, privati del potere di scelta dei candidati, anche perché portano ad una crescita dell'attività di fund-raising da parte dei candidati.

### ***1.3.2) Le elezioni per il Congresso (Senato e Camera dei Rappresentanti)***

Il congresso degli Stati Uniti è composto dal Senato e dalla Camera dei Rappresentanti.

Il Senato è formato da 100 membri, due per ogni stato federato, eletti in collegi la cui estensione coincide con quella dello Stato.

I senatori, eletti con sistema maggioritario, a turno unico (*Plurality*), ricevono un mandato di sei anni, e il Senato si rinnova di un terzo ogni due anni (la Costituzione non prevede uno scioglimento dell'assemblea). Qualora un seggio rimanga vacante, spetta al governatore nominare, eventualmente, un senatore provvisorio che rappresenti lo Stato fino alle successive elezioni suppletive. Il Senato è presieduto dal vicepresidente degli Stati Uniti, ma

periodicamente elegge un presidente pro tempore che può durare in carica un numero variabile di anni, poiché il mandato a tale carica decorre dal momento della sua elezione a presidente fino al termine del mandato di senatore.

I membri della Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti svolgono invece il loro mandato per due anni, al termine dei quali la Costituzione degli Stati Uniti prevede uno scioglimento automatico dell'assemblea e l'indizione di nuove elezioni. La tempistica delle elezioni di Camera e presidente fa sì che esse coincidano alternativamente con un tempo che coincide con la metà del mandato dei presidenti degli Stati Uniti (per questo motivo sono etichettate come elezioni di *mid term*, vale a dire medio termine o più propriamente di metà mandato che, detto per inciso, registrano un'affluenza alle urne sensibilmente più bassa delle altre elezioni che però coincidono con le elezioni presidenziali: esse perciò assumono un significato di giudizio (sia pure indiretto) sull'operato della Presidenza e alla luce di ciò vengono interpretati i risultati.

Il numero di componenti dell'assemblea è di 435 e per esservi eletti bisogna aver compiuto 25 anni di età.

I rappresentanti sono eletti in collegi uninominali, ripartiti su base statale in proporzione alla popolazione dello Stato.

Non è del tutto abbandonata, nemmeno in anni recenti, la pratica del *gerrymandering*, di fatto il ridisegno dei collegi elettorali a proprio uso e consumo. L'inventore di questo sistema è il politico statunitense, all'epoca governatore del Massachusetts Elbridge Gerry (1744-1814), che disegnò un nuovo collegio elettorale con confini particolarmente tortuosi, includendo quei territori su cui insistevano strati della popolazione a lui favorevoli ed escludendo quelli a lui sfavorevoli, rendendo più probabile la sua rielezione. I confini di questo, del tutto irregolari, secondo un giornale avversario, somigliavano ad una salamandra. Da qui il termine *gerrymandering*, acronimo coniato unendo *Gerry* e *salamander*.

Nel corso degli anni, il *gerrymandering* è stato di fatto utilizzato da quasi tutti i partiti che si sono trovati nella posizioni di ridisegnare i distretti elettorali. Il compito di ridisegnare i collegi spetta alle assemblee legislative dei singoli stati e trova un limite solo in alcune leggi promulgate contro la segregazione razziale come il Voting Rights Act approvata nel 1965.

Il sistema elettorale vigente è il maggioritario, nella variante plurality (*first past the post*).

La ripartizione dei seggi tra i vari Stati viene aggiornata con cadenza decennale, in base all'ultimo censimento. Quale che sia la consistenza della popolazione dei singoli Stati, a ognuno di essi è garantito almeno un rappresentante. Attualmente, in base alla ripartizione del 2010, hanno un solo rappresentante l'Alaska, il Delaware, il Montana, il Dakota del Nord, il Dakota del Sud, il Vermont e il Wyoming. Lo Stato che elegge più rappresentanti è invece la California (53).

Le ultime elezioni si sono svolte il 4 novembre 2014 e dal 6 gennaio 2015 la Camera è composta da 441 membri, di cui 435 rappresentanti (con diritto di voto) e 6 delegati (senza diritto di voto).

I risultati elettorali hanno assegnato la maggioranza della Camera ai Repubblicani, che hanno totalizzato il 51,2% dei voti e 247 seggi, contro i 45,5% (188 seggi) conquistati dai democratici, confermando così il risultato di due anni prima, quando i democratici, benché risultati vincitori in termini di voti assoluti e percentuali riportate (48,8% vs. 47,7%) sono stati sconfitti in termini di seggi totalizzati (201 vs. 234).

La sensibile differenza in termini di affluenza alle urne è spiegabile soprattutto col fatto che le elezioni del 2014 sono state elezioni di metà mandato (*mid-term*) e in quanto tali notoriamente interessate dal calo della partecipazione.

Tabella 3 - Risultati elettorali per la «House of Representatives» 2014 e 2012

	2012			2014			Differenze (2014-2012)		
	Voti assoluti	%	Seggi	Voti assoluti	%	Seggi	Voti assoluti	Punti percentuali %	Seggi
Democratic Party	59.645.531	48,8	201	35.624.357	45,5	188	-24.021.174	-3,3	-13
Republican Party	58.228.253	47,6	234	40.081.282	51,2	247	18.146.971	3,6	13
Libertarian Party	1.366.338	1,1		954.077	1,2		-412.261	0,1	
Independent	486.887	0,6		640.994	0,8		154.107	0,2	
Green Party	372.996	0,3		246.567	0,3		-126.429	0	
Constitution Party	111.576	0,1		58.863	0,1		-52.713	0	
Altri	2.190.150	1,7		1.270.094	1,6			-0,1	
TOT	122.401.731	100	435	78.876.234	101	435			
affluenza % sui registrati	64,4			42,5					

affluenza % su pop in età di voto	51,8			33,0				
---	------	--	--	------	--	--	--	--

Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Federal Electoral Commission

I risultati delle elezioni del 2014, le ultime in ordine di tempo, hanno confermato, in termini di voti e di seggi, la maggioranza della Camera ai Repubblicani, che hanno totalizzato il 51,2% dei voti e 247 seggi, contro i 45,5% (e 188 seggi) conquistati dai democratici. Due anni prima i democratici, benché risultati vincitori in termini di voti assoluti e percentuali riportate (48,8% vs. 47,7%) sono stati sconfitti in termini di seggi totalizzati (201 vs. 234).

La sensibile differenza in termini di affluenza alle urne è spiegabile anche col fatto che le elezioni del 2014 sono state elezioni di metà mandato (mid-term) e in quanto tali notoriamente affette da una percentuale minore di partecipazione.

Nessun altro partito presente alla competizione elettorale ha eletto propri rappresentanti, nemmeno nel 2012. Del resto questa è una “peculiarità” che si è verificata relativamente poche volte nella storia recente delle elezioni USA: in trentacinque tornate elettorali organizzate tra il 1946 e il 2014, nella Camera sono stati rappresentati sempre due soli partiti, ad eccezione di quattordici tornate in cui un terzo partito ha eletto un solo rappresentante e, nel 1996, due.

In definitiva, benché la competizione sia aperta a un gran numero di partiti (o liste), la rappresentanza è assicurata solo alle due maggiori formazioni e, salvo rari casi, a un terzo partito, ([vedi tabella 2](#)). In nessun caso il terzo partito ha superato la soglia del 5% dei voti.

Osservando il rapporto tra voti e seggi, le elezioni per il rinnovo della Camera dei Rappresentanti sono caratterizzate da un basso indice di disproporzionalità (il valore medio dell'indice di Gallagher per le trentacinque tornate elettorali considerate è pari a 4,7) e mai ha superato il valore di 10.

Tabella 4: Numero effettivo di partiti parlamentari ed elettorali: «House of Representatives» (1946-2014)

	n partiti in parlame nto	n. di partiti con voti > 5%	Lsq (disproporzionalità di Gallagher)	Nep (v)	Nep (s)	Seggi
1946	3	2	2,27	2.04	1.98	435

1948	3	2	7,00	2.07	1.92	435
1950	3	2	3,96	2.06	2.00	435
1952	3	2	1,17	2.04	2.01	435
1954	2	2	0,58	2.01	1.99	435
1956	2	2	2,62	2.01	1.99	435
1958	3	2	8,33	1.98	1.84	437
1960	2	2	4,92	2.01	1.92	437
1962	3	2	7,42	2.01	1.93	435
1964	2	2	9,92	1.97	1.77	435
1966	2	2	5,69	2.03	1.96	435
1968	2	2	4,80	2.04	1.97	435
1970	2	2	3,62	2.03	1.94	435
1972	2	2	2,73	2.04	1.97	435
1974	2	2	7,90	2.00	1.80	435
1976	2	2	9,67	2.02	1.79	435
1978	2	2	9,15	2.04	1.86	435
1980	2	2	4,59	2.06	1.97	435
1982	2	2	5,71	2.02	1.89	435
1984	2	2	5,39	2.03	1.95	435
1986	2	2	4,02	2.01	1.93	435
1988	2	2	5,55	2.03	1.93	435
1990	3	2	7,89	2.08	1.91	435
1992	3	2	7,08	2.14	1.94	435
1994	2	2	1,31	2.08	2.00	435
1996	3	2	3,21	2.18	2.00	435
1998	3	2	2,71	2.21	2.01	435
2000	3	2	3,15	2.25	2.02	435
2002	3	2	2,00	2.15	2.00	435

2004	3	2	2,99	2.18	2.00	435
2006	2	2	1,57	2.10	1.99	435
2008	2	2	4,01	2.09	1.94	435
2010	2	2	3,14	2.15	1.97	435
2012	2	2	4,79	2.13	1.99	435
2014	2	2	4,35	2.14	1.96	435
Media 46-14			4,72	2,07	1,94	

Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Federal Electoral Commission

L'indice di Gallagher (media 4,72) indica un basso livello di proporzionalità nelle elezioni per il rinnovo della Camera USA tra il 1946 e il 2014. Tuttavia il numero effettivo di partiti (sia elettorali sia parlamentari) segnala e conferma chiaramente la dinamica e il formato bipartitico dell'assetto parlamentare ed elettorale degli USA. Similmente, il caso di parlamentari eletti in quanto indipendenti è limitato a poche eccezioni, sia in termini di consultazioni sia in termini di personale politico. E comunque non è in grado di scalfire l'assetto bipartitico né di costruire un partito terzo con capacità di sfidante ai due principali.

Osservando le elezioni dalla prospettiva dell'elettore, è indubbio che il sistema elettorale maggioritario, a turno unico, insieme con altre cause, abbia fortemente contribuito a strutturare le relazioni elettore/partito nella direzione di un voto sostanzialmente strumentale; il riferimento sfumato a una ideologia (benché la prevalenza di una corrente di pensiero sull'altra – pensiamo alla variante liberal dei democratici - abbia avuto un ruolo nello strutturare la proposta in termini di public policy) e mancando di fatto una identità di partito (vista anche la natura dei partiti di cui si parla nel paragrafo successivo) il voto di appartenenza è senz'altro residuale.

### ***1.3.3) Il sistema elettorale per le elezioni sub-federali***

Il sistema impiegato per l'elezione del Presidente viene utilizzato anche per l'elezione dei governatori.

Anch'essi vengono selezionati con il meccanismo delle primarie, il cui tipo può variare da Stato a stato. In particolare, California e Louisiana adottano il sistema della *blanket primary* (per una descrizione delle diverse tipologie di primaria, vedi il relativo paragrafo).

I governatori restano in carica quattro anni, ad eccezione di quelli del New Hampshire e del Vermont, per i quali la durata del mandato è fissata in soli due anni.

## II) Le istituzioni nella dinamica politica

### II.1) Il sistema dei partiti

Riguardo la presenza dei partiti sullo scenario politico statunitense, nonché la loro forza, non c'è dubbio che il sistema partitico statunitense sia decisamente ascrivibile alla categoria dei sistemi bi-partitici. Benché esistano una varietà di sigle, in grado di presentarsi alle elezioni e catturare sia pure un minimo consenso (il numero può anche essere elevato, tanto che alle ultime elezioni per la Camera dei Rappresentanti erano presenti ben oltre trenta sigle), è fuori di dubbio che il sistema USA presenti soltanto due partiti in grado di competere per la maggioranza assoluta dei seggi. È inoltre abbastanza chiaro che la competizione tra gli attori partitici sia moderata (al centro) e esista la concreta possibilità di alternanza. Secondo la classificazione di Sartori, si tratta dunque di un sistema bipartitico, competitivo e a bassa frammentazione. Del resto i dati empirici confermano questa ipotesi e ci suggeriscono la conclusione che soltanto due partiti sono in grado di contendersi effettivamente la posta in palio: il Partito Democratico e il Partito Repubblicano.

La media della somma dei voti (in percentuale) totalizzata dai due partiti nelle elezioni per la Camera dei Rappresentanti tra il 1946 e il 2014 (trentacinque tornate elettorali) è pari al 97,8%; la somma dei seggi (ancora in percentuale) totalizzati da Democratici e Repubblicani (alternatisi nella maggioranza dei seggi) nelle medesime tornate elettorali e arco temporale è pari al 99,9%.

Inoltre, è utile richiamare il dato citato nel precedente paragrafo, secondo il quale tra il 1946 e il 2014, in trentacinque tornate elettorali, soltanto in quattordici occasioni un terzo partito è riuscito a eleggere un proprio rappresentante alla Camera (nel 1996 ne ha eletti due). Ma si è trattato dell'elezione di un solo membro (due in un'unica occasione), a fronte dei 435 in palio.

Tabella 5 - Percentuali di voti e di seggi ottenuti dai due partiti maggiori nelle elezioni per l'«House of Representatives» (1946-2014)

Elezione	I partito	II partito	somma voti (%)	somma seggi (%)	diff. voti seggi (pp)
1946	REP	DEM	98,5	99,8	-1,27
1948	DEM	REP	98,0	99,8	-1,80
1950	DEM	REP	98,5	99,7	-1,20

1952	DEM	REP	99,1	99,7	-0,60
1954	DEM	REP	99,5	100	-0,80
1956	DEM	REP	99,9	100	-0,10
1958	DEM	REP	99,6	99,8	-0,17
1960	DEM	REP	99,6	100	-0,40
1962	DEM	REP	99,5	99,8	-0,27
1964	DEM	REP	99,5	100	-0,50
1966	DEM	REP	99,1	100	-0,90
1968	DEM	REP	98,7	100	-1,30
1970	DEM	REP	98,5	100	-1,50
1972	DEM	REP	98,6	99,8	-1,20
1974	DEM	REP	98,2	100	-1,80
1976	DEM	REP	98,2	100	-1,80
1978	DEM	REP	98,5	100	-1,50
1980	DEM	REP	98,4	100	-1,60
1982	DEM	REP	98,6	100	-1,40
1984	DEM	REP	99,1	100	-0,90
1986	DEM	REP	98,7	100	-1,30
1988	DEM	REP	98,9	100	-1,10
1990	DEM	REP	96,4	99,8	-3,37
1992	DEM	REP	95,2	99,8	-4,57
1994	REP	DEM	96,7	99,8	-3,07
1996	DEM	REP	96,4	99,8	-3,37
1998	REP	DEM	95,7	99,8	-4,07
2000	REP	DEM	94,7	99,5	-4,84
2002	REP	DEM	95,2	99,5	-4,34
2004	REP	DEM	96,2	99,8	-3,57
2006	DEM	REP	96,6	100	-3,40

2008	DEM	REP	95,8	100	-4,20
2010	REP	DEM	96,6	100	-3,40
2012	DEM	REP	96,4	100	-3,60
2014	REP	DEM	96,7	100	-3,30
			97,8	98,9	-2,07

Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Federal Electoral Commission

Il sistema partitico statunitense è un sistema squisitamente bipartitico: due soli partiti possono effettivamente contendersi la posta in palio.

Lo confermano i dati relativi alla somma di voti e di seggi totalizzati dai due partiti maggiori alle elezioni per il rinnovo della Camera tra il 1946 e il 2014. La percentuale media della somma dei voti è pari al 97,8%, la media della somma dei seggi (in percentuale) è pari al 98,9, con una differenza media tra voti e seggi di -2,07, a conferma della bassa disproporzionalità delle elezioni USA, già evidenziata dall'indice di Gallagher nella tabella 2.

Inoltre, la tabella evidenzia il buon funzionamento del meccanismo dell'alternanza e della contendibilità della posta in palio.

Nella letteratura politologica in argomento, i partiti statunitensi vengono descritti (e analizzati) in una prospettiva sostanzialmente diversa dai tradizionali partiti politici originatisi e sviluppatasi in Europa (sia pure con tutte le possibili varianti e specificità). Anzi, proprio la diversa prospettiva consente di cogliere il carattere, la natura e le funzioni dei partiti statunitensi, troppo frettolosamente definiti semplicemente come *empty vessels*, vale a dire soggetti a totale disposizione del Presidente di turno. La realtà è naturalmente ben più complessa e assegna ai partiti diverse funzioni.

Inoltre, le analisi comparate considerano l'evoluzione del sistema partitico statunitense – di cui in Costituzione non c'è traccia – attraverso diverse fasi che corrispondono grosso modo agli snodi cruciali dell'evoluzione storica della *polity* statunitense: tralasciando le prime fasi e con un occhio particolare alla rappresentanza degli interessi e delle *issue*, si può affermare che il sistema partitico odierno nasca dopo la grande depressione del 1929 e il contemporaneo emergere di ideologie di chiara impronta liberal nell'ambito del partito democratico, rinvigorite in anni recenti con le presidenze di Bill Clinton e Barack Obama. Sul versante repubblicano, la “rivoluzione” repubblicana e l'avvento della presidenza di Ronald Reagan negli anni '80, segna un maggiore radicamento dei Repubblicani nel sud e nelle aree rurali, mentre i Democratici-Liberal tendono a raccogliere consensi nelle aree più “centrali”.

Radicalmente lontani dal modello del partito di massa di impronta europea, i partiti statunitensi sono semmai maggiormente assimilabili al modello del partito professionale

elettorale. Di recente la letteratura si è concentrata sulla natura presidenziale vs. congressuale dei partiti statunitensi. Descritti come partiti deboli (*empty vessels*), sono in realtà – secondo altre interpretazioni - piuttosto forti: decidono le politiche pubbliche e selezionano, sia pure indirettamente, i leader, come detto, attraverso il meccanismo delle primarie, che costituisce un aspetto peculiare della vita politica statunitense. Tuttavia va aggiunto che, secondo interpretazioni alternative, i partiti sono di fatto ulteriormente indeboliti dalle stesse primarie che, in definitiva, sottraggono loro buona parte del potere nella scelta dei leader.

Non c'è dubbio, tuttavia, che i partiti statunitensi siano in primo luogo partiti elettorali e, successivamente partiti istituzionali, nel senso che vivono di e nelle istituzioni.

Inoltre, mentre le democrazie moderne sono caratterizzate, pur in forme diverse, dalla presenza di un vincolo fiduciario tra esecutivo e legislativo (i governi ricevono la fiducia da almeno una camera), negli Stati Uniti il potere esecutivo è esercitato da un soggetto eletto (in)direttamente dai cittadini, che non deve ottenere la fiducia dal potere legislativo. Ciò avviene sia a livello federale (Presidente) sia a quello statale (Governatore) e non è necessario ricorrere alla formazione di coalizioni in Parlamento per sostenere un Governo. In altri paesi, al contrario, il ruolo del Parlamento nella fiducia al Governo esalta il ruolo dei gruppi parlamentari e, quindi, dei partiti che li esprimono. Queste dinamiche hanno naturalmente avuto un ruolo importante nella formazione dei partiti USA.

Secondo alcune interpretazioni (Fabbrini e Bressanelli, 2015), i partiti politici sono infatti soprattutto istituzionali, nel senso che “vivono” nelle istituzioni e in particolar modo nel Congresso, più specificamente alla Camera (*congressional parties*) dove i leader (*speakers*) assumono un rilievo di primissimo piano nella dialettica politica, soprattutto quando sono di colore politico diverso da quello del Presidente in carica.

## II.2) Il sistema di governo

### II.2.1) *Le caratteristiche della forma di governo presidenziale*

La forma di governo presidenziale affermata negli Stati Uniti d'America con la Costituzione del 1787 si caratterizza per una separazione rigida dei poteri basata sulla contrapposizione tra Capo dello Stato e Congresso<sup>118</sup>. La pari legittimazione delle istituzioni e la loro separazione è assicurata dal punto di vista elettorale poiché tutte sono sostanzialmente elette in maniera

---

<sup>118</sup> Le ragioni che hanno spinto i padri costituenti ad optare per tale modello sono efficacemente riassunte dal pensiero di James Madison e si basavano sul timore di concentrare l'autorità politica sia in un singolo “tiranno” esecutivo, sia nella *majority rule* legislativa ovvero in un governo della maggioranza senza contrappesi. Sulle ragioni che hanno spinto i padri costituenti ad optare per un simile modello cfr. Fabbrini S., *L'America e suoi critici*, op.cit., pp.40-44.

diretta dai cittadini, anche se il Presidente - formalmente - viene eletto con procedimento di secondo grado<sup>119</sup>.

Al Presidente la Costituzione attribuisce il potere esecutivo e la politica estera, al Congresso il potere legislativo. La durata del mandato di ciascuno di tali organi è fissa e non può essere in alcun caso fatta cessare prima della scadenza costituzionalmente stabilita. Il Presidente, infatti - a differenza di quanto avviene nelle forme di governo parlamentari - non può sciogliere il Congresso, come, del resto, quest'ultimo non può revocare il Presidente non essendo contemplato l'istituto della fiducia tra Governo e Parlamento. In proposito si deve evidenziare che l'*impeachment*, grazie all'alto quorum richiesto in Senato per condannare il Presidente, ha mantenuto una natura giuridica e non ha determinato l'affievolimento della rigida separazione dei poteri delineata dalla Carta costituzionale.

Ciò significa che gli organi posti al vertice del potere legislativo e di quello esecutivo tendenzialmente non possono influenzarsi a vicenda nell'esercizio delle proprie funzioni, mancando un istituto in grado di realizzare un "coordinamento" dei poteri che li induca alla collaborazione. In realtà, in tale sistema di governo separato – come si è avuto modo di evidenziare nella prima parte del presente lavoro - il governo non coincide con un'istituzione, vale a dire con l'esecutivo, ma con un insieme di istituzioni che condividono lo stesso potere decisionale, e che sono tutte egualmente legittimate a partecipare al processo decisionale. In questo modo nel sistema americano nessuna istituzione può rivendicare il monopolio della decisione governativa, ma tutte sono legittimate a partecipare al processo decisionale traendo la propria legittimazione dalla stessa fonte ovvero dalla Costituzione.

Il coordinamento nell'esercizio delle varie funzioni statali nell'esperienza americana è stato raggiunto mediante la previsione di un sistema di pesi e contrappesi (cd. sistema di *checks and balances*) in forza dei quali il Presidente ha potere di veto sui progetti di legge congressuali, mentre il Congresso controlla le risorse finanziarie. Anche le commissioni permanenti istituite in seno al Congresso contribuiscono alla realizzazione di tale coordinamento dato che si prevede la possibilità (e a volte l'obbligo) che ai loro lavori partecipino dei membri dell'esecutivo.

Per esaminare l'evoluzione e il concreto funzionamento della forma di governo statunitense si utilizzeranno in questa sede due diversi approcci. In primo luogo, si evidenzieranno i fattori che hanno progressivamente portato al rafforzamento dell'esecutivo come motore centrale della forma di governo. In secondo luogo, si esaminerà l'incidenza nell'evoluzione della forma di governo nei frequenti periodi di governo separato che hanno caratterizzato gli Stati Uniti in particolar modo dopo la fine del secondo conflitto mondiale.

---

<sup>119</sup> Cfr. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1993, p. 389, in cui si parla di "un dualismo paritario".

### ***II.2.2) Il passaggio dal governo congressuale a quello presidenziale***

Il sistema di governo separato americano così come delineato dalla Costituzione è stato in grado di esprimere diversi equilibri istituzionali nel corso del tempo. Infatti, se dall'entrata in vigore della Costituzione sino agli anni '20-30 del XX secolo si è assistito alla primazia del Congresso, successivamente si è realizzata una progressiva affermazione del primato dell'esecutivo ovvero del Presidente degli Stati Uniti.

In origine, tra i due ruoli che la Costituzione assegna al Presidente, ovvero quello di Capo dello Stato e quello di capo dell'esecutivo, è prevalso il primo. Si riteneva comunemente che il Presidente degli Stati Uniti ricoprisse un ruolo prettamente cerimoniale, tanto che la sua influenza nell'individuazione dell'indirizzo politico era inferiore sia rispetto a quella dello *speaker* delle Camere, sia rispetto a quella che potevano imprimere senatori particolarmente influenti. In questo contesto, le presidenze Jefferson (1801-08), Jackson (1829-36) e Lincoln (1861-65) – in cui i presidenti riuscirono ad assumere il ruolo di leader popolare – rappresentano delle eccezioni ascrivibili oltre che ai forti temperamenti di tali presidenti, alle contingenze storiche del momento<sup>120</sup>. Il Congresso, invece, e in particolar modo la Camera dei rappresentanti, era considerato l'unico organismo veramente rappresentativo e, in ragione di ciò, era legittimato a dirigere l'azione di governo. Nelle elezioni presidenziali erano infatti i *caucus* del Congresso a selezionare i candidati alla presidenza, mentre la scelta dei Grandi Elettori era compiuta dai leader politici dei legislativi di ciascuno stato. Parte della dottrina, ha evidenziato come tale metodo di selezione dei candidati avesse modificato il principio della separazione dei poteri tra Presidente e Congresso, trasformandolo in un sistema in cui i poteri, in maniera sostanzialmente analoga ai sistemi parlamentari, si fondevano<sup>121</sup>. Altri hanno comunque precisato che sebbene nella fase del “governo congressuale” sia stata ridimensionata la separazione tra legislativo ed esecutivo, la forma di governo statunitense nel suo primo secolo di vita non può comunque essere confusa con quella parlamentare poiché “nel governo congressuale la responsabilità decisionale è stata condivisa da attori diversi, leaders dei partiti statali, presidenti di comitati, singoli senatori particolarmente influenti, oltre che dallo Speaker della Camera e dal capo del partito di maggioranza al Senato”<sup>122</sup>.

La situazione è progressivamente cambiata a partire dal primo decennio del XX secolo ed ha portato al superamento del “governo congressuale” in favore di quello presidenziale. I fattori

---

<sup>120</sup> Come evidenzia Fabbrini S., *L'America e i suoi critici*, op.cit., p. 50, il periodo della presidenza Jefferson si caratterizzò per l'esistenza di forti conflitti partigiani; quello della presidenza Jackson per la presenza di gravi conflitti sociali; e, infine, quello della presidenza Lincoln per il verificarsi di conflitti interstatali.

<sup>121</sup> Per tutti v., Lowi T.J., *Party, Policy and Constitution in America*, in AA.VV., Chambers W.N., Burnham W.D. (a cura), *The American Party System*, New York, 1967, p. 248 ss.

<sup>122</sup> Fabbrini S., *L'America e i suoi critici*, op.cit., p. 52.

che hanno fatto sì che il Presidente acquisisse una primazia decisionale rispetto al Congresso sono più d'uno. Il primo è certamente individuabile nel cambiamento della modalità di selezione dei candidati alla Presidenza. Infatti, l'originario meccanismo di selezione è stato sostituito nella maggior parte degli Stati dal sistema delle primarie. Inoltre, anche laddove la selezione avviene ancora attraverso i *caucus* di partito, la scelta avviene attraverso un sistema che parte dal basso: i *caucus* locali di partito scelgono i delegati per le assemblee di contea, dove vengono eletti i delegati per i *caucus* distrettuali o per il *caucus* statale; infine, nell'assemblea statale vengono scelti i delegati alla *national convention* che assumono l'impegno di votare per un determinato candidato. Anche la modalità di selezione dei Grandi Elettori è mutata dato che la scelta da parte delle assemblee legislative degli stati è stata sostituita dall'elezione da parte dei cittadini di ciascuno stato.

La primazia presidenziale è stata altresì determinata dalle trasformazioni economiche che hanno interessato gli Stati Uniti a partire dalla fine del XIX secolo e che li hanno resi una grande potenza industriale. L'esigenza di governare il mercato e di far fronte in maniera pronta ed efficace alle necessità del nuovo sistema economico hanno palesato l'inadeguatezza del Congresso, non soltanto per la lentezza nella formulazione degli indirizzi politici, ma soprattutto per la loro frammentarietà imputabile ai vincoli di rappresentanza degli interessi consolidati che influenzavano la *policy* di quest'organo. I primi presidenti ad interpretare più attivamente il loro ruolo sono stati T. Roosevelt (1901-1909) e Wilson (1913-1921). L'alterazione degli equilibri a favore della Presidenza è stata poi ulteriormente rafforzata dalla crisi economica del '29 che spinse il Presidente F.D. Roosevelt (1933-1945) a svolgere un ruolo attivo nell'individuazione dell'agenda legislativa, inducendo il Congresso ad approvare alcune importanti proposte contenute nel programma presidenziale come, ad esempio, l'*Emergency Banking Act* del 1933 - la prima delle misure proposte dal Presidente volta ad ovviare al problema della disoccupazione e a ristrutturare il settore industriale e quello dei lavori pubblici<sup>123</sup>. È a partire da questo momento che il Presidente degli Stati Uniti è diventato la forza trainante dell'organo legislativo, sebbene l'attivismo rooseveltiano fosse stato inizialmente ostacolato sia dal Congresso che dalla Corte Suprema<sup>124</sup>.

Dopo il secondo conflitto mondiale, il definitivo predominio decisionale della Presidenza è stato determinato dal nuovo ruolo che gli Stati Uniti hanno assunto nel contesto internazionale durante il periodo della guerra fredda. Gli Stati Uniti sono infatti diventati il Paese leader nella lotta alla minaccia sovietica e il Presidente, essendo l'unico in grado di fornire una rappresentanza unitaria e generale del Paese nel nuovo sistema internazionale, ha assunto un

---

<sup>123</sup> Sul *New Deal* e sulla presidenza di F.D. Roosevelt v. Leuchtenburg W.E., *Franklin D. Roosevelt and the New Deal, 1932-1940*, New York, 1963.

<sup>124</sup> In proposito la dottrina suole parlare di *Roosevelt revolution* per indicare come il passaggio dal governo "congressuale" a quello "presidenziale" si sia realizzato con le presidenze di Roosevelt. Cfr. Einaudi M., *The Roosevelt Revolution*, New York, Brace and World, 1959.

ruolo centrale nella direzione dell'apparato militare e di quello diplomatico. Così, dopo che F.D. Roosevelt chiese e ottenne la modifica del *Neutrality Act* del 1935-37 con l'adozione del *Lend-Lease Act* del 1941<sup>125</sup> e dichiarò nel dicembre dello stesso anno guerra alla Germania Nazista – il suo successore Truman nel giugno del 1945 firmò la Carta dell'Onu ed ad assunse la decisione di sganciare la bomba atomica sul Giappone nell'agosto del 1945. Truman e i suoi segretari di stato, Marshall e Acheson, furono altresì artefici di molte scelte della seconda metà degli anni '40: è di questo periodo la c.d. dottrina Truman volta a sostenere i popoli liberi che resistevano ai tentativi di essere soggiogati da parte di minoranze armate o da pressioni estere, ed è imputabile al presidente l'adozione dell'*European Recovery Program* (noto come *piano Marshall*) ovvero il piano politico-economico statunitense per la ricostruzione dell'Europa dopo la seconda guerra mondiale.

La fine della guerra fredda non ha comportato un ridimensionamento del ruolo presidenziale, ma al contrario, le presidenze che si sono succedute si sono contraddistinte per la forte incidenza nella determinazione dell'indirizzo politico delle posizioni portate avanti dai Presidenti. Ciò che è avvenuto – come si è avuto modo di evidenziare nel paragrafo dedicato ai poteri presidenziali – sia attraverso l'individuazione dei parametri del bilancio federale con cui i presidenti hanno sollecitato l'iniziativa legislativa; sia mediante l'uso del veto presidenziale che, a partire dagli anni '60, è stato usato come «arma ordinaria di offensiva legislativa dell'esecutivo»<sup>126</sup>.

L'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 ha ulteriormente amplificato le tendenze verso la “presidenzializzazione”. L'esigenza di tutelare la sicurezza dei cittadini ha fatto nascere infatti una vera e propria “guerra” al terrorismo non soltanto sul fronte internazionale, ma anche sul fronte interno e ha determinato un ulteriore “sbilanciamento” della forme di governo in favore del Presidente. Infatti, come del resto era già avvenuto in precedenza<sup>127</sup>, si è amplificato il ruolo del Presidente come Comandante in capo e gli sono stati affidati poteri straordinari sia con l'adozione del *Patriot Act*, approvato subito dopo l'attentato alle Torri Gemelle<sup>128</sup>, sia mediante l'approvazione dell'*Authorization for Use of Military Force* con cui si autorizzava il Presidente a «usare tutta la forza necessaria ed appropriata contro quelle nazioni, organizzazioni o persone che egli determina abbiano pianificato, autorizzato, commesso o aiutato gli attacchi terroristici [...] o abbiano accolto quelle organizzazioni o persone, al fine

---

<sup>125</sup> In particolare, tale legge consentiva di produrre, vendere e trasferire materiale militare a qualsiasi paese la cui difesa fosse considerata dal presidente essenziale ai fini della difesa degli Stati Uniti.

<sup>126</sup> L'espressione è di Fabbrini S., *L'America e i suoi critici*, op. cit., p. 63.

<sup>127</sup> Cfr. De Vergottini G., *Presentazione* in Toniatti R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, Milano, 1983, p. XI, in cui si evidenzia che “il settore della tutela della sicurezza è stata una delle vie attraverso cui la dottrina costituzionalistica statunitense ha con maggiore intensità analizzato l'evolversi dei rapporti fra le supreme istituzioni costituzionali nell'ultimo cinquantennio”.

<sup>128</sup> V. Lanchester F., [Gli Stati Uniti e l'11 settembre 2001](#).

di prevenire qualsiasi atto di terrorismo internazionale contro gli Stati Uniti». Di fatto i nuovi poteri assegnati al Presidente, collegati all'ampia discrezionalità dell'amministrazione hanno determinato la compressione delle libertà costituzionalmente garantite in nome della sicurezza e hanno causato la reazione all'eccessiva compressione dei diritti che ha visto il suo apice nelle decisioni della Corte Suprema che, nel 2004, ha accolto i ricorsi presentati contro l'amministrazione Bush per i soprusi cui sono stati sottoposti i detenuti nel carcere di Guantanamo.

In conclusione è possibile affermare che il *congressional government* descritto da Wilson nel 1885<sup>129</sup>, in cui il potere era concentrato nelle mani della *leadership* del Congresso e il Presidente era sottomesso al Congresso anche nelle funzioni esecutive riconosciutegli dalla Costituzione, ha progressivamente ceduto il passo al *presidential government*. A tal fine hanno giocato un ruolo fondamentale una serie di fattori: la grave crisi economica del '29 e la conseguente politica del *New Deal* del Presidente F.D. Roosevelt hanno determinato l'inizio del progressivo ampliamento dei poteri presidenziali; i cambiamenti storici, lo sviluppo e la modernizzazione del Paese hanno fatto sì che il Presidente assumesse un ruolo centrale nello scenario istituzionale americano e l'hanno portato a ricoprire un ruolo centrale anche nella sfera legislativa, modificando in sostanza la previsione costituzionale che attribuisce esclusivamente al Congresso l'esercizio di tale funzione. Dopo il secondo conflitto mondiale, parimenti determinante è stato l'aumento della responsabilità internazionale degli Stati Uniti da cui è nata l'esigenza di attribuire poteri ad un centro decisionale immediato ed efficace ovvero all'esecutivo. Esigenza, quest'ultima, che si è notevolmente rafforzata negli ultimi decenni a causa di un terrorismo sempre più difficile da contrastare.

L'ampliamento dei poteri presidenziali<sup>130</sup> non ha tuttavia determinato il venir meno dell'attualità dell'architettura costituzionale americana. Infatti, nei momenti di massima espansione del ruolo del Presidente sia il Congresso, che la Corte Suprema non hanno esitato ad usare le "armi" a loro disposizione per evitare un irreversibile sconfinamento dei ruoli assegnati dalla Costituzione. Infatti, mentre il Congresso utilizzando l'*impeachment* nei confronti di Nixon è riuscito a rivalutare il ruolo dell'organo legislativo, la Corte Suprema non ha esitato a limitare i poteri di comandante in capo del Presidente in particolari circostanze: ciò che è stato fatto da ultimo nei confronti del Presidente Bush rispetto al caso Guantanamo, ma che ha riguardato anche le presidenze Lincoln durante la Guerra civile e Truman durante la guerra di Corea.

---

<sup>129</sup> Wilson W. *Congressional Government*, Boston, 1885.

<sup>130</sup> Rispetto a tale ampliamento la dottrina ha usato l'espressione *Imperial Presidency* per evidenziare lo sconfinamento dei compiti e del ruolo istituzionale della presidenza, cfr. Schlesinger A., *The Imperial Presidency*, New York, 1974.

Dunque, sebbene sia incontestabile che il ruolo del Presidente si sia progressivamente ampliato, è altrettanto vero che le regole stabilite più di due secoli fa nella Costituzione continuano ad essere attuali. Infatti, indipendentemente dalle contingenti vicende politiche, né il Presidente, né il Congresso possono fare a meno di un continuo confronto reciproco. Tuttavia, come si evidenzierà nel paragrafo successivo, tale confronto rischia di trasformarsi in conflitto nell'ipotesi in cui ci si trovi nelle situazioni di governo "diviso".

### ***II.2.3) Governo unificato e governo diviso***

La forma di governo presidenziale ha sicuramente il vantaggio di assicurare la stabilità dell'esecutivo, ma presenta lo svantaggio di possibili disfunzioni o paralisi nel caso in cui organo presidenziale e organo parlamentare siano espressione di tendenze politiche diverse se non opposte. I due organi sono infatti eletti dal popolo, ma in tempi e con scadenze diverse: ogni quattro anni il Presidente, ogni due tutti i rappresentanti, ogni sei i senatori con il rinnovo di un terzo di loro ogni due anni. Di conseguenza, qualora la combinazione dei vari risultati elettorali determini il venir meno dell'omogeneità politica con i due partiti protagonisti del sistema americano che si "spartiscono" il controllo degli organi di governo, si realizza il c.d. *divided government*. Tale situazione può condurre ad un duplice esito: si può raggiungere un lento e faticoso compromesso fra le parti e concordare ogni singola misura si da garantire comunque il dinamico funzionamento della forma di governo; ovvero, nel caso in cui i due partiti siano ideologicamente polarizzati e portino avanti agende inconciliabili, si determina il c.d. *gridlock* – il blocco del sistema. In quest'ultimo caso, non c'è un arbitro che scioglia il nodo, non ci sono, come nei sistemi parlamentari, mozioni di sfiducia, dimissioni di governi, ricorsi a elezioni anticipate. In sostanza non esiste una *soluzione costituzionale* alla crisi e può accadere che il Presidente si rifiuti di promulgare i progetti di legge approvati dal Congresso, apponendo il veto su di essi e rendendo estremamente difficoltoso per l'organo parlamentare il perseguimento del proprio indirizzo politico, mentre il Congresso può impedire l'attuazione della politica presidenziale non votando i fondi ad essa necessari.

L'evoluzione della forma di governo è stata influenzata dalla presenza di governi divisi in particolar modo dopo la fine del secondo conflitto mondiale. Fino all'80° legislatura, infatti, la presenza in uno dei due rami del Parlamento o in entrambi di una maggioranza di colore diverso rispetto a quello del Presidente, si è avuta sporadicamente sì da non influenzare in maniera sostanziale il concreto operare della forma di Governo.

I *divided governmet*, invece, hanno caratterizzato molte delle legislature avvicendatesi dopo il 1946. A titolo meramente esemplificativo si segnala che dall'80° legislatura sino all'ultima, insediatasi il 3 gennaio 2015, si sono avuti 16 governi divisi; 6 governi in parte divisi (ovvero con una sola Camera di opposto colore politico rispetto al Presidente); e 13 governi unificati.

Sebbene nel periodo preso in esame il primo caso di *divided government* si sia verificato nel 1947 con il Presidente H.S. Truman che all'epoca fu costretto a "convivere" con un Congresso a maggioranza repubblicana, l'istituzionalizzazione vera e propria del governo diviso si è avuta con la Presidenza Regan (1981-1988), con quella successiva di G. Bush (1989-1992) e con quella di Clinton (1993-2000) che ha potuto contare sulla maggioranza del Congresso soltanto nei suoi primi due anni di mandato<sup>131</sup>. Tale tendenza, si è arrestata durante le presidenze G.W.Bush probabilmente a causa della necessità del momento di avere un governo unito per far fronte alle minacce terroristiche, ma si è nuovamente manifestata durante la Presidenza Obama che soltanto nei suoi due primi anni di mandato ha potuto contare sulla presenza di una maggioranza democratica in entrambi i rami del Congresso.

I periodi in cui si è in presenza di un governo diviso si sono caratterizzati per una forte conflittualità tra Presidente e Congresso. Tale conflittualità, peraltro, si è notevolmente accentuata con la polarizzazione che ha interessato il sistema partitico americano negli anni '80 e '90. Fino a questo momento, infatti - sebbene fosse incontestato che un governo controllato da un solo partito fosse più efficiente, responsabile e produttivo<sup>132</sup> - il volume della legislazione approvata da Presidente e Congresso non variava in maniera consistente in presenza di un governo unificato ovvero di un governo diviso perché il sistema bipartitico americano aveva generato partiti moderati disposti alla contrattazione e al compromesso. Sebbene tale maggiore conflittualità non abbia impedito l'approvazione di leggi importanti<sup>133</sup>, ha determinato la trasformazione delle risorse istituzionali costituzionalmente previste in strumenti di battaglia politica<sup>134</sup>. In particolare, la maggioranza del Congresso ha usato audizioni e indagini per mettere in discussione le scelte politiche presidenziali, mentre il Presidente ha usato il potere di veto in maniera imponente (sul punto si rimanda [alla tabella 1](#)).

Il Congresso ha altresì usato impropriamente l'istituto dell'*impeachment*. Ciò che è avvenuto, in particolare, durante la presidenza Clinton quando si è tentato di sanzionare comportamenti presidenziali che erano di scarsa o nulla rilevanza costituzionale, tanto da spingere parte della dottrina a parlare di un vero e proprio tentativo di "colpo di stato"<sup>135</sup>.

---

<sup>131</sup> In tal senso v. Fabbrini S., *L'America e i suoi critici*, op.cit., p. 75. In cui si evidenzia come una esperienza di governo diviso «così continuativa non ha precedenti nella vita statunitense. Basti pensare che tra il 1832 (anno in cui giunge a maturità un moderno sistema di partito) e il 1956, solamente tre Presidenti avevano dovuto fronteggiare, il giorno dell'inaugurazione delle loro presidenze, una Camera o un Senato controllati dal partito rivale».

<sup>132</sup> Schattschneider E.E., *Party Government*, New York, 1942.

<sup>133</sup> Mayhew D.R., *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking and investigation 1946 – 1990*, Yale University Press 1991, p. 76.

<sup>134</sup> Fabbrini S., *L'America e i suoi critici*, op. cit., p.77.

<sup>135</sup> Dworkin R., *The Wounded Constitution*, in *The New York Review of Books*, 4 febbraio 1999.

L'alto grado di polarizzazione politica degli ultimi vent'anni e, in particolare, la forte coesione ideologica e l'ancora più forte struttura organizzativa assunta dal Partito Repubblicano a cominciare dalla conquista della maggioranza del Congresso nelle elezioni di metà mandato del 1994, lo ha reso un *insurgent party* e ha condotto alla progressiva emarginazione dal Partito Repubblicano delle sue componenti tradizionalmente moderate. Ciò ha determinato il declino della tradizionale politica di negoziazione e compromesso che aveva storicamente consentito al sistema a separazione dei poteri di funzionare nei momenti di difficoltà. Peraltro, durante la Presidenza Obama tale polarizzazione si è tradotta in un comportamento fortemente ostruzionistico dei repubblicani anche quando erano in minoranza al Senato attraverso l'uso sistematico del *filibustering* per ostacolare la deliberazione all'interno del Senato. In proposito, diversi studiosi hanno parlato della rinascita di una rinnovata politica di *nullification*, in base alla quale i repubblicani hanno bloccato nomine presidenziali per ottenere la modifica di specifiche misure legislative.

Al di là delle ragioni che hanno determinato tale polarizzazione<sup>136</sup>, la politica americana di oggi è basata su partiti ideologici contrapposti. Tuttavia, se una situazione di questo tipo in un sistema parlamentare può comunque trovare una soluzione attraverso la formazione elettorale di maggioranze e minoranze, in un sistema a separazione dei poteri come quello statunitense può portare al conflitto interistituzionale oppure allo stallo decisionale.

In conclusione, è possibile affermare che l'istituzionalizzazione dei governi divisi e, soprattutto, la polarizzazione del sistema partitico rendono oggi particolarmente difficile governare negli Stati Uniti. La separazione dei poteri americana richiede, infatti, alle élite politiche una predisposizione alla mediazione e alla negoziazione che attualmente i membri repubblicani del Congresso non hanno. Infatti, nel timore di perdere il sostegno e i finanziamenti dei gruppi di interesse di riferimento, il partito repubblicano ha ostacolato e continuerà ad ostacolare la strategia *post-partisan* di Obama finalizzata a ricomporre le differenze, a ridurre i contrasti e a promuovere gli accordi.

---

<sup>136</sup> Essa potrebbe essere l'effetto della polarizzazione sociale e culturale dell'elettorato, polarizzazione dovuta all'enorme disegualianza nella distribuzione dei redditi che si è verificata sotto l'impatto delle politiche neo-conservatrici avviate originariamente dal presidente Ronald Reagan nel 1981-88.

Tabella 6 – Governi Uniti e governi divisi dal 1947 al 2017

Anno	Presidente	Senato	Camera dei rappresentanti
1947-1949	H.S. Truman - <b>D</b>	R	R
1949-1951	H.S. Truman - D	D	D
1951-1953	H.S. Truman - D	D	D
1953-1955	D.D. Eisenhower - R	R	R
1955-1957	D.D. Eisenhower - <b>R</b>	D	D
1957-1959	D.D. Eisenhower - <b>R</b>	D	D
1959-1961	D.D. Eisenhower - <b>R</b>	D	D
1961-1963	J.F. Kennedy - D	D	D
1963-1965	L.B. Johnson - D	D	D
1965-1967	L.B. Johnson - D	D	D
1967-1969	L.B. Johnson - D	D	D
1969-1971	R.M. Nixon - R	D	D
1971-1973	R.M. Nixon 1974 - R	D	D
1973-1975	G.R. Ford - R	D	D
1975-1977	G.R. Ford - R	D	D

1977– 1979	J. Karter D	-	D	D
1979– 1981	J. Karter D	-	D	D
1981– 1983	R. Regan	- R	R	D
1983– 1985	R. Regan	- R	R	D
1985– 1987	R. Regan	- R	R	D
1987– 1989	R. Regan	- R	D	D
1989– 1991	G. Bush	- R	D	D
1991– 1993	G. Bush	- R	D	D
1993– 1995	W.J. Clinton	- D	D	D
1995– 1997	W.J. Clinton	- <b>D</b>	R	R
1997– 1999	W.J. Clinton	- <b>D</b>	R	R
1999– 2001	W.J. Clinton	- <b>D</b>	R	R
2001– 2003	G.W. Bush	- R	D	R
2003– 2005	G.W. Bush	- R	R	R
2005– 2007	G.W. Bush	- R	R	R
2007– 2009	G.W. Bush 2008	- R	D	D

---

2009– 2011	B. Obama <b>D</b>	-	D	D
2011- 2013	B. Obama <b>D</b>	-	D	R
2013- 2015	B. Obama <b>D</b>	-	D	R
2015- 2017	B. Obama <b>D</b>	-	R	R

### III) Focus tematici

#### III.1) I meccanismi di raccordo tra amministrazione centrale e amministrazioni devolute

La *ratio* del sistema federale adottato negli Stati Uniti è direttamente ascrivibile alla scelta fatta durante i lavori dell'Assemblea Costituente di *Philadelphia* del 1787. Difatti, in tale sede venne raggiunto il compromesso che ha reso possibile delineare una forma di stato federale, configurata sulla base di una ripartizione equilibrata della sovranità tra Stato federale e Stati membri<sup>137</sup>.

La scelta dei *Founding Fathers* però, fu quella di non disciplinare in maniera analitica la ripartizione delle competenze tra stato centrale ed entità federate, al fine di garantire quel *quid* di elasticità ed adattabilità della forma di Stato, che se da un lato ha consentito il mantenimento di un filo di continuità fin dal XVIII secolo, dall'altro ha garantito un'evoluzione rispetto ai mutamenti delle condizioni politico-sociali intercorse, in tal modo superando le imperfezioni dell'esperienza confederata.

L'iniziale federalismo duale delineato nel corso dell'esperienza liberale, ideato nell'ottica di dar vita ad una "*more perfect union*" ha subito negli anni successivi una torsione cooperativa, ma che in un'ottica comparata non può essere assunto come prototipo del federalismo cooperativo poiché ha avuto una minore intensità nel suo sviluppo. La ragione di tale inadeguatezza è principalmente ascrivibile alla tradizione autonomista degli Stati membri, particolarmente radicata e stimolata dalla stessa struttura organizzativa<sup>138</sup>.

Nonostante ciò, il federalismo cooperativo si estrinseca sia per atti che per organi. Per quanto attiene al primo profilo, è necessario distinguere innanzitutto la cooperazione intesa in senso orizzontale e, dunque, tra i membri che compongono la Federazione – affermatasi in via giurisprudenziale –, in virtù della quale le entità federate possono concludere degli accordi negoziali per disciplinare materie e scopi di comune interesse o per istituire organismi comuni

---

<sup>137</sup> Tale compromesso non è stato esente da accesi dibattiti e, tra l'altro, lo Stato federale trae origine dall'evoluzione del precedente assetto confederato, che ha caratterizzato il periodo compreso tra il 1777 e il 1787. Per un approfondimento, cfr. Rossum, R.A., Tarr, G.A., *American constitutional law*, vol.1, The structure of Government, Belmont, Wadsworth Publishing, 2006 e Smith, T.E., Marbach, J.R., Katz, E., *Federalism in America. An Encyclopedia*, Westport, CT, 2005.

<sup>138</sup> Per un approfondimento sul federalismo duale e cooperativo, cfr. Morbidelli, G., Pegoraro, L., Reposo, A., Volpi, M., *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2012; mentre sul riparto delle competenze tra Stato e Federazione, cfr. *ivi* il saggio della Dott.ssa Ferroni.

con specifiche finalità settoriali – ossia le *Compact Agencies*<sup>139</sup> – ovvero per armonizzare le diverse normative, nel rispetto però dell’equilibrio politico della Federazione. Difatti, nel caso in cui un *Interstate compact* fosse in grado di arrecare pregiudizio a tale principio, si rende necessario e vincolante l’assenso preventivo del Congresso sulla base di quanto sancito dall’art. I sez. 10.

In riferimento al secondo profilo, invece, l’assetto intergovernativo risulta essere altamente istituzionalizzato: a tal proposito, di particolare rilievo è il *Council of State Government*, ovvero il Consiglio dei Governi degli Stati, composto dagli *State Leaders* o da eventuali loro delegati<sup>140</sup>. È stato istituito agli inizi degli anni Trenta con l’obiettivo di rappresentare tutte le entità presenti al suo interno e costituisce l’organo principale nel panorama delle *intergovernmental relationships*. Per poter adempiere al meglio le proprie funzioni, anche in virtù del fatto che è a disposizione di *all three branches of state government*, esso è guidato da un comitato esecutivo (*managing board*) e supportato da un segretariato permanente. Recentemente è stato oggetto di revisione a livello strutturale, al fine di garantire il massimo grado possibile di collaborazione tra i diversi livelli di governo<sup>141</sup>. Difatti, secondo quanto sancito dall’art. 2 section 1 del suo Regolamento, esso è chiamato a svolgere un compito essenziale, ossia quello di: “*enhance the governance of its member jurisdictions by serving as a neutral, non-partisan convener of state officials and provide forums for a diverse, civil and productive engagement among state leaders of all political parties and ideological perspectives*”.

Secondo alcuni autori, però, nell’assetto delle relazioni intergovernative, gli organi summenzionati svolgerebbero due funzioni principali: un’attività di *lobbying* e quella di fornire servizi ai loro membri e ad eventuali professionisti del settore. Proprio in ragione di ciò, gli Stati vengono percepiti più come lobbisti desiderosi di maggiori finanziamenti, piuttosto che come Governi in grado di risolvere i rispettivi problemi senza un intervento del livello federale e che, al tempo stesso, si adoperano per proteggere la loro autonomia<sup>142</sup>.

Estrema rilevanza riveste altresì la cd. *Governors’ Conference*, organo permanente e sede di raccordo tra i Governatori, assimilabile alla Conferenza degli Stati e definita “*the collective*

---

<sup>139</sup> Nel 1921 è stata creata la *Port of New York and New Jersey Authority (PANYNJ)*, nel 1933 la *Tennessee Valley Authority* e nel 1967 la *Multistate Tax Commission*, che rappresentano solo alcune dei numerosi accordi di cooperazione vigenti negli Stati Uniti. Per un approfondimento, cfr. Pierini, A., *Federalismo e Welfare State nell’esperienza giuridica degli Stati Uniti*, Torino, Giappichelli, 2003.

<sup>140</sup> Nello specifico, esso è composto dai rappresentanti delle singole “Commissioni sulla cooperazione interstatale”, istituite in ogni Stato membro della Federazione.

<sup>141</sup> Cfr. [The Council of State Governments, Articles of Organization](#), dicembre, 2012.

<sup>142</sup> Cfr. Bolleyer, N., *Intergovernmental cooperation. Rational choices in Federal System ad beyond*, New York, Oxford University press, 2009.

*voice of Nation's Governors*". L'ordine del giorno delle sue riunioni<sup>143</sup>, che hanno cadenza semestrale (*Summer and Winter Meetings*) e cui partecipano i cinquanta Governatori ed i rappresentanti delle aree insulari e del Distretto di Columbia, viene fissato dal *Chief Officer* posto al vertice dell'*Executive Office*<sup>144</sup>. In linea generale, la ragion d'essere della Conferenza è quella di essere la sede di raccordo e di raffronto diretto tra i Governatori, dando loro la possibilità di confrontarsi nel merito delle problematiche che affliggono i singoli Stati e di discutere eventuali soluzioni innovative alle sfide delle *public policies* più urgenti. Ed è proprio grazie alla *National Governors Association* (NGA) che i Governatori sono riusciti nell'intento di individuare dei principi guida, affinché possa essere raggiunto un equilibrio tra i singoli Stati e l'azione del Legislatore federale, promuovendo e rafforzando la cd. *state-federal relationship*<sup>145</sup>, in un ventaglio di materie particolarmente ampio, come ad es.: *Commerce; Transportation and Infrastructure; Public Finance; Education Reform; Health; Homeland Security, Emergency Management and Public Safety; Environmental Protection; etc.*

Relativamente alla cooperazione intesa in senso verticale, invece, è possibile richiamare i cd. *Grants in aid*, sovvenzioni di natura economica elargite dal *federal government* ad integrazione delle risorse finanziarie, la cui attivazione è condizionata al rispetto dei criteri di utilizzazione predeterminati. Essi rappresentano una forma di centralizzazione politica e di decentramento amministrativo attraverso cui il Governo centrale può sovvenzionare le aree più povere con lo scopo di promuovere il benessere generale.

Per completezza di indagine, si ritiene necessario richiamare anche il federalismo cooperativo tra Federazione e Stati membri, anch'esso articolato per atti e per organi: difatti, a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso si sono andati ad affermare in via di prassi i cd. *Federal-Interstate Compacts*, ossia accordi formali inizialmente conclusi tra gli Stati, che vedono il coinvolgimento del Governo centrale nel caso in cui sia in gioco un interesse della Federazione. Tra l'altro, qualora l'accordo dovesse prevedere l'istituzione di un organismo comune, il Governo centrale avrebbe tutto l'interesse a partecipare alle riunioni.

<sup>143</sup> La prima riunione si è tenuta nel 1908, sotto la Presidenza di *Theodore Roosevelt*.

<sup>144</sup> L'*Executive Office* si compone del Presidente, del Vice-Presidente e di nove componenti, il cui mandato ha una durata annuale. Esso assolve principalmente il compito di supervisionare le operazioni dell'ente a nome di tutti i membri, con particolare riferimento alle "*policy issues and primary jurisdiction over issues involving federalism, homeland security, the federal budget, and federal tax policy*". Il 2 novembre 2015 è stato eletto *Scott Pattison* come *Executive director* e *Chief executive officer*. Inoltre, la NGA è articolata in una serie di [Committees con diverse competenze](#) (tra cui ad es. *Finance, Legal Affairs, Economic Development And Commerce, Health And Human Services, etc.*).

<sup>145</sup> Come evidenziato nella *Permanent Policy Principles for State-Federal Relations*, nell'individuazione e nella determinazione degli interventi normativi e regolamentari un rilievo di particolare interesse deve essere riconosciuto ai seguenti principi: 1) *Federal action should be limited to situations that are truly national in scope*, 2) *Federal action should not unnecessarily preempt additional state action*, 3) *Congress should avoid imposing unfunded federal mandates or shifting federal costs to states*.

Sebbene non trovi riscontro a livello costituzionale, un'attività necessaria è svolta dai cd. *Commissioners of Uniform State Laws*, ossia funzionari rappresentanti i diversi Stati dell'Unione che si riuniscono presso la *National Conference of Legislature* – al cui vertice è posto un executive committee di sessanta membri – al fine di predisporre vari disegni di legge che i singoli Stati possono approvare e promulgare senza il tramite dello Stato centrale e che dunque rappresenta un utile strumento di cooperazione tra i membri dell'Unione in quanto fornisce assistenza tecnica ai *policy makers*.

Invece, a livello centrale lo strumento più importante è rappresentato dalla *Advisory Commission on Intergovernmental Relations* (ACIR), istituita con legge del Congresso nel 1959, nell'ottica di gestire il raccordo tra Federazione e Stati membri, rimasta operativa fino al 1996.

Ultimo in ordine di elenco, ma non di importanza, il ruolo svolto dal *Senate*, ossia la seconda Camera dotata di una serie di poteri e competenze – tra cui quella di controllo nei confronti dello stesso Presidente –, chiamata a rappresentare i popoli degli Stati e, in tal ottica, consacrando il principio della rappresentanza paritaria sancito dalla Costituzione federale<sup>146</sup>.

La necessità di instaurare meccanismi di raccordo tra i diversi livelli di governo si è manifestata anche nell'ambito del *Senate* – ma anche della *House of Representative* –, comportando l'istituzione di un *Subcommittees on Intergovernmental Relations*, con il compito di trattare ogni aspetto dei rapporti tra il Governo centrale e le entità federate.

### **III.2) I partiti politici: status giuridico, organizzazione, democrazia interna e finanziamento**

#### ***III.2.1) Status, riconoscimento, organizzazione e democrazia interna***

I partiti politici USA, come già accennato nel precedente paragrafo, non hanno un rilievo costituzionale. In essa, infatti, non sono nemmeno menzionati. Tuttavia i partiti sono comparsi negli Stati Uniti già alla fine del XVIII secolo ma, fin dall'inizio, hanno mostrato una natura differente rispetto alle analoghe organizzazioni che si erano sviluppate in Europa a partire dalla seconda metà dell'Ottocento.

---

<sup>146</sup> Sebbene inizialmente i 100 Senatori chiamati a comporre l'Assemblea fossero eletti dalle Assemblee legislative dei singoli Stati, con il XVII emendamento del 1913 (recante modifiche all'art.1 sez.3 ) si è proceduto a modificare la tipologia di elezione introducendo il suffragio universale nei 50 collegi elettorali (*constituencies*), perciò i senatori sono eletti direttamente dai cittadini con un sistema elettorale maggioritario uninominale.

A differenza, però, di quanto sarebbe avvenuto in Europa, i partiti americani sono e sono stati per lo più privi di apparati e strutture interne, di meccanismi di tesseramento, di diramazioni territoriali stabili, del compito di formare e quindi selezionare all'interno i propri leader. Non sono organizzati in correnti, né si riuniscono periodicamente in congressi, sono anzi spesso una coalizione informale di varie anime, di diversi gruppi di pressione e di istanze sociali e culturali organizzate nel paese.

Utile richiamare la circostanza che alcuni autori hanno utilizzato l'immagine dei partiti come dei vassoi vuoti (*empty vassels*), a disposizione del leader di turno (il Presidente), tuttavia, i partiti restano attori centrali nella vita politica statunitense.

Secondo una lettura minimalista, negli Stati Uniti i partiti hanno avuto ed hanno una prevalente funzione elettorale e svolgono un ruolo decisivo – attraverso le *conventions* e i comitati elettorali, tra cui gli Hill Committees – nella selezione e nella nomina dei candidati alle elezioni, a cominciare dalle elezioni presidenziali che costituiscono l'appuntamento politico più importante.

I partiti americani somigliano – dunque - molto a comitati elettorali che hanno il principale compito di organizzare le primarie per selezionare le candidature anche se poi le primarie finiscono col limitare il potere dei partiti stessi.

A livello federale, entrambi i partiti maggiori hanno un organo direttivo, il Comitato nazionale (il Democratic National Committee e il Republican National Committee), che ha essenzialmente quattro funzioni: 1) organizzare le elezioni primarie per la scelta del candidato; 2) convocare il congresso (Convention) che presenta il leader scelto al Paese; 3) assistere alle elezioni il candidato; 4) raccogliere i fondi per finanziare le campagne elettorali. I congressi nazionali si tengono alla fine dell'estate dell'anno elettorale.

La struttura organizzativa dei partiti statunitensi è dunque piuttosto “leggera”, benché a livello federale i due partiti maggiori abbiano un comitato nazionale che svolge soprattutto il ruolo di collettore per la raccolta di fondi e l'organizzazione delle campagne con scarse competenze in tema, ad esempio, di elaborazione delle proposte politiche. Che i comitati nazionali siano poco più che strutture al vertice della raccolta fondi e della organizzazione delle campagne elettorali è testimoniato anche dal fatto che Obama, subito dopo l'elezione, ha trasferito la struttura messa in piedi per l'elezione (Obama for America) nel comitato nazionale democratico. Tra le funzioni, anche quella di gestire il proprio sito web. Questa circostanza è testimonianza anche del fatto che i partiti statunitensi sono privi di un vero e proprio leader, benché siano provvisti di un chairman. Lo stesso presidente del comitato repubblicano (che conquista la carica inseguito ad una elezione, come del resto il presidente del comitato democratico) sembra avere una influenza maggiore del suo omologo democratico, tanto che tra gli ex presidenti del Comitato figura addirittura un presidente degli USA, vale a dire George Bush senior, 41esimo presidente degli Stati Uniti d'America, che ha ricoperto la carica tra il 1973 e il 1974, e diversi governatori.

Entrambe i partiti hanno anche altrettanti comitati, per lo più locali, che operano in supporto ai candidati alle varie cariche, in particolare per il Congresso.

In definitiva, benché i partiti americani sembrano richiamare le caratteristiche salienti dei partiti professionali-elettorali, la loro funzione va ben oltre il mero momento elettorale.

### ***III.2.2) La disciplina del finanziamento***

Il finanziamento delle attività politiche in USA è affidato per lo più a fondi e donazioni private, anche se i fondi di provenienza pubblica sono previsti dalle leggi e a disposizione dei candidati ufficiali per le elezioni presidenziali, fin dallo svolgimento delle primarie. Di recente, però (aprile 2014), il Presidente Barack Obama ha sancito la fine del finanziamento pubblico per i candidati alla convention per cui resta la possibilità di finanziare la campagna per le primarie e per le elezioni presidenziali. Non tutti i candidati possono beneficiare dei fondi pubblici: questi sono destinati ai candidati dei due principali partiti (Repubblicano e Democratico) e a quei candidati minori che raggiungono il 5% dei voti. Il ricorso al finanziamento pubblico è facoltativo.

Le forme di finanziamento pubblico per le elezioni presidenziali sono state introdotte solo a partire dalle elezioni del 1976, benché diversi tentativi di regolamentare la materia furono esperiti già nel 1966 e, successivamente, nel 1971 quando fu varato il Federal Election Campaign Act, rivisto poi nel 1974 come reazione ad alcuni episodi di corruzione politica e, in particolare, allo scandalo Watergate.

I fondi, destinati al Presidential Election Campaign Fund (PECF) sono amministrati dalla Commissione Elettorale Federale (Federal Electoral Commission, FEC) e provengono da una quota di tasse individuali (attualmente la quota ammonta a tre dollari) che il contribuente decide di destinare in sede di dichiarazione dei redditi.

Dal 1976 al 2012 sono stati spesi in totale più di un miliardo e mezzo di fondi pubblici, con le elezioni del 2012 che hanno fatto registrare la quota più bassa: 37.852.000 dollari contro i quasi 140 milioni di dollari per le elezioni del 2008<sup>147</sup>.

La mole di denaro circolante nelle campagne elettorali USA è però decisamente più imponente: nel 2012 sono stati impiegati oltre due miliardi e mezzo di dollari per le presidenziali e oltre tre per le elezioni federali, per un ammontare complessivo che supera i sei miliardi di dollari. Nel 2012 i due maggiori candidati, Obama e Romney, hanno speso complessivamente poco meno di un miliardo e duecento milioni di dollari. Nel 2008 la cifra

---

<sup>147</sup> Fonte: [Federal Electoral Commission](#)

complessiva spesa per le elezioni ammontava a poco meno di cinque miliardi e trecento milioni di dollari, di cui due e otto per le sole presidenziali<sup>148</sup>.

Dunque la quota di finanziamento pubblico alle presidenziali USA è largamente minoritaria.

Il motivo principale dello scarso ricorso ai fondi pubblici è che se i candidati vi fanno ricorso, non potranno raccogliere contributi dai privati e non potranno spendere più di quanto ricevono. I limiti di spesa sono piuttosto severi: per il 2012 erano fissati in circa 91 milioni di dollari per la campagna generale e poco più di 45 milioni per le primarie, con dei precisi limiti fissati in ciascuno Stato. Chi ricorre al solo finanziamento privato non ha, invece, limiti di spesa.

Negli Stati Uniti il finanziamento pubblico a livello federale – come detto – è ammesso solo per le elezioni presidenziali mentre alcuni Stati, come Arizona, Maine e Connecticut, insieme con alcune città, tra cui Portland e Albuquerque, prevedono finanziamenti pubblici anche per attività a livello Statale o locale.

Le elezioni federali e quelle locali hanno una disciplina diversa anche in tema di finanziamento privato. Le normative in vigore sono pensate - in genere - soprattutto per contenere il flusso di denaro verso i singoli candidati, sia in termini quantitativi (sono fissati dei limiti massimi), sia stabilendo specifiche modalità per le erogazioni del denaro e garantendone la massima trasparenza. La legislazione opera sempre, quindi, nei confronti dei candidati e trova il suo fulcro nelle limitazioni del finanziamento privato, prevedendo divieti di ricevere denaro da parte di determinati soggetti (corporations, organizzazioni sindacali, fornitori del Governo federale e stranieri). Società e sindacati possono invece contribuire solo creando degli appositi comitati, i Political Action Committees, un tipo particolare di gruppo d'interesse, cresciuto in numero e influenza negli ultimi anni.

Il finanziamento privato può interessare sia singoli donatori che organizzazioni più complesse (perfino Stati esteri contribuiscono alle campagne attraverso associazioni culturali), con alcuni limiti. Nel 2014 (il 2 aprile) la Corte Suprema degli Stati Uniti ha rigettato un ricorso tendente a limitare il tetto massimo di donazioni, fissato in 48.600 dollari per i candidati e 74.600 dollari per i comitati elettorali dei partiti. Rigettando il ricorso, la Corte ha sancito che di fatto, oggi non esiste alcun limite massimo alle donazioni “aggregate”, mentre permangono i limiti di 2.600 dollari per ciascun donatore per i singoli candidati alle primarie e altrettanti per i candidati alle elezioni generali. Una precedente sentenza della Corte Suprema, del 30 Gennaio 1976, aveva già affrontato la quesitone, sancendo in sostanza l'illegittimità dei limiti legislativi alle spese elettorali perché ritenuti in contrasto con il Primo Emendamento.

La questione del finanziamento dei partiti USA è, dunque, ancora aperta.

---

<sup>148</sup> Fonte: [Center for Responsive Politics](#)

I due partiti maggiori si avvalgono soprattutto dell'apporto indipendente dei vari gruppi di pressione (lobby) sociale, etnica ed economica presenti nella società. L'ossatura dei democratici è formata dai sindacati, dalle associazioni per il diritto di scelta della donna, dal movimento pacifista e dei diritti civili e, più recentemente, dal movimento ambientalista. I repubblicani possono contare sulle organizzazioni cristiano-evangeliche, sui gruppi di pressione in difesa del diritto a portare armi, sul movimento anti tasse.

Gli ultimi vent'anni hanno tuttavia determinato alcuni cambiamenti.: ad esempio dal 1984 le imprese hanno superato i sindacati nel ruolo di maggiori finanziatori delle campagne democratiche.

### **III.3) La rappresentanza di genere**

Nell'ordinamento americano, l'insieme delle azioni positive volte ad accrescere la rappresentanza delle donne nei diversi settori – da quello parlamentare a quello lavorativo – ricade nella più ampia definizione di “*affirmative action*”<sup>149</sup>.

Sebbene la battaglia per i cd. Diritti civili contro leggi discriminatorie – quali ad es. le leggi “*Jim Crow*” – può essere fatta risalire agli inizi del secolo scorso, solamente nel 1964 viene approvato il *Civil Rights Act* con l'obiettivo di negare ogni forma di discriminazione sulla base della razza, del colore, della religione, dell'origine nazionale e, all'ultimo momento, venne inserito anche il requisito del sesso, grazie agli sforzi della senatrice democratica Griffiths.

A livello comparato, l'ordinamento americano rientra tra quei paesi che hanno adottato il metodo delle “*soft quotas*” per regolare la selezione delle candidate di sesso femminile. Difatti, per quanto strettamente attiene la materia elettorale, negli Stati Uniti, che si caratterizzano per aver adottato la formula “*first-past-the-post*” nell'ambito di un sistema fortemente bipartitico dominato dal *Democratic Party* e dal *Republican Party*, la fase della scelta dei candidati avviene tramite il metodo delle primarie e, dunque, spetta agli elettori esprimere la propria preferenza. Tale procedura, però, manifesta una certa debolezza nei riguardi del controllo del partito sulla fase della nomina dei candidati.

Sebbene entrambi i partiti sopramenzionati non abbiano inizialmente prestato specifica attenzione alle quote rosa per quanto riguarda le elezioni, hanno comunque adottato delle misure finalizzate ad assicurare un'equa rappresentanza a livello endogeno, di cui proprio i democratici si sono fatti portatori.

---

<sup>149</sup> Con tale termine, difatti, si fa riferimento anche alle azioni finalizzate ad implementare la presenza di ogni gruppo minoritario, nell'ottica di arginare il fenomeno della discriminazione.

La decisione di prevedere tali misure è principalmente ascrivibile ai vantaggi derivanti da una maggiore partecipazione elettorale di cui lo stesso partito avrebbe beneficiato, stabilendo regole finalizzate a garantire una rappresentanza pari al 50% al fine di dimostrare alle elettrici che i democratici non erano disinteressati, bensì si battevano per i diritti delle donne.

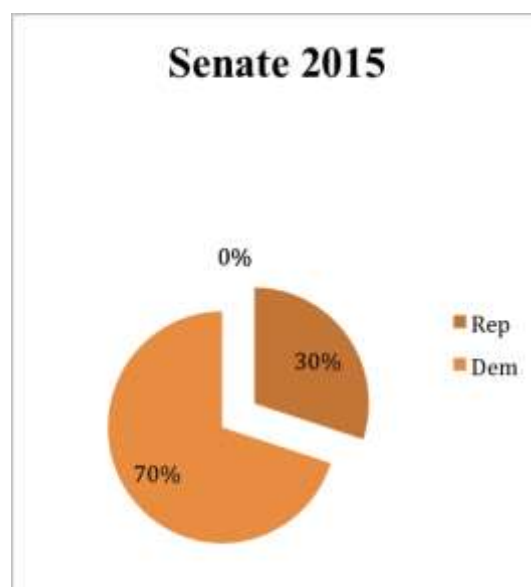
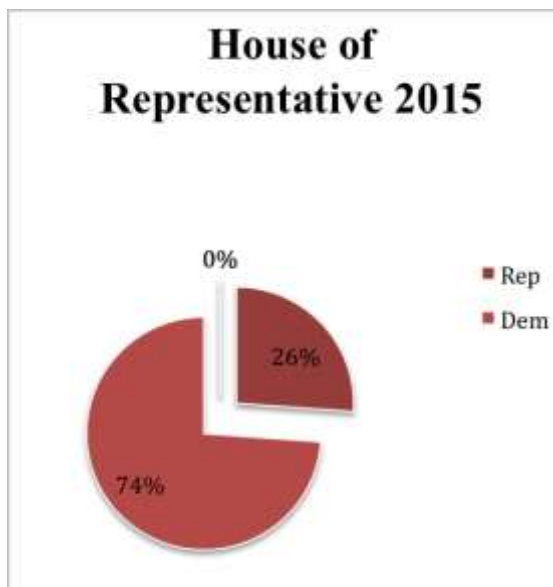
Sia i repubblicani che i democratici, difatti, decisero di introdurre nuove regole al fine di incidere su diversi livelli, in particolar modo per quanto riguarda la selezione dei rappresentanti. Il partito democratico ha avuto sin dall'inizio degli anni Settanta particolari riscontri, accrescendo la rappresentanza delle donne dal 13 al 40%<sup>150</sup>. Tuttavia, non essendo previsto alcun controllo esterno ed imparziale relativo alle pratiche di selezione, le forze localistiche sono riuscite a riaffermare il proprio dominio e la percentuale ha subito un'inflazione pari 6%. Al contrario, invece, i repubblicani, sebbene avessero inizialmente trattato la questione a livello di convenzione nazionale, non sono riusciti – nell'immediato – ad adottare strumenti specifici.

È necessario sottolineare che le quote introdotte a livello endogeno, seppur flessibili, hanno comunque garantito una maggiore partecipazione delle donne e, attualmente, nella 114esima legislatura nella *House of Representative* sono presenti 88 donne (di cui 23 appartenenti al partito repubblicano e 65 al partito democratico) e 20 sono state elette al Senato (di cui 14 senatrici democratiche e 6 repubblicane), ma appare evidente come la volontà di non introdurre misure di “*hard-law*” sia motivata dal fatto che tale questione non occupa un ruolo primario nell'agenda politica, dal momento che sono considerati più rilevanti i problemi inerenti alle minoranze ispanica e afroamericana, relegando dunque la questione delle quote rosa ad un livello del tutto secondario<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> Harvey, A.L., *Votes without leverage: women in American electoral politics 1920-1970*, New York, Cambridge University press, 1998.

<sup>151</sup> Le stesse battaglie della *National Organization of Women* (NOW) e della *Women's Equity Action League* (WEAL) hanno riguardato principalmente le discriminazioni razziali, mentre quelle di genere sono state considerate del tutto secondarie. Cfr. Deslippe, D., *Protesting affirmative action. The struggle over equality after the civil rights devolution*, Baltimore 2012.



Legislatura	House of Representative	Senate
80th (1947-1949)	7	1
90th (1967-1969)	10	1
100th (1987-1989)	23	2
105th (1997-1999)	51	9
110th (2007-2009)	71	16
112th (2011-2013)	72	17
113th (2013-2015)	82	20
114th (2015-2017)	88	20

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dal sito [womenincongress.house.gov](http://womenincongress.house.gov).

### III.4) Opposizione parlamentare e statuto dell'opposizione

L'attività di opposizione, sebbene rivesta un'importanza fondamentale all'interno della dinamica del Congresso e dei rapporti con il Presidente, si presenta profondamente diversa rispetto ai sistemi parlamentari. Difatti, il sistema americano, poiché è configurabile come il prototipo di forma di governo presidenziale, mostra caratteristiche differenti anche in considerazione del fatto che si basa su un originario bipartitismo che vede, sin dagli albori, la

storica contrapposizione tra Repubblicani e Democratici (*two-party system*). Tale antitesi, però, si manifesta principalmente al di fuori delle aule parlamentari, in particolar modo, durante la fase di campagna elettorale che si tiene in concomitanza con le elezioni presidenziali e con quelle di *middle term* (Congresso e degli organi elettivi dei singoli Stati).

Una volta che il Presidente viene eletto e si insedia, non è detto che si concretizzi all'interno di entrambi i rami del Legislativo una netta contrapposizione tra partito di maggioranza e partito di opposizione, quanto invece è più frequente che il Presidente debba necessariamente trovare appoggio nelle forze presenti all'interno dei consessi, in considerazione del rinnovo parziale che ogni due anni si realizza e che – spesso – lo può privare della maggioranza a lui favorevole. Ciò è possibile anche in virtù del fatto che i partiti non sono strutturati sulla base di un'ideologia o a livello endogeno e dunque sarebbe erroneo operare una distinzione tipica delle forme di governo parlamentari<sup>152</sup>. Questo però non significa che negli Stati Uniti non si manifesti il fenomeno dell'opposizione, ma semplicemente esso assume caratteristiche diverse, esercitate da singoli o gruppi di parlamentari o, nei numerosi e recenti casi di “*divided government*”, anche da uno dei due rami del Congresso.

Sebbene la possibilità di effettuare un controllo nei confronti dell'operato del Governo venga di norma svolta da tutti gli *Standing Committees*<sup>153</sup>, lo stesso può essere svolto in maniera più approfondita e puntuale attraverso l'istituzione di “*investigating committees*” competenti per materia e costituite da gruppi di parlamentari – accomunati da interessi specifici –, con il compito di sindacare anche in maniera estremamente minuziosa sull'attività dell'Esecutivo. A tale azione di controllo però non consegue, come nelle forme parlamentari, la possibilità di far valere la responsabilità politica del Governo in sede parlamentare, né tantomeno la possibilità di procedere ad una sua rimozione qualora lo stesso non goda più della maggioranza. Appare dunque evidente come tale attività sia finalizzata a condizionare la politica presidenziale e, nel caso, a stimolare l'interesse dell'opinione pubblica – e quindi dell'elettorato – da far valere in sede di elezioni.

Di particolare rilevanza sono le tecniche del cd. “*filibustering*”<sup>154</sup>, attraverso cui si cerca di prolungare deliberatamente e per il maggior tempo possibile il dibattito all'interno delle

<sup>152</sup> La Costituzione appare del tutto silente sul ruolo dei partiti politici all'interno del congresso. Per un approfondimento, cfr. Serricchio, *ivi*.

<sup>153</sup> Gli *standing committees* sono attualmente 20 alla Camera e 16 al Senato e, generalmente, hanno due poteri principali: quello di essere in grado di guadagnare l'assenso circa un disegno di legge nei cui confronti si è formata un'opposizione e quello di arrestare un disegno nei cui riguardi si è formata un'unanime favore. Si riuniscono in sede referente per quanto riguarda l'attività legislativa, svolgono attività di informazione-controllo e nello svolgere l'attività di inchiesta sono dotate di poteri incisivi come ad es. quello di emettere mandati di comparizione, ordinare la consegna di documenti, etc. Per un approfondimento, cfr. Smith, S.S., Roberts, J.M., Vander Wielen, R., *The American Congress*, New York, Cambridge University Press, 2013

<sup>154</sup> Il discorso più lungo della storia del Senato americano è stato tenuto dal democratico Strom Thurmond del South Carolina. Il discorso durò ben ventiquattro ore e diciotto minuti, nell'ambito dei lavori del Civil Rights act del 1957. Cfr. Tarr, D.R., O'Connor, A., *Congress. A to Z*, Chicago-London, Fitzroy Dearborn publisher, 2002

Camere, con finalità di modifica e/o di arresto nei confronti di disegni di legge ritenuti eccessivamente frettolosi, dannosi o scarsamente approfonditi e che rappresenta dunque una garanzia delle minoranze per poter essere perlomeno ascoltate.

Tale tecnica è particolarmente utilizzata nell'ambito del Senato dove non è regolamentata né da norme generali né tantomeno da norme speciali, rappresentando un diritto spettante ai senatori di poter dibattere liberamente senza possibilità di essere interrotti – salvo eccezioni – qualora il *Presiding officer* dia loro parola, sulla base di quanto sancito dalla Rule XIX par.1.; diversamente da quanto avviene invece presso la *House of Representative* dove i tempi sono tassativamente contingentati. Difatti il regolamento limita i tempi di discussione in aula a un'ora di dibattito sia per la maggioranza che per l'opposizione e per i singoli interventi (uno o cinque minuti).

Al Senato, invece, l'unica previsione che consente l'interruzione del dibattito è sancita dalla *Rule XXII* par. 2, la sola norma che assume finalità antiostruzionistiche, grazie alla quale è possibile presentare una mozione di chiusura ("*cloture vote*"), che deve essere approvata da un'altissima maggioranza (pari a 3/5 dei Senatori)<sup>155</sup>. Qualora la maggioranza sia consapevole di non avere i voti necessari per l'approvazione della mozione di chiusura, la stessa procede nell'esaminare gli ulteriori punti all'ordine del giorno o si vede costretta ad avviare accordi di coalizione e a vere e proprie contrattazioni con la minoranza, spesso di difficile raggiungimento.

Di recente, si è proceduto ad una riforma del regolamento attraverso cui è stato ridotto il quorum dei 3/5 alla maggioranza assoluta per confermare delle nomine presidenziali<sup>156</sup>. Tale modifica, che si è resa necessaria anche in considerazione dell'eccessivo ricorso allo strumento della mozione di chiusura, è stata perseguita ricorrendo ad un'*extrema ratio*. Difatti, come nel caso di specie, qualora non si dispongano i numeri necessari (in quel caso i democratici) per l'approvazione della *cloture motion*, si può ricorrere alla cd. *constitutional option* grazie all'appoggio del *Presiding Officer*, che risulta essere determinante<sup>157</sup>.

---

<sup>155</sup> La formula adottata, introdotta nel corso della Presidenza Wilson, è la seguente "*I sit the sense of the Senate that the debate shall be brought to a close?*". Cfr. Oleszek, W.J., *Congressional procedures and the policy process*, Washington, Congressional quarterly, 1996 e Congress, Senate Committee on Rules and Administration, [Senate Cloture Rule, Limitation of Debate in the Congress of the United States, and Legislative History of Paragraph 2 of Rule XXII of the Standing Rules of the United States Senate](#) (*Cloture Rule*), committee print, 112th Cong.

<sup>156</sup> Il quorum particolarmente elevato è rimasto per le nomine dei Giudici costituzionali.

<sup>157</sup> Beth, R. S., Heitshusen, V., [Filibusters and Cloture in the Senate](#), Congressional Research Service, December 2014.

### III.5) Modalità di accesso alla Corte Suprema ed eventuale ricorso delle minoranze parlamentari nell'ordinamento americano

Benché la Costituzione appaia piuttosto sommaria in materia di attribuzioni ed organizzazione del potere giudiziario, la Corte Suprema degli Stati Uniti è riconosciuta come l'organo posto al vertice del sistema giudiziario federale. Tale strutturazione si è resa necessaria in considerazione delle esigenze di coordinamento dovute al sistema tipicamente federale che l'ordinamento americano ha assunto sin dagli albori<sup>158</sup>.

L'art. III, sez. 2 attribuisce alla Corte due tipologie di giurisdizione: una ordinaria (*original jurisdiction*) relativa ai casi di ambasciatori, diplomatici, consoli e alle controversie dove uno Stato membro è parte in causa ed in merito ai quali la corte si pronuncia in primo ed unico grado; e una di appello (*appellate jurisdiction*) in tutti gli altri casi riguardanti "(...) *l'ambito della Costituzione, delle leggi degli Stati Uniti e dei Trattati*". In quest'ultimo caso, difatti, la Corte Suprema esercita la propria giurisdizione d'appello relativamente alle sentenze dei giudici distrettuali e federali ad essa subordinati, comportandosi come giudice di ultima istanza.

Per quanto riguarda l'*appellate jurisdiction*, a seguito delle modifiche introdotte nel 1988 – in virtù delle quali è stata di fatto eliminata la possibilità di ricorrere tramite la "*petition on appeal*" – ed in ragione del fatto che ogni anno vengono presentati migliaia di ricorsi, è stato riconosciuto alla Corte Suprema un potere discrezionale che le consente di decidere quali casi esaminare (circa un centinaio ogni anno) e, dunque, di concedere il cd. *writ of certiorari*<sup>159</sup>. Tale meccanismo rappresenta un ordine/ingiunzione nei confronti del giudice che ha emanato la sentenza oggetto di impugnativa di trasmettere i relativi atti processuali alla Corte stessa, affinché questa possa riesaminare il caso.

Di norma il *writ* viene concesso qualora siano oggetto del ricorso diritti costituzionali o sussistano differenze a livello giurisprudenziale, tuttavia, come affermatosi in via consuetudinaria, è necessario che almeno 4 giudici siano d'accordo sulla concessione del

<sup>158</sup> La Corte, a livello di organico, risulta composta da 9 giudici, ossia gli 8 Associate Justice cui è necessario aggiungere il Chief Justice, chiamato ad assolvere sia il compito di Presidente dell'organo, sia a presiedere la conferenza giudiziaria. Il giudici sono nominati a vita dal Presidente, previo *advice and consent* del Senato, sulla base di una serie di criteri (religioso, etnico, sessuale, geografico e di equilibrio politico) e il loro numero non è predeterminato dalla Costituzione, bensì a livello di legislazione ordinaria e, come accaduto nell'arco di storia americana, può variare. Per un approfondimento, cfr. Ruggeri, A., Spadaro, A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, Sullivan, K.M., Gunther, G., *Constitutional Law*, New York, Foundation Press, 2007 e Hall, K., *The Oxford companion to the Supreme Court of the United States*, Oxford, Oxford University press, 1992

<sup>159</sup> Esso è stato introdotto per la prima volta nel 1891 e regolamentato a partire dalla riforma giudiziaria del 1925. La richiesta può essere presentata su istanza di una delle parti in causa, sia relativamente alle fattispecie penali, sia a quelle civili. Cfr. Titolo 28, sez. 1254.1 USC e Mattei, U., *L'imperialismo del writ of certiorari: il tramonto della giurisdizione obbligatoria nella U.S. Supreme Court*, in Riv. Dir. Civ., 1999, pagg. 131 e ss.

*certiorari*<sup>160</sup>. Il riesame veniva inizialmente concesso sulla base di una serie di criteri disciplinati – seppur sommariamente – nella *Rule X* della *U.S. Supreme Court*, ma tra questi è andato ad assumere una posizione prevalente il requisito “dell’importanza della questione proposta” (cd. “*compelling reason*”), trasformatosi progressivamente nei requisiti di “urgenza” o “indifferibilità”.

La Corte può decidere di confermare la sentenza ovvero sovvertire (*overruling*) la decisione con una nuova pronuncia, o ancora annullarla rinviando gli atti al giudice inferiore vincolato ad uniformarsi ai desiderata del Tribunale superiore (*binding instructions*).

Un’altra – seppur del tutto marginale – modalità di accesso alla Corte è quella relativa alla *certification of question*, attraverso cui il giudice inferiore si rivolge ad essa per porre questioni di diritto, in considerazione delle quali la Corte può avocare a se la causa per decidere nel merito, ovvero trasmettere istruzioni vincolanti.

Un aspetto molto interessante è quello relativo all’individuazione dei soggetti legittimati ad adire alla Corte Suprema<sup>161</sup>: oltre ai soggetti privati, alle associazioni, ai governi federale e statali, sono legittimati a ricorrere alla Corte i membri del Congresso. I *Congressman* (anche *uti singuli*) possono infatti ricorrere nelle seguenti ipotesi: per difendere un interesse individuale proprio connesso alle funzioni svolte; in ragione della designazione da parte dell’Assemblea di cui sono membri; in rappresentanza dei loro elettori ovvero lamentando una lesione del potere cui appartengono, come ad es. nel caso in cui il Presidente ponga il proprio veto su un progetto di legge e, così facendo, renda inefficace una deliberazione del Congresso.

La *Supreme Court*, inoltre, esercita il controllo di legittimità costituzionale, affermatosi in via giurisprudenziale, ossia la funzione di verifica per quanto riguarda la conformità alla Costituzione delle leggi e degli altri atti aventi forza di legge. Come costantemente ricordato da celebre dottrina, la sentenza *Marbury. v. Masdison* del 1803, oltre ad essere una delle decisioni più importanti e citate della storia della giurisprudenza statunitense, è convenzionalmente riconosciuta come la sentenza che ha trasformato il panorama politico e giuridico, inaugurando il sindacato di costituzionalità negli Stati Uniti d’America<sup>162</sup>. Appare

---

<sup>160</sup> Nello specifico viene pubblicato un elenco contenente i cd. *Certiorari granted* e quelli *denied*, sulla cui natura pesano criteri soggettivi e oggettivi.

<sup>161</sup> La possibilità di essere riconosciuti soggetti legittimati è riconducibile alla *doctrine of standing*, che si basa sulla compresenza di tre requisiti: l’attore che lamenta una lesione (*injury*), imputabile alla condotta della controparte (*causation*), chiede un provvedimento finalizzato a ripristinare la situazione precedente al fatto ovvero un risarcimento del danno subito dovuto al comportamento (*redressability*).

<sup>162</sup> Con la decisione presa all’unanimità il 24 febbraio del 1803, venne stabilito che una legge non può contravvenire a quanto disposto dalla Costituzione stessa e, se questo dovesse accadere, la legge deve essere privata dei suoi effetti. La Corte Suprema decise quindi di disapplicare una legge federale poiché costituzionalmente illegittima (il *Judiciary Act* del 1789). Solamente con il passare dei decenni (sul finire dell’Ottocento) il caso analizzato acquisterà rilevanza, fino ad arrivare ad essere riconosciuto universalmente

doveroso ricordare che tale sindacato non è previsto dal testo costituzionale, ma è riconosciuto implicitamente in considerazione del principio di gerarchia delle fonti normative, al vertice delle quali è posta la Costituzione come suprema legge del Paese grazie alla *Supremacy Clause* enunciata dall'art. VI, par. 2 della Costituzione stessa.

A prescindere dalla tipologia del giudizio, infine, l'organo posto al vertice del sistema giudiziario federale si è da sempre rifiutato di trattare le *political question* o di fornire *advisory opinions* (ossia pareri nei confronti di altri organi) perché strettamente connesse alla competenze di indirizzo politico, al fine di evitare di incorrere in possibili conflitti con altri organi dello Stato.

### **III.6) La disciplina del contenzioso elettorale**

La forte decentralizzazione che contraddistingue il sistema elettorale americano e più in particolare la disciplina della giustizia elettorale, se da un lato ha comportato un rafforzamento del concetto di democrazia partecipativa, dall'altro ha avuto ripercussioni sui risultati elettorali.

Secondo quanto sancito dalla Costituzione del 1787, la materia relativa al controllo sul procedimento elettorale e sui requisiti dei candidati, similmente all'esperienza italiana, è coperta da una riserva parlamentare assoluta affinché possano essere eliminate o comunque limitate eventuali influenze da parte del potere esecutivo o da parte dei tribunali; mentre, per quanto attiene alla fase della regolamentazione e della conduzione delle elezioni, essa è attribuita alla competenza dei Parlamenti dei singoli Stati membri, benché il Congresso mantenga una prerogativa originaria – ma scarsamente utilizzata –, ossia quella di regolare le modalità, le tempistiche e i luoghi relativi all'elezione dei membri sia della *House of Representative*, sia del *Senate* (ex art. I sez. 4).

Dunque, la funzione di verifica dei poteri spettante alle Camere, riguardo l'acquisto ovvero la perdita del mandato dei *Congressmen*, trova ragion d'essere nella necessità di sottolineare l'importanza di spazi autonomi del Legislativo sia nell'ottica della rigida separazione dei

---

come la sentenza che ha instaurato il *judicial review of legislation*, ossia il controllo giurisdizionale di costituzionalità delle leggi esercitato dalle corti americane. Per un approfondimento, cfr. Barbisan, B., *Nascita di un Mito*, Bologna, Il Mulino, 2008 e Hall, K., *The Oxford companion to United States Supreme Court*, Oxford, Oxford University press, 1999.

poteri che contraddistingue la forma di governo presidenziale<sup>163</sup>, sia come garanzia di indipendenza dell'organo stesso<sup>164</sup>.

Comunque, il sistema elettorale americano, anche in considerazione dell'alto numero di stati che compongono la Federazione, risulta essere particolarmente articolato e decentrato, sebbene l'attività di coordinamento svolta dal *Chief electoral Officer* sia di norma ricoperta dal Ministro dell'Esecutivo statale. Ciò significa che se da un lato a livello centrale è stata delineata una cornice di regole fondamentali relative al diritto elettorale, dall'altro si è proceduto ad una ripartizione delle competenze legislative tra Governo centrale e Stati membri, concretizzando un'opera di decentramento della materia<sup>165</sup>.

Ad integrare la disciplina, nel 1969 è stato approvato il *Federal Contested Elections Act*, grazie al quale qualsiasi contestazione avanzata dagli stessi candidati alle Assemblee viene decisa, previa presentazione di una richiesta al Segretario Generale della *House of Representative*, dalla *Committee on Rules and Administration*<sup>166</sup>, senza però stabilire preventivamente alcun criterio relativo alle decisioni.

Relativamente alle regole che disciplinano la convalida dell'elezione, gli Esecutivi degli Stati devono trasmettere allo *Speaker* dell'Assemblea la documentazione che certifichi l'avvenuta elezione (*credentials*), mentre spetta alle Camere deliberare a maggioranza dei voti espressi sul diritto dell'eletto di occupare il seggio ("*duly elected by his constituents*"). Allo stesso modo, in virtù delle regole relative alla decadenza dallo status di rappresentante o senatore, la Costituzione sancisce che anche in questo caso siano le Camere a svolgere il ruolo di Giudice delle elezioni dei rispettivi membri (ex art. I sez. 5), in tal modo escludendo qualsiasi intervento da parte della magistratura nel merito delle decisioni intraprese dalle Assemblee riguardo la verifica del regolare svolgimento delle elezioni. Entrambe le Camere, inoltre, hanno la facoltà di dichiarare la decadenza di un parlamentare, purché esse si esprimano a maggioranza dei due terzi.

<sup>163</sup> Pur trattandosi di istituzioni separate che condividono i poteri. Cfr. Neustadt, R., *Presidential Power*, New York, John Wiley & Sons, 1980 che parla di "government of sepatated institutions sharing powers". Cfr. anche Elia, L., *Elezioni politiche (contenzioso)*, in Enc. Dir., vol. XIV, Milano, Giuffrè editore, 1965, pagg. 750 e ss.

<sup>164</sup> Cfr. Sent. Supreme Court nel caso *Baker v. Carr*, 369 U.S. 217 (1962).

<sup>165</sup> "(...) tutta la competenza in materia è sotto il controllo degli Stati che godono di ampia autonomia nell'ambito delle prescrizioni e dei limiti stabiliti dalla Costituzione federale e ciò riguarda anche le elezioni presidenziali che si svolgono nelle diverse fasi (candidature, primarie, convenzioni, voto popolare) entro binari statali". Cfr. Bognetti, G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol.1, La costituzione liberale, Torino, Giappichelli, 1998, cit. pag. 51.

<sup>166</sup> I casi più famosi del Senato hanno riguardato l'elezione del Senator William Loriner dell'Illinois (1911), i casi del repubblicano Louis Wyman e del democratico John Durkin (1974) e l'elezione della democratica Mary Landrieu data per vincente a danno del repubblicano Louis Jenkins. Per quanto riguarda la Camera, invece, i casi hanno riguardato: la "Mississippi dispute" del 1965, e Sanchez-Dornan contest del 1998. Cfr. AA.VV., *Guide to Congress*, CQ Press, 2013

Per quanto riguarda invece le elezioni presidenziali, a livello procedurale, un membro di entrambi i rami del Legislativo ha la facoltà di contestare il voto e da ciò ne consegue un dibattito e la votazione relativa alla denuncia (presentata in forma scritta). Tale contestazione è lecita qualora la votazione popolare di uno Stato presenti dubbi di legittimità, ma è necessario che lo Stato abbia certificato il voto e che i suoi membri eletti al Collegio elettorale abbiano espresso il voto per il Presidente. Una volta esperita tale fase, la sessione del Congresso per il conteggio dei voti viene sospesa di modo che i rami del Legislativo possano decidere separatamente se accettare o meno la denuncia e interrompere la fase di proclamazione del Presidente ovvero considerare validi i voti dei Grandi elettori<sup>167</sup>.

Sebbene a livello normativo la disciplina appaia del tutto sommaria e dunque maggiori riscontri possono essere individuati in via giurisprudenziale<sup>168</sup>, punto di svolta in materia è rappresentato da due sentenze: *Powell v. McCormack*, 395 US 486 (1969) e *Bush v. Al Gore*, 531 U.S. 98 del 2000<sup>169</sup>.

La prima pronuncia risulta essere significativa in quanto dimostra come ci possa essere un coinvolgimento, seppur indiretto, dell'organo posto al vertice del sistema giudiziario federale qualora si dovesse manifestare una violazione del Testo costituzionale. Il caso all'origine della sentenza, infatti, riguardava l'annullamento dell'elezione di *Powell* alla *House of Representative*, poiché condannato in primo grado per illeciti penali<sup>170</sup>.

La seconda sentenza, invece, ha sostanzialmente modificato il panorama politico-giuridico portando alla luce le problematiche derivanti da un'amministrazione elettorale decentralizzata e, più in generale, relative al processo elettorale, comportando tra l'altro l'istituzione di un'autorità amministrativa indipendente denominata *Federal Election Commission*<sup>171</sup>.

<sup>167</sup> Nell'arco di storia americana, i rami del Legislativo sono stati costretti ad interrompere a sospendere la seduta tre volte: la prima del 1877, nel 1969 e nel 2004. Cfr. AA.VV., *Guide to Congress*, CQ Press, 2013

<sup>168</sup> Numerose sono le sentenze della Corte Suprema nel merito, in virtù del *judicial review*, come ad es.: *Williams v. Rhodes* del 1968, *Turner v. Fouche* del 1970, *Clements v. Fashing* del 1982, etc. consultabili sul sito della Corte, <http://www.supremecourt.gov>.

<sup>169</sup> Cfr. Pizzetti, F.G., *Bush v. Gore. Un nuovo caso di federalismo giurisdizionale*, Torino, Giappichelli, 2002 e Illari, S., Il voto per la Casa Bianca 2004: dall'ombra di Bush v. Gore passando per la riforma dell'elettoral process, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, fasc. 1, 2005, pagg. 321 e ss. La vicenda all'origine della sentenza ha riguardato la contestazione in merito al conteggio dei voti presidenziali delle elezioni del 2001 che vedevano contrapposti il Presidente in Carica Bush e il suo antagonista Al Gore, in particolar modo per quanto ha riguardato il caso della Florida.

<sup>170</sup> Per un approfondimento, cfr. Campbell, E., *Expulsion of Members of Parliament*, in *The University of Toronto Law Journal*, vol 21 n. 1, 1971.

<sup>171</sup> La FEC è stata istituita negli Stati Uniti con una disposizione dell'emendamento del 1975 al *Federal Election Campaign Act*, a seguito dello scandalo del *Watergate*. Tale autorità indipendente, composta da sei membri nominati dal Presidente degli Stati Uniti, su parere e dietro consenso del Senato, è dotata di una garanzia particolare: poiché non più di tre membri su sei possono appartenere allo stesso partito, la FEC può funzionare solo sulla base di un accordo tra democratici e repubblicani. Per un approfondimento sul finanziamento ai partiti politici, cfr. *ivi*, il contributo del Dott. Serricchio.

### III.7) La disciplina del voto per corrispondenza e del voto elettronico

Per quanto attiene alle modalità di voto, il sistema americano si distingue innanzitutto per la compresenza di diversi sistemi di espressione del suffragio di cui possono avvalersi i singoli Stati della Federazione, in virtù del principio di autonomia legislativa loro riconosciuta, che consente di poter adottare in maniera autonoma alcuni aspetti basilari del procedimento elettorale.

A tal ragione, difatti, la *Federal Election Commission* ha introdotto uno standard di base che gli Stati sono tenuti a rispettare al fine di scongiurare qualsiasi ipotesi di disparità di trattamento e che, al tempo stesso, consente loro di scegliere tra cinque tipologie diverse di suffragio<sup>172</sup>: il sistema a schede perforate (*punch card*), il sistema a lettura ottica (*mark-sense*), la *lever machine*, l'*electronic vote* e quello relativo alle schede di carta.

A queste tipologie è necessario aggiungere il sistema del voto espresso tramite corrispondenza (*absentee voting*) che consente all'elettore, impossibilitato a recarsi al seggio, di presentare la richiesta per l'ottenimento della scheda elettorale direttamente a casa – in molti Stati senza obbligo di motivazione – per poi rispedirla. In considerazione proprio di quest'ultima modalità di voto, che non è presidiata – e in alcuni seppur rari casi può essere espressa anche via fax –, non poche sono le perplessità manifestate dall'OSCE a causa di possibili pregiudizi nei confronti dei principi di segretezza e personalità del voto<sup>173</sup>.

Sebbene il summenzionato voto per corrispondenza sia conosciuto e utilizzato già a partire dall'Ottocento, in realtà ha cominciato a diffondersi solo a partire dagli anni Settanta del secolo scorso grazie all'*Uniformed and Overseas citizens absentee voting Act* (UOCAVA), che ha integrato la modalità classica di espressione del suffragio in sede di seggio. Tale normativa federale contiene specifiche disposizioni finalizzate a consentire a quei cittadini americani o ai militari dislocati su un territorio diverso da quello federale, di registrarsi e votare per corrispondenza per le elezioni federali<sup>174</sup>. Tale intervento legislativo si è reso necessario in considerazione del fatto che prima della sua entrata in vigore non era prevista alcuna normativa nel merito e ciò ha comportato diverse pronunce da parte dei Tribunali dei singoli Stati membri e della stessa Corte Suprema<sup>175</sup>.

---

<sup>172</sup> Fisher, E.A., Election reform and electronic voting system (DREs): Analysis of Securities issues, CRS report RL32139, novembre 2003.

<sup>173</sup> OSCE, *Election [Observation Mission Final Report](#)*, marzo 2005.

<sup>174</sup> Cfr. 42 USC, da 1973ff a 1973ff-6.

<sup>175</sup> Nello specifico, la Corte Suprema ha dichiarato l'incostituzionalità di una norma della Costituzione del Texas che proibiva ai membri delle forze armate di votare, perché contraria alla *Equal protection clause*. Cfr. *Carrington v. Rash*, 380 U.S. 89 (1965).

In realtà, appare doveroso richiamare due casi particolari rappresentati dalle esperienze dell'Oregon e di Washington in cui, a partire dagli anni Ottanta, si è deciso di intraprendere esclusivamente la strada del voto per corrispondenza, da un lato con l'obiettivo di ammortizzare i costi dell'amministrazione e, dall'altro, al fine di ridurre quanto più possibile la disaffezione elettorale, rinunciando dunque alle garanzie che contraddistinguono il voto presidiato in virtù dell'abolizione dei seggi elettorali<sup>176</sup>.

Per quanto riguarda invece il ricorso ad apparecchiature elettroniche, punto di svolta è rappresentato dalle elezioni *Bush v. Al Gore* del 2000 nello Stato della Florida, che hanno sollevato non poche critiche sull'attendibilità del sistema, in particolar modo per quanto riguarda la sua capacità di registrare in maniera chiara la volontà del corpo elettorale. L'esito di tale consultazione, che ha visto il coinvolgimento diretto della Corte Suprema<sup>177</sup>, ha portato all'approvazione da parte del Legislatore federale dell'*Help America Vote Act* del 2002, finalizzato ad assicurare un cospicuo finanziamento a favore dei singoli Stati per la sostituzione delle macchine obsolete con sistemi più tecnologici<sup>178</sup>.

Tale ammodernamento ha avuto però un inizio incerto a causa dell'utilizzo di sistemi non particolarmente avanzati che non prevedono il rilascio di una prova cartacea ed in considerazione di errori non trascurabili, verificatisi in sede di conteggio, che hanno comportato non poche critiche. Proprio in considerazione dei molteplici episodi di mal funzionamento delle apparecchiature, è stata sottolineata l'importanza di procedere ad una loro modernizzazione, anche attraverso il rilascio di una controprova cartacea del voto, di modo che il singolo elettore possa verificare l'esattezza della sua preferenza ed accelerare le pratiche nel caso di un eventuale riconteggio.

In linea generale, tra le procedure di informatizzazione del voto, il sistema cd. *Direct Recording Electronic System* (DRE) è quello che ha avuto maggiore successo e che consiste nell'inserire la scheda cartacea negli appositi *touchscreen* – inizialmente semplici tastiere elettroniche –, di modo che l'elettore debba semplicemente premere un tasto per esprimere la propria preferenza e che consente anche agli elettori non vedenti di votare senza particolari difficoltà.

---

<sup>176</sup> Inoltre, in Oregon, sebbene l'unica strada possibile sia quella del voto postale, le modalità di espressione del voto sono principalmente due: le *punch cards* e la lettura ottica delle schede per garantire un minimo di segretezza e che manifesta l'imprescindibile necessità di ricorrere all'uso della controprova cartacea – nonostante alcuni sistemi si caratterizzino per essere particolarmente innovativi – come garanzia da eventuali manipolazioni o abusi.

<sup>177</sup> *Bush v. Gore*, 513 U.S. 98 (2000), per un approfondimento Pizzetti, F.G., *Bush v. Gore – Un nuovo caso di federalismo giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>178</sup> L'HAVA, tra l'altro, ha previsto l'istituzione dell'*Election Assistance Commission*, un organo di collegamento tra Governo centrale e Stati membri – composto da 4 membri nominati dal Presidente previo *advice and consent* del Senato –, con il compito di verificare il raggiungimento dei progressi prefissati dall'HAVA stesso ed elargire gli *election assistance grants*.

#### IV) Riferimenti bibliografici

AA.VV., *Guide to Congress*, CQ Press, 2013.

Adams, K.H., Keene, M.L., *Alice Paul and the American Suffrage Campaign*, Champaign, 2008.

Agosta, A., Lanchester, F., Spreafico, A., (a cura di), *Elezioni ed Automazione*, Angeli, Milano, 1989.

Barbisan, B., *Nascita di un Mito*, Bologna, Il Mulino, 2008.

Bagni, S., *Giustizia costituzionale comparata*, Bologna, Bonomia university press, 2013.

Bergamini, O., *Breve storia del federalismo americano*, Milano, 1996.

Bergamini, O., *Storia degli Stati Uniti*, Bari, 2002.

Beer S.H., *To make a Nation. The rediscovery of the american federalism*, Cambridge, 1993.

Beth, R. S., Heitshusen, V., [\*Filibusters and Cloture in the Senate\*](#), Congressional Research Service, December 2014.

Bifulco, R. *Ordinamenti federali comparati*, I, Torino, 2012.

Binder, S.A., *Minority Rights, Majority Rules*, Cambridge, Cambridge University press, 1997.

Bognetti, G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, I, La Costituzione liberale, Torino, 1998.

Bologna, C., *Stato federale e National interest*, Bologna, 2010.

Bolleyer, N., *Intergovernmental cooperation. Rational choices in Federal System ad beyond*, New York, Oxford University press, 2009.

Brace, K.W., [Overview of voting equipment usage in United States, direct recording electronic voting \(DRE\)](#), Unites States election assistance commission, maggio 2004.

Brown, A., The voting rights act: addressing age-old barriers in a New Milieu, in Streb, M.J., *Law and Election politics – The rules of the Game*, Rienner, Boulder, 2005.

Brown, Wm.H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House practise. A Guide to the Rules, Precedents, and Procedures of the House*, Washington, 2011.

Brinkley, A., Polsby, N.W, Sullivan, K.M, *New Federalist Papers:Essay in Defence of the Constitution*, Twentieth Century Fund Book, 1997.

Brunelli, G., Una riforma non necessaria:l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi, in Anzon, A., Caretti, P., Grassi, S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale : atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, Giappichelli, 2000.

Camera dei deputati, Servizio Biblioteca, *Lo statuto dell'opposizione*, Roma, 2008.

Campus, D., Pasquino, G., *Usa:elezioni e sistema politico*, Forlì, 2003.

Caravale, G., *Diritto e clemenza: il pardoning power in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Torino, 2010.

Catelani, E., Norme di organizzazione ed accesso alla corte costituzionale, in Anzon A., Caretti P., Grassi S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale: atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, Giappichelli, 2000.

Chambers, W.N, Burnham W.D., *The American Party System*, New York, 1967.

Comba, M., *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia*, Napoli, 1996.

Cotta, M. Della Porta, D., Morlino, L. , *Scienza Politica*, Il Mulino, Bologna, 2001.

Corwin, E.S., *L'idea di legge superiore e il diritto costituzionale americano*, Neri Pozza Editore, Vicenza, 1928-1929.

D'Aloia, A., Torretta, P., *Le funzioni non legislative del Congresso degli Stati Uniti d'America*, in De Vergottini, G., *Diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam, 2013.

Dahlerup, D., *Women, Quotas and politics*, Routledge, 2006.

Davidson, R.H., Oleszek W.J., *Congress and Its Members*, Washington DC, 2002.

De Vergottini, G., *V. "Opposizione Parlamentare"*, in *Enciclopedia del Diritto (XXX)*, Milano, Giuffrè, 1980.

De Vergottini, G., *Diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam, 2013.

Deslippe, D., *Protesting affirmative action. The struggle over equality after the civil rights devolution*, Baltimore, 2012.

Dicey, A.V., *An introduction to the study of the law of the Constitution*, New York, 1967.

Dickmann, R., Staiano, S., (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. Studi di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2009.

Dworkin, R., *The Wounded Constitution*, in *The New York Review of Books*, 4 febbraio 1999.

Elia, L., *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIV, Milano, Giuffrè editore, 1965

Einaudi, M., *Le origini dottrinali e storiche del controllo giudiziario sulla costituzionalità delle leggi negli Stati Uniti d'America*, Torino, 1931.

Einaudi, M., *The Roosevelt Revolution*, New York, Brace and World, 1959.

Fabbrini, S., *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Laterza, Roma – Bari, 1993.

Fabbrini, S., *L'America e i suoi critici. Virtù e vizi dell'iperpotenza democratica*, Bologna: il Mulino, 2006.

Fabbrini, S., *Politica comparata. Introduzione alle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2008.

Falcone, A., *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, Giuffrè editore, 2011.

Fallon, H.J., *Constitutional Adjudication*, Harvard Law Review, 1991.

Fallon, R.H., *The Dynamic Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

Friedrich, C.J., *Trends of federalism in theory and practice*, Londra, 1968.

Gambino, S., *Forme di governo: esperienze europee e nordamericane*, Milano, 2007.

Gavara De Cara, J.C., Vallès Vives, F., *Los regimenes electorales territoriales en los Estados compuestos: Alemania, Estados Unidos e Italia*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2007.

Glassman, M.E., Dilger, R.J., *Congressional Member Organizations: Their Purpose and Activities, History, and Formation*, Congressional Reserce service, febbraio 2015.

Gold, M.B., *Senate procedure and practice*, Lanham, Rowman & Littlefield publisher, 2014.

Gratteri, A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Cedam, Padova, 2005.

Gratteri, A., *Il voto elettronico nel sistema federale americano: esperienze e proposte*, in Quaderni regionali, 2004.

Green J.C., Farmer R., *The State of the Parties*, ed. John C. Green and Rick Farmer, Lanham, 2007.

Groppi, T., *Federalismo e costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano, Giuffrè, 2001.

Groppi, T., *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Torino, Giappichelli, 1998.

Hall, K., *The Oxford companion to the Supreme Court of the United States*, Oxford, Oxford University press, 1992.

Hall, K., *The Oxford companion to United States Supreme Court*, Oxford, Oxford University press, 1999.

Harvey, A.L., *Votes without leverage: women in American electoral politics 1920-1970*, New York, Cambridge University press, 1998.

Illari, S., *Il voto per la Casa Bianca 2004: dall'ombra di Bush v. Gore passando per la riforma dell'electoral process*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, fasc. 1, 2005.

Johnson, W. C., *How our laws are made*, Washington DC, US Government Printing Office, 2000.

Katz, R.S., *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore, Md., The Johns Hopkins University Press, 1980.

Katz, R.S. e Mair, P., *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, in «Party Politics», vol. 1, n. 1, 1995.

Koger, G., *Filibustering and partisanship in the modern Senate*, in Strauss, J.R., *Party and procedure in the United States Congress*, Lanham, Rowman & Littlefield publisher, 2012.

Lanchester, F., [\*Gli Stati Uniti e l'11 settembre 2001\*](#).

Lanchester, F., *Gli strumenti della democrazia*, Milano, 2004.

La Pergola, A., *Residui «contrattualistici» e struttura federale dell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, 1969.

Livingstone, W.S., *Federalism and constitutional change*, Oxford, 1956.

Longley, L.D., Oleszek, W.J., *Bicameral Politics*, Yale University Press, 1989.

López-Basaguren, A., Escajedo San Epifanio, L., *The ways of federalism in western countries and the Horizons of territorial autonomy in Spain*, Berlin Heidelberg, Springer, 2013

Luther, J., Romboli, R., Tarchi, R., *Esperienze di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli 2000.

Mair, P., *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon, 1997.

Mayhew, D.R., *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking and investigation 1946 – 1990*, Yale University Press 1991.

Manetti, M., *L'accesso alla Corte Costituzionale nei procedimenti elettorali*, in Anzon, A., Caretti, P., Grassi, S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale : atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, Giappichelli, 2000.

Mason, A.T., Gavery, G., *American constitutional History. Essays by Edward S. Corwin*, New York, 1964.

Massa, P., *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2003.

Mattei, U., *L'imperialismo del writ of certiorari: il tramonto della giurisdizione obbligatoria nella U.S. Supreme Court*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1999.

Mattei, U., *Il modello di common law*, Torino, 2010.

Matteucci, La rivoluzione americana: una rivoluzione costituzionale, Bologna, 1987.

McColgan, A., Women under the Law. The false promise of human rights, Edimburgh, Longman, 2000.

Milkis, S.M.; Mileur, J.M., *The Great Society and the high tide of liberism*, Amherst-Boston, 2005.

Morbidelli, G., Pegoraro, L., Reposo, A., Volpi. M., *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2012.

Negri, Le origini del federalismo americano, in Studi parl. pol. cost., Milano, 1970.

O'Toole, American Intergovernmental relations, Foundations, Perspectives, and Issues, Thousand Oaks, CQ Press, 2013.

Odegaard, P., Baerwald, H., *American Government*, New York, 1962.

Oleszek, W.J., *Congressional procedures and the policy process*, Washington, Congressional quarterly, 1996.

Olivetti Rason, N., La dinamica costituzionale degli Stati Uniti d'America, Padova, 1984.

Oliviero, M., Volpi, M., *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, Giappichelli, 2007.

Orofino, G., *L'espressione elettronica del suffragio*, in Diritto dell'Internet, 2006.

OSCE, [\*Election Observation Mission Final Report\*](#), marzo 2005.

Pace, A., *Quale, dei tanti federalismi?*, atti del convegno internazionale organizzato dalla Facoltà di giurisprudenza dell'Università La Sapienza: Roma, 31 gennaio - 1 febbraio 1997, Padova, Cedam, 1997.

Parker J., *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements. Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and United States*, Routledge, 2015.

Pegoraro, L., Pavani, G., Pennicino, S., *Chi controlla le elezioni*, Bologna, Bionomia University press, 2011.

Peters, A., *Women, Quotas and Constitutions. A comparative study of affirmative action for women under American, German, European community and international law*, London, Kluwer Law international, 1999.

Pierini, *Federalismo e Welfare State nell'esperienza giuridica degli Stati Uniti*, Torino, Giappichelli, 2003.

Pizzetti, F. (a cura di), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1998.

Pizzetti, F.G., *Bush v. Gore – Un nuovo caso di federalismo giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2002.

Regan, R.L., *A constitutional history of the U.S. Supreme Court*, Washington, The Catholic university of America press, 2015.

Rinella, A., *Materiali per uno studio di diritto comparato sullo Statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare*, Trieste, EUT Edizioni Università Trieste, 1999.

Rossum, R.A., Tarr, G.A., *American constitutional law, vol.1, The structure of Government*, Belmont, Wadsworth Publishing, 2006.

Rubio, P.F., *A history of Affirmative Action*, Jackson, 2001.

Ruggeri, A., Spadaro, A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004.

Sacerdoti G., Reposo A., Patrono, M., *Guida alla Costituzione degli Stati Uniti d'America*, Milano, 1995.

Sartori, G., *Partiti e sistemi di partito*, Firenze, Editrice Universitaria, 1965.

Sedler, R.A., *Constitutional law in the United States*, Kluwer Law International, 2012.

Servizio Biblioteca della Camera- Dossier di documentazione, [\*Il voto elettronico\*](#), 08 giugno 2005.

Sinclair, B., *Unorthodox Legiferare*, Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1997.

Schlesinger, A., *The Imperial Presidency*, New York, 1974.

Smith, T.E., Marbach, J.R., Katz, E., *Federalism in America. An Encyclopedia*, Westport, CT, 2005.

Wheare, K.C., *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997.

Schattschneider, E.E., *Party Government*, New York, 1942.

Smith S.S., Roberts J, Vander Wielen R., *The American Congress*, New York, 2003.

Smith, S.S., Roberts, J.M., Vander Wielen, R., *The American Congress*, New York, Cambridge University Press, 2013.

Spitzer, R.J., *The President veto. Touchstone of the american Presidency*, Albany, 1988.

Stone, G.R., *Constitutional Law* (5 ed.). New York: Aspen Publishers, 2005.

Strauss, J.R., *Party and procedure in the United States Congress*, Lanham, Rowman& Littlefield publisher, 2012.

Stroppiana, L., *Stati Uniti*, Il Mulino, 2006.

Sullivan, J.V., *How our laws are made*, Washington DC, Thomas on line, 2008.

Sullivan, K.M., Gunther, G., *Constitutional Law*. New York: Foundation Press, 2007.

Teodori, M., *Il Sistema politico americano*, Newton & Compton, Roma, 1996.

Toniatti, R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, Milano, 1983.

Tribe, L.H., *American constitutiona law*, New York, 2000.

Trucco, L., *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in Riv. inf. e informatica, 2/2011.

Van Beek, S.D., *Post-Passage Politics*, University of Pittsburgh Press, 1995.

Vogler, D.J., *The Third House*, Northwestern University Press, 1971.

Where, K.C., *Del governo federale*, Bologna, 1997.

Wildavsky, A., *The New Politics of the Budgetary*, Glenview, 1988.

Wilson, W., *Congressional Government*, Boston, 1885.

Zimmerman, J.F., *Contemporary American Federalism. The growth of national power*, New York- Westport, 1992.

### Tipo di Stato



**Gli Stati Uniti sono uno Stato federale composto da 50 stati membri.**

**Rapporti centro-periferia - la Costituzione prevede:**



**- due tipi di competenze legislative:**

- *quelle enumerate spettanti alla Federazione, e*
- *quelle residue dei singoli Stati;*



**- la c.d. supremacy clause, secondo cui la legge federale deve prevalere su quella statale sempre che la prima sia stata emanata nel rispetto delle previsioni costituzionali;**



**- attribuisce alla Corte suprema la competenza a giudicare le cause:**

**a) in cui deve essere applicata la legge federale (*federal question cases*);**

**b) che possono sorgere tra cittadini di Stati diversi (*diversity cases*);**

**c) relative al diritto marittimo;**

**d) in cui sono parte gli Stati Uniti;**

**d) che sorgono fra più Stati;**

**e) in cui sono coinvolti ambasciatori, rappresentanti diplomatici e consoli.**



*Nelle ipotesi di cui alle lettere d) ed e) la Corte Suprema ha giurisdizione esclusiva; negli altri casi può essere adita come giudice d'appello contro le decisioni di giudici dei singoli Stati.*

### Forma di governo



**Presidenziale** (*caratterizzata da una rigida separazione tra potere esecutivo e legislativo*).



**La durata in carica di Presidente e Congresso è fissa e le scadenze elettorali sono prestabilite.**



**Presenza di un sistema di “checks and balances” per evitare paralisi istituzionali e incentivare la collaborazione istituzionale. Ciascuna istituzione ha un potere di veto sul funzionamento delle altre:**



**• le nomine presidenziali necessitano del «consiglio e consenso» del Senato;**



**• il Congresso ha bisogno della firma Presidenziale per far sì che un progetto da esso approvato diventi legge.**



**È un sistema di governo a poteri separati e bilanciati in cui si possono formare diversi equilibri istituzionali. Così, fino agli anni '30, si è avuta la primazia del Congresso (potere legislativo), mentre successivamente si è progressivamente assistito alla primazia della Presidenza (potere esecutivo).**



# IL CONGRESSO



## Il Congresso: Camera dei Rappresentanti e Senato



## Il Congresso: aspetti chiave



### Bicameralismo paritario e parzialmente differenziato



#### Bicameralismo paritario



- nell'esercizio della funzione legislativa (ma i disegni di legge in materia finanziaria vengono presentati sempre alla Camera dei Rappresentanti)



- nel procedimento di revisione costituzionale.



#### Bicameralismo parzialmente differenziato

#### Differenze:



- requisiti per essere eletti nelle due Camere;



- rappresentanza paritaria degli stati:



**Camera:** rappresentazione proporzionale della popolazione;



**Senato:** rappresentazione paritaria fra gli stati, a prescindere dalle dimensioni e dalla densità demografica.



- potere di *advise and consent* del Senato per:
  - le nomine presidenziali;
  - la ratifica dei trattati internazionali;



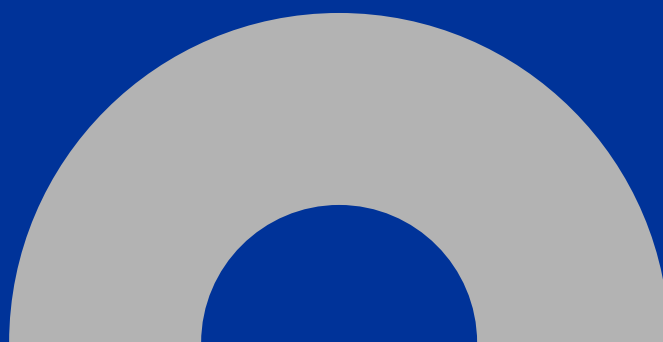
- procedimento di *impeachment*:



**Camera:** cura la fase istruttoria e decide se procedere alla messa in stato d'accusa;



**Senato:** svolge il ruolo di giudice.



### Camera dei Rappresentanti



**È eletta direttamente in collegi uninominali, ripartiti su base statale in proporzione alla popolazione dello Stato.**



**Requisiti per essere eletto Rappresentante:**

- avere almeno 25 anni;
- essere cittadino degli Stati Uniti da almeno 7 anni;
- essere residente nello Stato in cui si viene eletto.



**Si rinnova ogni 2 anni.**

**435**

**Numero dei deputati.**



### Sistema elettorale



**Sistema elettorale maggioritario (formula plurality, *first past the post*).**



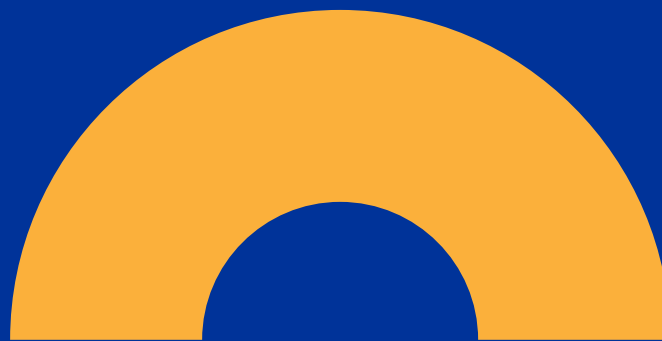
**Ripartizione dei seggi:**

- è aggiornata con cadenza decennale, in base all'ultimo censimento;
- ogni Stato ha almeno 1 rappresentante, indipendentemente dalla consistenza della sua popolazione.

**I collegi elettorali sono definiti dalle assemblee legislative dei singoli Stati e tale prerogativa è limitata solo da alcune leggi contro la segregazione razziale.**



## Composizione del Senato e sistema elettorale



### Senato



**È eletto direttamente sulla base di collegi la cui estensione coincide con quella di ciascuno Stato.**



**Requisiti per essere eletto senatore:**

- **avere almeno 30 anni;**
- **essere cittadino degli Stati Uniti da almeno 9 anni;**
- **essere residente nello Stato in cui si è candidati.**

**100**

**Numero dei senatori.**



**Ogni stato ha diritto a 2 seggi.**



**I senatori sono eletti con sistema maggioritario a turno unico (formula plurality).**



**Il Senato è un organo permanente: ciascun senatore ha un mandato di 6 anni, ma il Senato si rinnova di 1/3 ogni 2 anni.**

*Ai fini del rinnovo dell'assemblea, per evitare che i due senatori spettanti a ciascuno Stato siano eletti contemporaneamente, i senatori sono divisi in tre gruppi (due di 33 e uno di 34) composti da senatori di stati diversi.*

# IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO



U.S.A.

Il procedimento di approvazione delle leggi



Inizio del procedimento



Presentazione di un disegno di legge da parte di un membro della Camera o del Senato (c.d. sponsor)



I bill sia "private" - ovvero progetti che interessano una o più persone o una o più associazioni - sia "public" - ovvero progetti con un contenuto di tipo generale:

- sono la forma più tipica della legislazione;
- possono essere presentati sia alla Camera sia al Senato (solo i disegni di legge in materia finanziaria devono essere avviati alla Camera).



Dopo l'introduzione, il disegno di legge viene deferito dal Presidente di ciascun ramo del Congresso alla commissione permanente che ha competenza in materia.

Le commissioni possono:

- chiedere il parere dei dipartimenti e delle agenzie governative;
- svolgere audizioni in cui acquisire la testimonianza di singole persone.

Decisione della commissione sull'invio (con o senza emendamenti) del disegno di legge alla Camera o al Senato per il dibattito



SI

Si tiene una sessione (c.d. Mark-up) durante la quale si revisiona il testo e si prepara una relazione che documenta il motivo per cui la commissione sostiene il disegno di legge.

NO



Il disegno di legge viene respinto.



Il disegno di legge viene discusso, modificato e votato sia alla Camera sia al Senato.

La discussione dell'assemblea si svolge nel Committee of the Whole alla Camera, mentre al Senato lo svolgimento del dibattito è meno strutturato.



approvazione del medesimo testo

NO



Viene convocato un conference committee

(composto dai membri anziani delle commissioni permanenti di ciascuna camera che hanno originariamente esaminato la normativa, con il compito di comporre le differenze e arrivare a una versione condivisa da entrambi i rami del Parlamento. Raggiunto l'accordo, il conference committee redige una relazione. Se la relazione viene approvata da Camera e Senato, il disegno di legge viene trasmesso al Presidente per la firma.



trasmissione al Presidente per la firma. Il Presidente può:



firmare (legge approvata)



non firmare (potere di veto), illustrando le sue obiezioni in una nota



Il Congresso può:

- decidere di modificare il disegno di legge in base alle indicazioni del Presidente, oppure
- riapprovare il disegno di legge a maggioranza dei 2/3 dei membri di ciascuna camera, scavalcando il veto presidenziale.



### Requisiti per essere eletto Presidente:

- avere almeno 35 anni;
- essere cittadino degli Stati Uniti;
- essere residente negli Stati Uniti da almeno 14 anni.



### Modalità di elezione

L'elezione si svolge in 2 fasi:

• **fase 1 (non è disciplinata dalla Costituzione):** è finalizzata a selezionare il candidato che concorrerà alle presidenziali.

La selezione avviene mediante:

- caucus (riunioni dei dirigenti di un partito politico volte a selezionare i candidati alle elezioni);
- primarie (vere e proprie votazioni con elettori che si recano ai seggi per indicare il proprio candidato).

I

II

• **fase 2 (disciplinata dalla Costituzione):**

**elezione del Presidente (e del Vice-Presidente) da parte dei Grandi Elettori con voto a scrutinio segreto.**

I Grandi elettori sono eletti da ciascuno Stato in numero corrispondente al totale dei propri Senatori e Rappresentanti.

### Aspetti chiave

**Durata del mandato: 4 anni.**



La durata è fissa (in caso di morte, dimissioni o impeachment, i poteri presidenziali sono esercitati dal vicepresidente sino alla fine del mandato).

L'assegnazione a ciascuno Stato di tanti Grandi Elettori quanti sono i Rappresentanti e i Senatori che gli spettano nel Congresso attribuisce agli Stati più piccoli un peso politico maggiore nella elezione del Presidente rispetto a quello che avrebbero usando l'esclusivo criterio demografico. Infatti, solo il numero dei Rappresentanti è proporzionale alla popolazione, mentre i Senatori sono due per ciascuno Stato a prescindere dalla consistenza demografica dello Stato.



L'elezione del Presidente è:

• (formalmente) indiretta di secondo grado, ma

• (di fatto) diretta per le modalità di scelta dei Grandi Elettori (elezione diretta con sistema maggioritario) e per il sistema bipartitico (per cui il risultato dell'elezione di secondo grado è scontato). Infatti, chi vota trova sulla scheda il nome dei candidati alla presidenza e alla vice presidenza di ciascun partito, ai quali è collegata una lista di Grandi Elettori, in numero pari a quelli spettanti allo stato. Ciò fa concepire ai cittadini americani l'elezione presidenziale come un'elezione diretta.



# L'IMPEACHMENT



U.S.A.

## Finalità e modalità



**È un rimedio costituzionale finalizzato:**

- a punire gravi reati volti a scardinare il sistema istituzionale, e
- a salvaguardare il regime costituzionale.



**Può essere rivolto nei confronti di:**

- **Presidente;**
- **Vice-Presidente;**
- **civil officers degli Stati Uniti;**
- **tutti i funzionari nominati dal Presidente.**



**Motivi per cui può essere proposto:**

- **tradimento;**
- **corruzione;**
- **altri gravi reati;**
- **comportamenti gravi non aventi rilevanza penale ma comunque idonei a determinare un abuso di potere o effetti negativi sui pubblici interessi.**



## Procedimento



**La Camera dei Rappresentanti discute i presupposti dell'accusa. Con voto a maggioranza semplice dei presenti decide se trasmetterla al Senato sotto forma di "Article of Impeachment" (documento in cui sono formalizzate le accuse).**



**Il Senato decide sull'accusa proposta dalla Camera con voto a maggioranza dei 2/3 dei presenti.**

# LA REVISIONE DELLA COSTITUZIONE



## Il procedimento di revisione



**La Costituzione americana è rigida.**



**Il procedimento di revisione si svolge in 2 fasi.**

**I**

**• Fase 1 (proposta): possono aversi 2 modalità:**

**- il Congresso formula ed approva a maggioranza qualificata dei 2/3 dei voti delle 2 Camere la proposta di emendamento; o**



**- su richiesta di almeno 2/3 dei Parlamenti degli Stati, viene convocata dal Congresso una "Convention ad hoc" che formulerà la proposta emendativa.**

**II**

**• Fase 2 (ratifica): è necessaria la ratifica di almeno 3/4 degli Stati (38 su 50).**

***Possono aversi 2 modalità (a scelta del Congresso) di ratifica dell'emendamento, a seconda che sia effettuata:***



***- dagli organi legislativi di ciascuno Stato, o  
- da apposite "Convention" convocate in ciascuno Stato.***



**Gli emendamenti approvati non sono inseriti nel corpo originario della Costituzione ma vengono elencati dopo l'ultimo articolo.**