



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. I

(ESTRATTO)

**PATRIZIA MAGARÒ**

**L'ELEZIONE DEL 46° PRESIDENTE DEGLI STATI UNITI:**

**LUCI E OMBRE DI UN "MOMENTOUS EVENT"**

**NELLA STORIA DELLA DEMOCRAZIA AMERICANA**

19 GENNAIO 2021

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

Patrizia Magarò

**L'elezione del 46° Presidente degli Stati Uniti: luci e ombre di un “*momentous event*” nella storia della democrazia americana\***

**ABSTRACT:** *This essay examines some constitutional issues and problematic aspects of the presidential election in 2020, devoting specific attention to the transition process, the effects of the electoral lawsuits, the Electoral College procedure and the counting of the electoral votes in Congress.*

*The analysis also takes into consideration the institutional consequences of the Jan. 6 attack on U.S. Capitol and the escalation of tensions between the Legislative and the Executive branches of government.*

SOMMARIO: 1. Le elezioni presidenziali nel contesto pandemico. – 2. L' *Election Day* del 3 novembre 2020: aspetti di una crisi istituzionale annunciata. – 3. Alcuni profili problematici del contenzioso post-elettorale. – 4. Dalla riunione dell' *Electoral College* all'assalto al Campidoglio. – 5. La reazione di un Congresso “oltraggiato” a un Presidente “piromane della democrazia”. – 6. L' *Inauguration Day*: *stress test* finale del sistema costituzionale statunitense.

1. *Le elezioni presidenziali nel contesto pandemico.*

L' *Inauguration Day* del 20 gennaio 2021, con il giuramento e l'ingresso alla Casa Bianca di Joe Biden, segna la fine di un processo “epocale”, fra i più tormentati nella storia statunitense, non solo per lo scenario inedito in cui si è svolto, segnato dalla pandemia COVID-19, ma anche per i numerosi (e spesso privi di precedenti) profili problematici, sul piano costituzionale, che hanno accompagnato le diverse fasi in cui si articola l' *iter* dell'elezione presidenziale, oltre che per il tragico atto di “terrorismo domestico” e di oltraggio al Congresso – il luogo più simbolico della democrazia USA – del 6 gennaio scorso.

La fase iniziale del complesso (e solo in parte regolato dalla Costituzione) procedimento per l'elezione del *Commander in Chief* degli Stati Uniti d'America ha coinciso, nei primi mesi del 2020, con il deflagrare dell'emergenza sanitaria, che ha costretto gli Stati della Federazione a posticipare gli appuntamenti elettorali per lo svolgimento delle primarie e a riprogrammare i *caucuses* per la selezione dei delegati alle *party conventions*, nonché a conciliare le modalità di espressione del voto con le esigenze di sicurezza, in particolar modo estendendo e rendendo più agevole il ricorso al voto *by mail*<sup>1</sup>.

La campagna elettorale dei *presidential candidates* dei due principali partiti – il democratico Joe Biden (in seguito alla sua *nomination*, nell'agosto 2020, nel corso della *democratic national convention* svoltasi per la prima volta in modalità *all-virtual*) e il Presidente *incumbent*, il repubblicano Donald Trump – si è svolta in un contesto di grande incertezza, in ragione dei fattori contingenti legati alla pandemia. La positività di Trump e di parte del suo *staff* al COVID-19, a un mese dall' *Election Day* del 3 novembre, ha prefigurato un possibile scenario denso di ulteriori tensioni: nella linea di successione stabilita dal *Succession Act* del 1947, in caso di contemporanea “*removal, death, resignation or inability*” di Presidente e Vice Presidente, la carica di Capo dello Stato sarebbe stata infatti assunta dalla *Speaker* della Camera dei Rappresentanti, la democratica Nancy Pelosi<sup>2</sup>.

---

\* Contributo pubblicato ai sensi dell'art. 3, comma 12, del regolamento della Rivista.

<sup>1</sup> Si veda al riguardo L. PAIGE WHITAKER, *Election 2020 and the COVID-19 Pandemic: Legal Issues in Absentee and All-Mail Voting*, Congressional Research Service, Washington D.C., May 15, 2020, 2, anche in riferimento alle controversie sul voto postale, sorte negli Stati in occasione dello svolgimento delle primarie. Sull'espansione del *mail voting* cfr. K. L. SHANTON, S. J. ECKMAN, *Mail Voting and COVID-19: Developments and Potential Challenges*, Congressional Research Service, Washington D.C., April 23, 2020.

<sup>2</sup> A tale proposito, si veda S. V. LEVINSON, *If Trump and Pence both get very sick, it's not clear who would be president*, in *The Washington Post* 20 maggio, 2020. Sul *Succession Act* si vedano in particolare le osservazioni critiche di A. R. AMAR, V. D. AMAR, *Is the Presidential Succession Law Constitutional?* in *Stanford Law Review*, Vol. 48, No. 1, 1995, 113-139, i quali sostengono la non conformità alla Costituzione della legge del 1947; l'art. II della Carta del 1787

Tenuto conto del perdurare dell'emergenza sanitaria (la cui stessa gestione è stata oggetto di contrapposta polarizzazione politica e sociale), era facilmente prevedibile un massiccio ricorso al voto per corrispondenza in occasione dell'appuntamento elettorale del 3 novembre, con il conseguente allungamento dei tempi per lo scrutinio e la certificazione del risultato finale.

Al riguardo pare utile osservare che il *mail voting* costituisce una realtà ampiamente consolidata – anche se disciplinata in maniera articolata<sup>3</sup> – negli Stati membri della Federazione<sup>4</sup> e in quattro di essi (Colorado, Hawaii, Oregon e Washington) rappresenta la modalità ordinaria di espressione del voto.

Dall'esperienza degli ultimi due decenni, emerge che il voto per posta non ha avvantaggiato alcun partito<sup>5</sup>, né favorito irregolarità del processo elettorale (la percentuale di manipolazioni e falsificazioni elettorali, secondo recenti studi, oscillerebbe fra lo 0.00000013% e lo 0.00000017%<sup>6</sup>); aspetto problematico viene ritenuto invece quello connesso alla sua totale dipendenza dallo *United State Postal Service*, l'agenzia esecutiva federale incaricata della fornitura del servizio postale (che l'art. I, sez. 8, assegna alla competenze dello *US government*).

Tutto ciò premesso, va rilevato che la campagna elettorale di Trump è stata largamente dominata dalla retorica dell'opposizione al voto postale, definito nei suoi corrosivi *twitter* (sin dall'aprile 2020) “*inaccurate*” e “*fraudulent*”<sup>7</sup>, senza mai fornire concrete prove a sostegno di tali affermazioni. Ritenendo che, a causa dell'epidemia COVID-19, l'ampio ricorso al voto per corrispondenza (fortemente promosso dal partito democratico, il cui elettorato è più sensibile al tema del pericolo sanitario) implicasse seri rischi di frodi elettorali, il Presidente ha perfino prospettato l'ipotesi di un rinvio delle elezioni di novembre. Tale proposta è però apparsa sin da subito politicamente assai improbabile e costituzionalmente problematica. Il potere di assumere una simile decisione non può farsi infatti rientrare nelle competenze, neppure in caso di emergenza, dell'Esecutivo, in quanto la data del *Federal Election Day* – “*on the Tuesday next after the first Monday in the month of November*” – è fissato in una legge federale del 1845<sup>8</sup>, che solo il Congresso può modificare (e ciò

---

richiede al Congresso di individuare un “*officer*” per la successione nella carica di Presidente e del Vicepresidente, categoria che non comprenderebbe i membri del Congresso, in quanto “*elected officials and not presidential appointees*”. Per una replica a tale tesi e la ricostruzione della “*debatable question*” in oggetto, si faccia riferimento a J. F. MANNING, *Not Proved: Some Lingering Questions about Legislative Succession to the Presidency*, in [Stanford Law Review](#), Vol. 48, No. 1, 1995, 141-153.

<sup>3</sup> Nella categoria del voto *by mail* va distinto l'*absentee voting* dall'*all mail voting* (o *universal mail-in voting*). Il “voto per assenza” implica un'espressa richiesta dell'elettore di avvalersi di tale modalità di voto, in genere consentito a chi non possa recarsi alle urne a causa di un comprovato impedimento (ma in realtà in quasi due terzi degli Stati è previsto il “*no excuse absentee vote*”, esonerando il richiedente dal fornire una giustificazione). Nel “voto per corrispondenza” propriamente detto, invece, le autorità locali inviano automaticamente le schede elettorali agli aventi diritto. Le leggi statali prevedono discipline differenti anche relativamente all'*early voting* (cioè alla possibilità di esprimere il voto prima del giorno stabilito per le elezioni), alle procedure e ai termini di invio e ricezione del voto postale. Per una rassegna delle legislazioni statali sul tema, si veda quanto pubblicato dalla *National Conference of State Legislatures* sul suo [sito web](#), nelle sezioni “[Voting Outside the Polling Place: Absentee, All-Mail and other Voting at Home Options](#)”, “[States With All-Mail Elections](#)”, “[State Laws Governing Early Voting](#)”.

<sup>4</sup> Va ricordato sul punto che la *Election Clause* stabilita nell'art. I, sez. 4, della Costituzione prevede che “i tempi, i luoghi e le modalità per le elezioni dei Senatori e dei Rappresentanti saranno stabiliti in ciascuno Stato dal Legislativo locale; ma in ogni tempo il Congresso potrà con legge disporre o modificare la relativa disciplina, salvo che per la sede dell'elezione dei Senatori”. Su tale clausola (che consente alla Federazione di intervenire, per disciplinare le elezioni federali), considerata “*the Swiss army knife of federal election law*”, si vedano le osservazioni di M. T. MORLEY, in [Northwestern University Law Review](#), Vol. 109, No. 3, 847.

<sup>5</sup> Cfr. D. M. THOMPSON, J. YODER, J. WU, A. B. HALL, *The neutral partisan effects of vote-by-mail: evidence from county-level rollouts*, Stanford Institute for Economic Policy Research, Working Paper No. 20-015, April, 2020.

<sup>6</sup> Si veda lo studio del BRENNAN CENTER FOR JUSTICE, [Debunking the Voter Fraud Myth](#), January, 31, 2017.

<sup>7</sup> In un *tweet* del 30 luglio 2020, il Presidente Trump ha comunque distinto il voto *by mail* (*universal mail-in voting*) dal voto per assenza, opponendosi solo al primo. Sulla distinzione fra le due modalità di voto v. *supra*, nota 3.

<sup>8</sup> Cfr. US CONGRESS, January 23, 1945, [An act to establish a uniform time for holding elections for electors of President and Vice President in all the States of the Union](#). “*Election Day*” è il giorno stabilito dalla legge per le “*general elections*”, l'elezione dei “*public officials*” federali (Presidente, Vicepresidente e Congresso), negli Stati Uniti d'America. La Costituzione consente agli Stati di scegliere “*times, places and manner of holding elections for Senator and Representatives*”, ma autorizza il Congresso a dettare al riguardo una disciplina destinata a prevalere su quelle statali e a stabilire le date sia per la scelta degli elettori presidenziali che per la loro riunione al fine di esprimere il voto per il

risultava assai difficile nel 2020, con una Camera dei rappresentanti a maggioranza democratica). Va comunque tenuto conto del fatto che solo attraverso un emendamento costituzionale appare possibile stabilire un termine diverso dal “mezzogiorno del 20 gennaio” per la fine del mandato del Presidente in carica<sup>9</sup>.

In un simile contesto, studi e simulazioni (sviluppate anche da società tecnologiche) hanno cercato di dimostrare che, a causa dell’accentuato *partisan split* fra i repubblicani e i democratici nell’approccio al voto postale, lo scrutinio durante l’*Electoral Night* del 3 novembre avrebbe molto probabilmente aperto uno scenario (definito, con diversa sfumatura cromatica, come “*red mirage*”<sup>10</sup> o “*big blue shift*”<sup>11</sup>), caratterizzato da un elevato tasso di scontro politico e istituzionale. I voti espressi di persona da elettori già convinti o indotti a sottovalutare il rischio COVID-19 – certamente conteggiati prima di quelli inviati via posta – avrebbero dato a Trump l’illusione di assumere un forte vantaggio (al punto magari da indurlo a dichiarare anticipatamente la vittoria); questo era destinato tuttavia a ridursi progressivamente e poteva perfino spostarsi il risultato finale, con un’elevata probabilità di pretestuosa contestazione del voto da parte del Presidente in carica.

Il tema del voto per posta e la stessa pandemia COVID-19 hanno ulteriormente accentuato una polarizzazione che si era già intensificata in maniera “insolita” negli Stati Uniti d’America negli ultimi decenni (degenerando per certi aspetti in una vera e propria tribalizzazione della politica, anche grazie alla diffusione dei *social media* e agli effetti delle loro *echo chambers*). Essa affonda però le sue radici nelle linee di faglia di carattere razziale, ideologico e religioso che da sempre hanno segnato la società statunitense e che dagli anni ’60 del secolo scorso sono divenute senza soluzione di continuità sempre più pronunciate.

I fattori di divisione sociale – la cui ricomposizione non è stata favorita dalle politiche e dalla comunicazione dell’amministrazione Trump – sono divenuti ancor più preoccupanti nel contesto storico segnato dalla crisi economica connessa a quella sanitaria, dal movimento *Black Lives Matter*, dal diffondersi di teorie complottiste e di un universo tanto variegato quanto inquietante di compagini estremiste (in un Paese in cui la crisi pandemica ha spinto cinque milioni di persone ad acquistare un’arma da fuoco per la prima volta<sup>12</sup>).

## 2. L’Election Day del 3 novembre 2020: aspetti di una crisi istituzionale annunciata.

L’art. II, sez. 1 della Costituzione statunitense, come modificato dal XII emendamento nel 1804, stabilisce le modalità per l’elezione del Presidente e del Vicepresidente, richiedendo a ciascuno Stato della Federazione di “*appoint, by whatever means the legislature chooses*”, un numero di *electors*

---

Presidente e Vicepresidente. Stabilendo una data uniforme per la designazione degli elettori presidenziali, l’elezione dei membri della Camera dei rappresentanti e il rinnovo di un terzo del Senato, il Congresso ha inteso apprestare una garanzia contro “*frauds and abuses*” nell’elezione del Presidente e del Vicepresidente. Cfr. J. M. STONECASH, J. E. BOSCARINO, R. T. KERSH, *Congressional Intrusion to Specify State Voting Dates for National Offices*, in *Publius*, vol. 38, no. 1, 2008, 148. La legge del 1845 ha stabilito inoltre che “*neither the Constitution nor Congress provides [...] any power to the President or other federal officials to change this date outside of Congress’s regular legislative process*”. Il 3 novembre 2020, si è votato anche per il rinnovo della Camera dei Rappresentanti, di un terzo del Senato e, in molti Stati, si sono svolte le elezioni di Governatori, Assemblee legislative, altre cariche locali e giudici, nonché numerose *ballot measures*.

<sup>9</sup> A tale riguardo si veda, ad esempio, J. D. SHELLY, *Postponing Federal Elections and the COVID-19 Pandemic: Legal Considerations*, Congressional Research Service, Washington D.C., March 20, 2020.

<sup>10</sup> L’espressione “*red mirage*” è stata impiegata, nell’agosto 2020, nelle ricerche e analisi sviluppate dalla società tecnologica statunitense Hawkfish, illustrate sul [sito web di quest’ultima](#).

<sup>11</sup> L’espressione “*blue shift*” è stata coniata, nel 2013, da E. B. FOLEY e impiegata nel suo studio *A Big Blue Shift: Measuring an Asymmetrical Increasing Margin of Litigation*, in *Journal of Law and Politics*, Vol. XXIII, 2013, 501-546. Relativamente alle elezioni del 2020, si veda, dello stesso Autore, il saggio *Preparing for a Disputed Presidential Election: An Exercise in Election Risk Assessment and Management*, in *Loyola University Chicago Law Journal*, Vol. 51, 2, 2019, 309-362.

<sup>12</sup> I dati sono stati rilasciati dalla NSSF, *The Firearm Industry Trade Association* e sono peraltro riferiti ai soli primi sette mesi del 2020.



pari al totale dei suoi rappresentanti al Congresso (attualmente i “grandi elettori sono 538, inclusi i tre elettori spettanti al *District of Columbia*).

Poiché gli Stati hanno tutti adottato, da centocinquant’anni, il sistema dell’investitura diretta dei “grandi elettori presidenziali”, durante l’*Election Day* i cittadini dell’intera Federazione scelgono i membri dell’*Electoral College*. Con tale formula – che non compare nella Costituzione – si indica il “processo” (non il luogo fisico) attraverso il quale gli *electors*, il “*first Monday after the second Wednesday*” del successivo mese di dicembre, nei rispettivi Stati, esprimono il loro voto per il Presidente e il Vice presidente; le schede vengono quindi trasmesse a Washington e il Congresso, a gennaio, riunendosi in sessione congiunta, procede al loro conteggio, proclamando vincitore il candidato che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti dei “grandi elettori”.

Il sistema indiretto di elezione del Presidente<sup>13</sup> (da molti ritenuto un *undemocratic anachronism*, oggetto nel tempo di diverse proposte di riforma<sup>14</sup>) non impedisce tuttavia di conoscere di fatto il nome del nuovo inquilino della Casa Bianca già al termine dello spoglio dei voti espressi per gli elettori presidenziali.

Ciò è possibile perché tutti gli Stati membri hanno fatto della scelta dei grandi elettori lo strumento di un’elezione popolare, organizzata in modo da corrispondere alla scelta dei candidati Presidenti operata dalle *conventions* nazionali dei partiti politici, al punto che i nomi dei candidati Elettori neppure compaiono sulla scheda elettorale presentata ai cittadini al momento del voto. La quasi totalità degli Stati ha inoltre adottato, per l’elezione dei rispettivi grandi elettori, il sistema “*winner-take-all*” o “*general ticket*” – ad eccezione del Maine e del Nebraska che utilizzano il “*district system*” – in base al quale tutti gli elettori vengono assegnati alla lista (collegata a un *ticket* di candidati alla Presidenza e Vice Presidenza) che ottiene il maggior numero di voti<sup>15</sup>.

In secondo luogo, gli *electors*, con rarissime eccezioni, hanno votato per il candidato che si sono impegnati a sostenere, pur non essendo comunque formalmente obbligati dalla Costituzione a rispettare la volontà popolare. Quasi la metà degli Stati ha introdotto leggi volte a sanzionare il comportamento dei cd. “*faithless*” o “*unfaithful*” *electors* (opzione ritenuta costituzionalmente legittima dalla Corte Suprema<sup>16</sup>), ma non risulta che gli “elettori sleali” abbiano finora influenzato l’esito di un’elezione presidenziale<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> La normativa costituzionale e legislativa relativa alle elezioni presidenziali è reperibile, ad esempio, nella raccolta “[The 2020 Presidential election. Provisions of the Constitution and U.S. Code](#)”, pubblicata nel luglio 2020 dal *National Archives and Records Administration (NARA)*.

<sup>14</sup> Per una ricostruzione del dibattito dottrinale statunitense e l’illustrazione delle varie proposte di riforma dell’*Electoral College* si veda, in particolare, THOMAS H. NEALE, *The Electoral College: Contemporary Issues for Congress*, Congressional Research Service, Washington D.C., October 6, 2017. Sulle ragioni a favore del mantenimento dell’attuale sistema, si veda, ad esempio, ROBERT F. WEINHAGEN JR., *Should the Electoral College Be Abandoned?*, in [American Bar Association Journal](#), Vol. 67, No. 7, 1981, 852-857. Si veda altresì R. BENNETT, *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti? Il problema del collegio elettorale*, Milano, 2009.

<sup>15</sup> Sul punto si veda, ad esempio, T. H. NEALE, *The Electoral College: How It Works in Contemporary Presidential Elections*, Congressional Research Service, Washington D.C., May 15, 2017, 10-12. Più ampiamente, v. S. MULROY, *Rethinking US Election Law. Unskewing the System*, Northampton, 2020.

<sup>16</sup> U.S. SUPREME COURT, *Chiafalo v. Washington*, No. 19–465, July 6, 2020. Per un articolato commento della sentenza si veda R. TONIATTI, *La Corte Suprema conferma la sanzionabilità dei componenti “infedeli” dell’Electoral College presidenziale*, in [Diritto costituzionale eurounitario e comparazione costituzionale](#), in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, VI, Genova, 2020, 141 ss.,

<sup>17</sup> Cfr. T. H. NEALE, *The Electoral College*, cit., 8, il quale ricorda che, dal 1900, vi è stato un elettore sleale nell’elezione del 1948 e in quelle del 1956, 1960, 1968, 1972, 1976, 1988 e 2004. I dieci “*faithless electors*” nel 2016 hanno rappresentato un’eccezione, destinata a non ripetersi, alla luce della pronuncia della Corte Suprema più sopra richiamata. Per i nomi degli elettori “infedeli” e le ragioni del loro voto, si veda il sito [web FairVote](#) e la sezione *Faithless Electors*.

Per una panoramica sulla legislazione degli Stati relativa agli “elettori sleali” si veda quanto pubblicato sul sito della NCLS, nella sezione dedicata all’[Electoral College](#) nel 2020 e ai “*faithless electors*”.

Sulla progressiva adozione, da parte degli Stati di uno “*uniform faithful presidential electors act*”, si veda la ricostruzione (e le osservazioni) di R. J. DELAHUNTY, *Is the Uniform Faithful Presidential Electors Act Constitutional?*, in [Cardoso Law Review De Novo](#), 129, 2016, 165-196.

L'appuntamento del 3 novembre ha svelato però alcuni profili inediti relativamente ad alcune regole di correttezza politica, il cui rispetto garantisce il lineare svolgimento dei successivi adempimenti richiesti dalla Costituzione per giungere alla proclamazione del Presidente (nonché una “ordinata” transizione).

Si è senza dubbio trattato dell'elezione più partecipata degli ultimi 120 anni, avendo votato oltre 159 milioni di statunitensi (159.633.396, per la precisione, corrispondente al 66,7% degli aventi diritto al voto), dei quali ben 65.642.049 si sono espressi *by mail*.

Il democratico Joe Biden ha ottenuto una maggioranza di 306 grandi elettori rispetto ai 232 di Donald Trump, corrispondente anche alla maggioranza dei voti popolari (81.283.098 contro 74.222.958)<sup>18</sup>.

Solo il 7 novembre è stato possibile individuare con chiarezza il candidato vincitore, poiché – come era prevedibile – il massiccio ricorso al voto postale ha determinato rallentamenti nelle operazioni di scrutinio, anche in considerazione del fatto che le legislazioni statali consentono il conteggio delle schede giunte successivamente all'*Election Day*, purché timbrate entro tale data<sup>19</sup>.

L'interpretazione dei risultati provvisori richiedeva grande prudenza, specie in riferimento allo scrutinio nei cd. “*swing States*” (o “*battleground*” o “*purple*” *States*, in cui i candidati in genere concentrano gli sforzi della loro campagna elettorale), che non costituiscono tradizionali roccaforti repubblicane e democratiche<sup>20</sup>. I network televisivi e l'agenzia di stampa *Associated Press* (che per tradizione “dichiarano” il vincitore, non appena accertano, sulla base dei dati provvisori, proiezioni ed *exit polls*, che un candidato abbia raggiunto una maggioranza di 270 grandi elettori) hanno infatti dato prova di una certa cautela nel trarre premature conclusioni dal conteggio iniziale dei voti in molti Stati.

Ritenendo di avere un margine di vantaggio sufficiente sull'avversario, Trump si è invece “autoproclamato” vincitore, senza attendere il termine dello scrutinio e anzi (in una convulsa comunicazione alimentata a colpi di *tweets*) ha avanzato la richiesta, senza precedenti, di interrompere le operazioni di conteggio, lanciando l'accusa di brogli e corruzione nel caso in cui lo spoglio dei voti rimanenti lo avesse smentito.

Le accuse di frodi e irregolarità nel procedimento elettorale (il cui corretto svolgimento era stato invece accertato, il giorno precedente, dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa<sup>21</sup>), insieme all'annuncio della proposizione di azioni legali in molti Stati per difendere “*the integrity of the election*”, sono state quindi ribadite in un commento ufficiale del 5 novembre<sup>22</sup>, mentre nel Paese crescevano le proteste e si moltiplicava la diffusione di *fake news*.

Neppure dopo i più definiti risultati dello spoglio del 7 novembre e l'ufficiosa proclamazione del vincitore, come da tradizione, da parte dei media, Trump ha acconsentito al tradizionale *concession speech* a favore dell'avversario, un *rite of capitulation*<sup>23</sup> cui mai nessun Presidente si era finora sottratto.

---

<sup>18</sup> Biden ha ottenuto il 51,3% dei voti popolari, contro il 46,8% di Trump. I casi in cui il candidato con più voti popolari non è stato eletto Presidente sono rari negli Stati Uniti. Tale situazione – che i critici del sistema del Collegio elettorale definiscono “*wrong winner*” o “*electoral college misfire*” – si è verificata nel 1824, 1876, 1888, quindi, dopo una lunga pausa, nel 2000 e, infine, nel 2016. Sul tema, si veda, ampiamente, D. W. ABBOTT, J. P. LEVINE, *Wrong Winner, The Coming Debacle in the Electoral College*, New York, 1991 e N. R. PEIRCE, L. D. LONGLEY, *The People's President, The Electoral College in American History and the Direct Vote Alternative*, New Haven, 1980.

<sup>19</sup> Per le diverse scadenze stabilite dalle legislazioni statali relativamente all'invio e all'accettazione del voto postale si veda quanto riportato sul sito [Vote.org](http://Vote.org).

<sup>20</sup> Gli analisti avevano individuato, prima delle elezioni, una dozzina di *swing states* (fra le molte previsioni, si vedano ad esempio quelle del [Cook Political Report, 2020 Electoral College Ratings](#), aggiornato 7 luglio 2020). Sono infine risultati cruciali l'Arizona, la Georgia, il Michigan, il Nevada, la Pennsylvania e il Wisconsin.

<sup>21</sup> Cfr. OSCE, *International Election Observation Mission, United States of America – General Elections, 3 November 2020*, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, 4 November 2020.

<sup>22</sup> Cfr. [Remarks by President Trump on the Election](#), November 5, 2020.

<sup>23</sup> Cfr. M. L. MIRER, L. BODE, *Tweeting in defeat: How candidates concede and claim victory in 140 characters*, in *New Media & Society*, 17 (3), 2015, 456. Sul tema, ampiamente, si veda J. VILE, *Presidential Winner and Losers: Word of Victory and Concession*, Washington D.C., 2002.

Si tratta di un “*reciprocal ritual*” nella politica americana volto a rappresentare simbolicamente – e pubblicamente – la fine di un’elezione, il riconoscimento della legittimità del processo elettorale, l’accettazione del risultato e soprattutto l’avvio della transizione presidenziale.

Il rituale include “*conventions*” di tipo procedurale (ad esempio, lo sconfitto deve concedere la vittoria per primo e pubblicamente, dopo aver atteso la chiusura dei seggi) e sostanziale (oltre al ringraziamento dei sostenitori e l’impegno nel continuare ad affermare le politiche oggetto della campagna elettorale, è fondamentale che il perdente faccia appello alla “unità”, esprimendo supporto all’avversario e celebri, con toni solenni, il valore della democrazia).

Le dichiarazioni del Presidente in carica di non voler riconoscere la vittoria dello sfidante (cui hanno fatto eco, il 10 novembre, le parole del *Secretary of State*, asseritamente pronto ad avviare “una transizione di poteri verso una seconda amministrazione Trump”), hanno rappresentato un evento senza precedenti dal 1896, dalla prima volta cioè in cui un candidato sconfitto nella corsa presidenziale, William Jennings Bryan, inviò al suo avversario, William McKinley, un telegramma di congratulazioni, due giorni dopo le elezioni. L’evoluzione dei mezzi di comunicazione ha rivestito di forme nuove la tradizione in oggetto, che si è servita nel tempo della radio, del cinegiornale, quindi della diretta televisiva.

Ciò che più conta è però il fatto che la mancata “*concession*” pubblica del Presidente Trump non ha significato soltanto il rigetto di una tradizionale formula della vita politica statunitense, dai larghi echi mediatici, ma ha impedito l’accertamento di un momento costitutivo ai fini del corretto (e rapido) avvio della transizione presidenziale, una fase che, per il suo indubbio rilievo costituzionale, è stata oggetto di una ben precisa disciplina legislativa.

Per consentire il passaggio di consegne fra l’amministrazione uscente e quella entrante, in una società preindustriale, in cui erano necessari tempi lunghi per gli spostamenti, la data di insediamento del Presidente era originariamente fissata al 4 marzo. Il XX emendamento, adottato nel 1933, ha ridotto il periodo di transizione, fissandone il termine al 20 gennaio, data dell’*Inauguration Day*, in cui si svolge la cerimonia di giuramento del Presidente neoeletto.

Al fine di favorire un “ordinato” trasferimento del potere esecutivo (specie avendo riguardo alle sue conseguenze sul piano della sicurezza nazionale, in un’epoca caratterizzata dalle tensioni della “guerra fredda”), il Presidente Kennedy promosse l’istituzionalizzazione del processo di transizione, fino ad allora basato su regole informali.

Ciò avvenne con il “*Presidential Transition Act of 1963*”<sup>24</sup> (oggetto di successive modifiche), il quale disciplina la transizione presidenziale per garantirne uno svolgimento “ordinato”, in modo “da assicurare continuità nella fedele esecuzione delle leggi e nella condotta degli affari interni e internazionali del Governo federale” e così impedire che “una qualsiasi interruzione causata dal trasferimento del potere esecutivo possa determinare danni alla sicurezza e al benessere degli Stati Uniti e del suo popolo”.

L’obiettivo principale della legge è consentire al nuovo Presidente (e al suo *team*) di accedere sin dopo l’*Election Day* alle risorse finanziarie e agli strumenti necessari per acquisire una comprensione completa dell’organizzazione dell’amministrazione federale e completare efficacemente la transizione in vista del suo insediamento ufficiale.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Public Law 88-277, *An Act to promote the orderly transfer of the executive power in connection with the expiration of the term of office of a President and the inauguration of a new President*. Il progetto di legge è stato presentato nel 1963 ed è entrato in vigore nel 1964, con la firma di Lyndon Johnson, che aveva assunto la Presidenza dopo l’assassino di John F. Kennedy. Per omaggiare quest’ultimo, la stessa legge ha previsto che “*this Act may be cited as the Presidential Transition Act of 1963*”.

<sup>25</sup> Per un’indagine sulle *constitutional obligations* connesse alla transizione presidenziale, si veda J. BEERMANN, W. P. MARSHALL, *The Constitutional Law of Presidential Transitions*, in [North Carolina Law Review](#), Vol. 84, No 4, 2006, 1253- 1290. L. E. HALCHIN, *Presidential Transitions: Issues Involving Outgoing and Incoming Administrations*, Congressional Research Service, Washington D.C., May 17, 2017, evidenzia che “*the smooth and orderly transfer of power generally is a notable feature of presidential transitions, and a testament to the legitimacy and durability of the electoral and democratic processes*”. A tale studio si rinvia, per le principali problematiche connesse ai molteplici aspetti della transizione presidenziale.

Il Presidente *incoming* ha a disposizione circa 75 giorni per prepararsi a gestire un apparato molto complesso, accedere ai dossier in materia di sicurezza, predisporre oltre novemila nomine “politiche” (*non competitive appointment*) nell’amministrazione federale, solo in parte sottoposte all’*advice and consent* del Senato e il cui elenco è pubblicato dal Congresso, dopo le elezioni, nel cd. *Plum Book*<sup>26</sup>.

Il più rilevante adempimento del nuovo Presidente consiste tuttavia senza dubbio nell’elaborazione della proposta di bilancio che, in base a quanto previsto dal *Budget and Accounting Act* del 1921, il Capo dello Stato deve presentare al Congresso, non oltre il primo lunedì di febbraio.

Simile *budget recommendation* (che esprime le priorità presidenziali in riferimento ai vari programmi federali) è il risultato di un articolato scambio dialettico, circa i finanziamenti dei diversi *budget accounts*, fra le varie agenzie governative e l’*Office of Management and Budget (OMB)*, l’agenzia governativa, creata nel 1921 (con il nome di *Bureau of the Budget*), presso il Dipartimento del Tesoro, a sostegno tecnico dell’Esecutivo nella preparazione del bilancio<sup>27</sup>.

L’Ufficio – che fu trasferito, da parte del Presidente Franklin D. Roosevelt, nel 1939, presso l’*Executive Office* e fortemente rafforzato da Nixon nel 1970 – elabora in concreto il *President’s budget*, che ogni anno si traduce in una serie ponderosa di volumi e materiali differenti: contengono una moltitudine di informazioni dettagliate, concernenti le proposte dell’Esecutivo, consistenti in dati finanziari e contabili relativi ai singoli programmi, in analisi economiche e altri specifici documenti di supporto.

Non stupisce pertanto che uno tra i soggetti incaricati di coordinare il processo di transizione sia proprio l’*OMB*, il cui Direttore, nominato dal Presidente, occupa peraltro una delle posizioni di maggior rilievo nel ramo esecutivo.

In ragione della complessità del processo di transizione, i candidati alla Presidenza si preparano comunque già nei mesi precedenti l’*Election day*, talora cominciando ad organizzare il proprio *transition team* ancor prima di aver ricevuto la *nomination* stessa da parte del partito, nelle *party national conventions* (Biden ha avviato il suo *team* nel giugno 2020).

Formalmente, però (sulla base di quanto stabilito dal *Presidential Transition Act*), la transizione prende avvio nel momento in cui la *General Services Administration (GSA)* – un organismo indipendente a supporto delle agenzie federali – assegna al “*President-elect*” e al “*Vice-President elect*” (come al loro staff) spazi per uffici e finanziamenti per gli oneri relativi al personale e ad altri servizi, autorizzando la spesa di uno stanziamento appositamente previsto nella legge di bilancio che, dai 900.000 dollari iniziali, è aumentato fino a sfiorare i 10 milioni di dollari nel 2020.

La legge pragmaticamente stabilisce che per *President-elect* e *Vice-President-elect* debbano intendersi “*the apparent successful candidates for the office of President and Vice President*”, lasciando che l’accertamento di tale condizione venga compiuto dallo stesso *GSA*, dopo le elezioni, senza aggiungere però ulteriori dettagli; resta così sostanzialmente nelle mani del direttore dell’agenzia federale in oggetto (il cui vertice è di nomina presidenziale) la decisione su chi debba ritenersi il “vincitore”.

In genere il *GSA* assume la sua decisione dopo la “proclamazione” ad opera dei media o la concessione della vittoria da parte del perdente oppure il tradizionale invito rivolto a quest’ultimo dal Presidente uscente a recarsi in visita presso la Casa Bianca.

L’esistenza di contestazioni circa il risultato elettorale può determinare un ritardo in tale adempimento, come in effetti è accaduto nel 2000, quando il *GSA* ha avviato la transizione solo dopo la pronuncia della Corte Suprema *Bush v. Gore* (venendo peraltro all’epoca esclusa la possibilità che l’Agenzia fornisse assistenza a *multiple transition teams*<sup>28</sup>).

---

<sup>26</sup> Cfr. U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, 116<sup>th</sup> Congress, 2d Session, Committee on Oversight and Reform, *Policy and Supporting Positions*, December 2020.

<sup>27</sup> Sull’origine, l’evoluzione e l’attività dell’*OMB*, “*powerful arm of the presidency*”, si veda ad esempio lo studio del WHITE HOUSE TRANSITION PROJECT e del KINDER INSTITUTE ON CONSTITUTIONAL DEMOCRACY, [The Office of Management and Budget. An Insider’s Guide](#).

<sup>28</sup> Cfr. *GSA, Authority of the General Services Administration to Provide Assistance to Transition Teams of Two Presidential Candidates, Memorandum Opinion for the Counsel to the President*, November 28, 2000.



L'assenza di un *concession speech* del Presidente uscente Trump ha gettato ancor più ombre (e polemica) sul ritardo<sup>29</sup> nella firma della lettera di autorizzazione (dai toni peraltro, a tratti, poco "istituzionali") da parte del *chief executive* del GSA, decisione resa pubblica solo il 23 novembre<sup>30</sup>.

Ciò non sembra aver favorito la "leale cooperazione" dell'amministrazione federale con il *team* di transizione. Alle accuse di scarsa collaborazione (se non di vera e propria "ostruzione") mosse da Biden, il direttore dell'OMB ha ufficialmente replicato, in una lettera del 31 dicembre<sup>31</sup>, che il compito dell'agenzia non consiste nell'"aiutare il *team* nella elaborazione del bilancio"; traspare l'intento polemico di ridimensionare il ruolo svolto dall'organismo nella fase di transizione presidenziale (ruolo che invece, come abbiamo più sopra evidenziato, appare assolutamente strategico).

### 3. Aspetti problematici del contenzioso post-elettorale.

Il contenzioso avviato, dopo il voto del 3 novembre, dal comitato elettorale di Trump e dal *Republican National Committee* – soprattutto nei *battleground States* in cui Trump è risultato sconfitto – si è aggiunto a quello, altrettanto cospicuo, che ha segnato i mesi precedenti l'*Election Day*<sup>32</sup>.

Anche per tale ragione, le fasi successive in cui si articola il procedimento per l'elezione del Presidente hanno ricevuto un'insolita attenzione mediatica; procedure in genere percepite come meri adempimenti formali sono divenute oggetto di un rinnovato interesse, non solo da parte dei costituzionalisti<sup>33</sup>.

Tra i diversi scenari che si erano all'inizio ipotizzati, alcuni apparivano abbastanza improbabili, poiché la disciplina del processo di elezione del Presidente contempla vari meccanismi per risolvere le controversie; permanevano tuttavia lacune e ambiguità, che potevano di fatto costringere a percorrere sentieri finora inesplorati sul piano costituzionale.

L'*Electoral Count Act* del 1887 richiede agli "executive" di ciascuno Stato (lo *state's chief election official*, che in genere è il Governatore) di certificare i risultati ufficiali del voto, mediante un *Certificate of Ascertainment*, inviato a Washington, in cui vengono indicati i nomi dei grandi elettori scelti dai cittadini e i voti da essi ricevuti<sup>34</sup>.

Va da sé che tale cruciale adempimento mette sotto pressione soprattutto gli Stati in cui vi siano contestazioni del voto e che perciò rischiano di giungere all'appuntamento previsto dalla Costituzione per la riunione del Collegio elettorale senza un'identificazione ufficiale della rispettiva delegazione

---

<sup>29</sup> Cfr. L. REIN, J. O'CONNELL, J. DAWSEY, *A little-known Trump appointee is in charge of handing transition resources to Biden – and she isn't budging*, in [The Washington Post](#), 9 novembre 2000.

<sup>30</sup> V. la [lettera](#) di Emily W. Murphy, *Administrator* della U.S. General Services Administration.

<sup>31</sup> La lettera del Direttore dell'OMB, Russel T. Vought, indirizzata al senatore democratico Ted Kaufman (capo del *team* di transizione di Biden) è reperibile all'indirizzo

<sup>32</sup> Per una rassegna del contenzioso relativo alle elezioni del 2020 si veda, ad esempio, la sezione "[Current Litigation](#)", curata dallo *Standing Committee on Election Law*, dell'*American Bar Association*; si veda anche il [2020 Election Litigation Tracker](#) (un progetto congiunto, a cura dell'*Election Law at Ohio State* e *SCOTUSblog*). Un utile *court case tracker* è poi il [Voting rights Litigation 2020](#), del *Brennan Center for Justice*. Un'analisi sviluppata da A. GOMEZ e K. MCCOY per [USA TODAY](#) ha censito, dal primo gennaio al 23 ottobre 2020, 230 cause legali relative alle elezioni federali. Sul rischio di contestazioni elettorali, si vedano le riflessioni – alla luce della legislazione elettorale degli Stati – di R. ALTIERI, S. R. ANDERSON, T. CARNEY, E. HALLIDAY, C. MAYBERRY, N. SOBEL, *The State Laws That May Decide a Disputed 2020 Election*, in [Lawfare](#), October 2, 2020.

<sup>33</sup> Tra i tanti ad aver annunciato una *disputed election*, nel 2020, si veda, in particolare L. DOUGLAS, *Will He Go? Trump and the Looming Election Meltdown in 2020*, New York, 2020; si veda anche J. E. FINN, *The case of Biden versus Trump – or how a judge could decide the presidential election*, in [The Conversation](#), 22 settembre 2020.

<sup>34</sup> Ciascuno Stato invia quindi il proprio certificato ufficiale relativo al conteggio dei voti al Vice Presidente (in qualità di Presidente del Senato), al *secretary of state* statale, all'*Archivist of the United States* e al "judge of the district in which the electors shall have assembled" (cfr. 3 U.S.C. §11 – *Disposition of certificates*). I *Certificates of Ascertainment* devono pervenire a Washington entro il 28 dicembre e quelli con i nomi degli elettori presidenziali selezionati nel 2020 da ciascuno Stato sono accessibili sul sito della [National Archives and Records Administration](#).

di grandi elettori (ipotesi che, come vedremo più avanti, potrebbe aprire una crisi costituzionale dai contorni del tutto indefiniti, oggetto di interpretazioni divergenti da parte della dottrina).

Proprio al fine di evitare ciò, la legge ricordata ha inteso stimolare gli Stati ad adottare norme capaci di assicurare rapida soluzione alle controversie elettorali legate alla scelta degli elettori presidenziali, le quali devono essere risolte entro il sesto giorno stabilito per la riunione del Collegio elettorale.

Simile cd. “*safe harbor deadline*”<sup>35</sup> va compresa alla luce di quanto accadde nel corso delle elezioni presidenziali del 1876<sup>36</sup>, quando i voti di alcuni Stati furono oggetto di contestazione al Congresso, che – in assenza di una disciplina normativa di riferimento per risolvere la controversia – decise di creare una commissione speciale, composta da membri del Legislativo e giudici della Corte Suprema, al fine di poter assegnare a un candidato il voto dei grandi elettori statali.

La legge federale adottata l’anno successivo (ritenuta da alcuni “straordinariamente complessa”, da altri, più causticamente, del tutto “inintelligibile”<sup>37</sup>) ha voluto lasciare agli Stati la responsabilità nella risoluzione delle dispute elettorali, ma allo stesso tempo sollecitarli a risolverle “*as soon as practicable*”, prevedendo che le liste di grandi elettori certificate entro la data del cd. “porto sicuro” diventino definitive (“*conclusive*”) e non possano venir contestate dal Congresso.

Anche per tale ragione, gli Stati hanno ad esempio previsto meccanismi di riconteggio automatico, qualora la differenza percentuale tra i voti assegnati alle liste di elettori presidenziali sia inferiore a una certa soglia.

Tutti gli Stati – anche quelli sui quali si è maggiormente concentrata la pressione dell’azione legale promossa da Trump – sono riusciti a completare il processo di nomina degli elettori presidenziali entro la data di “*safe harbor*” (ossia l’8 dicembre, in vista della riunione del Collegio elettorale il successivo 14).

La Costituzione e la legge federale non sembrano però offrire soluzione nel caso in cui, ad esempio, il Legislativo statale intenda opporsi alla certificazione del voto da parte del governatore (ipotesi che in astratto non sarebbe da escludere, qualora le due istituzioni esprimano due maggioranze politiche diverse) e quindi predisponga una parallela lista di “elettori presidenziali” da trasmettere a Washington, per il candidato alla Presidenza e Vice Presidenza.

Si è andati molto vicino a tale ipotesi nelle elezioni presidenziali del 2000. Si rischiava infatti un’inedita crisi costituzionale, se la Corte Suprema non avesse ordinato, nella sentenza *Bush v. Gore*, l’interruzione del riconteggio dei voti<sup>38</sup>, qualche giorno prima della riunione del Collegio elettorale.

A ben vedere, un precedente può forse rinvenirsi nelle elezioni del 1960, quando le Hawaii presentarono al Congresso due liste di elettori presidenziali, una sola delle quali era stata certificata come valida dal governatore dello Stato. Il giorno previsto per la riunione del Collegio elettorale, non essendo stata ancora definita la controversia sul conteggio dei voti, entrambi i “gruppi” di *electors* delle due liste si sono espressi e i loro voti inviati al Legislativo federale. La certificazione definitiva del governatore statale è avvenuta successivamente, ma comunque prima della data prevista per la *joint session* del Congresso. In tale sede, il Vicepresidente – senza l’intento espresso di creare un

---

<sup>35</sup> Cfr. 3 U.S.C. § 5 - *Determination of controversy as to appointment of electors*. Sui profili problematici della “*safe harbor provision*” cfr. D. P. TOKAJI, *An Unsafe Harbor: Recounts, Contests, and the Electoral College*, in [Michigan Law Review First Impression](#), Vol. 106, 2008, 84-89.

<sup>36</sup> Per un’ampia ricostruzione della vicenda, del contesto storico e del compromesso cui giunse il Congresso nel 1877, si veda ad esempio W. H. REHNQUIST, *Centennial Crisis: The Disputed Election of 1876*, New York, 2005.

<sup>37</sup> Si veda sul punto – e, più in generale, su vari aspetti problematici relativi all’*Electoral Count Act* – lo studio di S. A. SIEGEL, *The Conscientious Congressman's Guide to the Electoral Count Act of 1887*, in [Florida Law Review](#), Vol. 56, 2004, 541-671.

<sup>38</sup> Per una ricostruzione della vicenda, si veda, ad esempio, L. D. KRAMER, *The Supreme Court in Politics*, in J. N. RAKOVE (ed.), *The Unfinished Election of 2000*, New York, 2001, 135 ss. Sulla vicenda, v. F. G. PIZZETTI, *Bush V. Gore. Un nuovo caso di federalismo giurisdizionale*, Torino, 2002.

precedente – ha promosso una delibera di accettazione unanime della lista da ultimo validata e trasmessa.<sup>39</sup>

Di fatto, solo la Carolina del Nord ha inteso deliberatamente evitare di giungere all'appuntamento del Collegio elettorale senza una chiara designazione dei propri elettori presidenziali, nel perdurare di controversie relative ai risultati del voto.

Una legge adottata nel 2001 ha esplicitamente assegnato all'Assemblea Generale e, in subordine, al Governatore<sup>40</sup>, il compito di indicare tutti gli *electors*.

L'eventualità che i Legislativi statali a maggioranza repubblicana potessero scegliere, gli elettori presidenziali, su pressione di Trump, “ribaltando” in tal modo il voto popolare<sup>41</sup>, è parsa però inverosimile sul piano della sua praticabilità giuridica<sup>42</sup>.

Al riguardo appare utile ricordare che, tra i tanti ricorsi proposti dai legali vicini a Trump (e praticamente tutti respinti<sup>43</sup>, molti per difetto dell'interesse ad agire), alcuni sono stati rivolti direttamente alla *Supreme Court* federale. In uno di questi, solo qualche giorno prima della riunione del Collegio elettorale, la Corte Suprema (in cui siedono tre giudici nominati da Trump durante il suo mandato), ha opportunamente rifiutato l'invito faustiano a un delegittimante coinvolgimento nella battaglia giudiziaria condotta dal Presidente in carica.

Il supremo giudice federale, con una secca ordinanza non firmata, ha respinto, l'11 dicembre 2020, la denuncia (ritenuta priva di fondamento giuridico) del procuratore generale del Texas, il quale riteneva che in quattro stati (Pennsylvania, Michigan, Wisconsin e Georgia) il voto postale – a suo avviso illecitamente introdotto in quanto non previsto nelle Costituzioni – avesse consentito brogli e viziato il risultato nazionale complessivo. Per tale ragione, in questi Stati il voto popolare avrebbe dovuto esser invalidato, rimettendo la selezione degli elettori presidenziali direttamente ai Legislativi (una richiesta che è stata definita dai procuratori degli Stati chiamati in causa “un affronto alla democrazia e allo Stato di diritto”)<sup>44</sup>.

#### 4. Dalla riunione dell'Electoral College all'assalto al Campidoglio.

In un clima poco sereno, per le crescenti proteste dei sostenitori di Trump – il quale nel frattempo insisteva nel non voler “concedere” la vittoria, ribadendo la narrazione delle “elezioni rubate” – i 538 Elettori si sono riuniti, il 14 dicembre, “ciascuno nel proprio Stato” – come vollero i Padri Fondatori, per impedire “intrighi” e “manipolazioni” – talvolta in luoghi tenuti segreti (in ragione di contingenti motivi di sicurezza), per votare il candidato alla Presidenza e i Vice-Presidenza.

Gli Elettori sono stati “leali”<sup>45</sup>, confermandosi ancora una volta come gli onorifici “*rubber-stamping*” della volontà espressa dal popolo, ma può esser utile rilevare che, anche al fine di

---

<sup>39</sup> Cfr. J. MASKELL, T. J. HALSTEAD, A. WELBORN, *Electoral Vote Counts in Congress: Survey of Certain Congressional Practices*, Congressional Research Service, Washington D.C., December 13, 2000, 28.

<sup>40</sup> Cfr. §163-213 – *North Carolina General Assembly, Appointment of Presidential Electors by General Assembly in certain circumstances, by the Governor in certain other circumstances*.

<sup>41</sup> Su tale interrogativo si veda, ad esempio, T. GABRIEL, S. SAUL, *Could State Legislatures Pick Electors to Vote for Trump? Not Likely*, in [The New York Times](#), 5 gennaio 2021.

<sup>42</sup> Simile possibilità era stata decisamente esclusa da R. L. HASEN, *Trump Needs Three Consecutive Hail Mary Passes*, in [The Atlantic](#), 11 novembre 2020 e da L. LESSIG, J. HARROW, *State Legislatures Can't Ignore the Popular Vote in Appointing Electors*, in [Lawfare](#), 6 novembre 2020,.

<sup>43</sup> Si veda sul punto, ad esempio, la ricostruzione – alla data dell'8 dicembre – di A. DURKEE, *Trump And The GOP Have Now Lost More Than 50 Post-Election Lawsuits*, in [Forbes](#).

<sup>44</sup> V. A. LIPTAK, J. W. PETERS, *In Blistering Retort, 4 Battleground States Tell Texas to Butt Out of Election*, in [The New York Times](#), 15 gennaio 2021. Un'altra ordinanza aveva respinto, l'8 dicembre 2020, una richiesta analoga, relativamente al voto in Pennsylvania. L'11 gennaio 2021, la Corte Suprema federale ha infine respinto un terzo ricorso [No. 20-883, *Donald J. Trump, Petitioner v. Wisconsin Elections Commission, et al.*], con cui si chiedeva l'annullamento del voto nel Wisconsin e l'attribuzione al Legislativo statale del compito di scegliere gli elettori presidenziali.

<sup>45</sup> Aveva ampiamente dato per scontato tale risultato, ad esempio, T. GOLDSTEIN, *The Supreme Court, faithless electors, and Trump's final, futile fight*, in [SCOTUSblog](#), 28 novembre 2020.

scoraggiare gli “*unfaithful electors*”, i Repubblicani e i Democratici in genere selezionano, per le liste degli elettori presidenziali – che non possono esser membri del Congresso o rivestire cariche federali – poco noti funzionari di partito, lobbisti, attivisti ecc., scelti per la loro affidabilità nel votare per il candidato che si sono impegnati a sostenere (per quanto, ad esempio, nello Stato di New York, i Democratici siano soliti schierare anche leader politici di spicco e quest’anno fra i 29 *electors* figuravano il governatore statale, Bill e Hillary Clinton).

La legge federale prescrive che i voti siano trasmessi entro il quarto mercoledì di dicembre al Presidente del Senato e che il 6 gennaio (o in altra data stabilita dal Legislativo), all’una del pomeriggio, i due rami del Congresso, in sessione congiunta<sup>46</sup>, procedano – senza dibattito – al conteggio degli *electoral votes* e proclamino il risultato, dopo aver accertato che sia stata raggiunta la maggioranza di 270 o più voti.

La *joint session* è presieduta dal Vicepresidente del Senato, che effettua lo spoglio dei certificati di voto provenienti da ciascuno Stato, in ordine alfabetico ed effettua la proclamazione dei vincitori, un atto che costituisce “*a sufficient declaration of the persons, if any, elected President and Vice President of the United States*”<sup>47</sup>.

Nel corso dello scrutinio, possono esser presentate delle *objections* circa i voti espressi dagli elettori (singolarmente o in blocco) di ciascuno Stato, a condizione che siano formulate per iscritto e sottoscritte da almeno un membro di ciascuna Camera. La sessione congiunta a quel punto si interrompe e ciascuna Camera si ritira nella propria Aula per deliberare separatamente, a maggioranza semplice, dopo un dibattito della durata massima di due ore. La *joint session* quindi riprende, con l’annuncio dell’esito relativo alle rispettive decisioni sull’obiezione che, per poter esser accolta, richiede il consenso di entrambi i rami del Congresso (eventualità mai verificatasi in tempi recenti); l’approvazione di un’*objection* comporterebbe l’esclusione dei voti contestati dal conteggio.

La legge federale contiene disposizioni procedurali volte ad assicurare una rapida conclusione dei lavori, che possono esser abbreviati se non è stata anticipata la proposizione di alcuna *objection* (tanto che, per fare qualche esempio, nel 1997 e nel 2013, la sessione congiunta è durata rispettivamente 24 e 23 minuti e nel 2017 si è conclusa in 41 minuti).

---

<sup>46</sup> La riunione della *joint session* (che si svolge nell’aula della *House of Representatives*) è denominata “*joint meeting*” dallo *U.S. Code* e “*joint convention*” nel *Congressional Record*. In tempi recenti, un’*objection* è stata formulata nella seduta congiunta del gennaio 2005, venendo respinta. Si veda sul punto (sia per un precedente più risalente sia, più in generale, per una panoramica sulle regole procedurali della *joint session*), E. RYBICKI, L. PAIGE WHITAKER, *Counting Electoral Votes: An Overview of Procedures at the Joint Session, Including Objections by Members of Congress*, Congressional Research Service, Washington D.C., December 8, 2020, spec. 6-7.

<sup>47</sup> Nel caso in cui nessun candidato ottenga la maggioranza richiesta di 270 voti, l’elezione del Presidente viene regolata dal XII emendamento, il quale prevede la cd. *contingent election* (tema su cui si veda, ad esempio, T. H. NEALE, *Congressional Research Service, Contingent Election of the President and Vice President by Congress: Perspectives and Contemporary Analysis*, Congressional Research Service, Washington D.C., October 6, 2020).

L’emendamento in oggetto ha introdotto un meccanismo che opera come un “*fallback in the event of electoral college deadlock*”: spetta alla Camera dei Rappresentanti eleggere, a maggioranza, il Presidente, scegliendo fra i tre candidati che hanno ricevuto il più alto numero di voti dai grandi elettori statali. Il voto viene però espresso dalla “delegazione” e a ciascun Stato è riconosciuto pertanto un unico voto (il *District of Columbia* non dispone di alcun voto, in quanto non ha *voting members* alla Camera). Il Senato elegge invece il Vicepresidente, sempre a maggioranza, scegliendo tra i due candidati che hanno ricevuto il maggior numero di voti dei grandi elettori.

Tale situazione si è verificata solo nel 1825 (relativamente all’elezione del Presidente) e nel 1837 (per eleggere il Vicepresidente).

In occasione delle recenti elezioni presidenziali, alcuni avevano espresso il timore che il protrarsi di una situazione di stallo al Congresso oltre il 20 gennaio, a causa delle contestazioni dei voti dei grandi elettori, potesse aprire le porte alla procedura descritta, favorendo l’elezione di Trump (in quanto 26 Stati hanno una maggioranza repubblicana). Tale scenario è parso a molti non in linea con quanto stabilito dal XII emendamento, che non obbliga il Congresso ad esaurire entro una precisa data il procedimento di conteggio dei voti dei grandi elettori (che potrebbe pertanto anche protrarsi oltre il 20 gennaio, rendendo però necessaria l’applicazione del *Succession Act* del 1947). In tal senso, si veda E. B. FOLEY, *The Constitution is strong enough to withstand a delayed electoral count*, in [The Washington Post](#), 7 gennaio 2021 e R. PILDES, E. FOLEY, R. HASEN, L. MANHEIM, N. PERSILY, [Clarifying the Electoral Count Act Process](#), *Election Law Blog* January 5, 2021, , in replica alla differente interpretazione proposta da J. SUK GERSEN, *A Test for Congress’s Commitment to Democracy*, in [The New Yorker](#), January 4, 2021.



Il 6 gennaio era stato però annunciato come un *busy day in politics*, in quanto erano state previste due *objections* circa i voti espressi dagli *electors* in Pennsylvania e in Arizona (le quali non avevano però alcuna possibilità di venir accolte, dal momento che le elezioni del 3 novembre hanno confermato la maggioranza dei democratici alla Camera dei rappresentanti).

Al riguardo appare opportuno precisare che le norme procedurali relative alla *joint session* non lasciano spazi al suo *presiding officer* per escludere dal conteggio i voti che uno Stato abbia regolarmente certificato, come lo stesso Vicepresidente Pence ha espressamente ribadito – respingendo le pressioni esercitate da Trump – in una dichiarazione rilasciata pochi minuti prima dell'avvio della seduta congiunta<sup>48</sup>.

Pur affermando di condividere le preoccupazioni circa la regolarità delle elezioni, il Vice Presidente ha richiamato l'attenzione sulla natura meramente cerimoniale del suo compito – il quale consiste nell'assicurare il regolare svolgimento dei lavori – e ha negato che dalla Costituzione possa farsi discendere un autonomo potere di decidere “*which electoral votes should be counted during the joint session of Congress*” (potere che nessun Vice Presidente nella storia statunitense ha d'altronde rivendicato).

La cerimonia di lettura dei voti era appena iniziata – in un contesto di per sé già teso – quando nel monumentale Palazzo che ospita i due rami del Legislativo ha fatto irruzione una nutrita folla di manifestanti i quali, dopo aver partecipato alla mobilitazione di protesta contro l'elezione di Biden e aver assistito a un comizio “incendiario” del Presidente Trump, hanno deciso – con modalità oggetto di accertamento da parte dell'autorità giudiziaria – di “dare l'assalto” al Campidoglio.

Il mondo ha assistito incredulo al gesto clamoroso dei rivoltosi, i quali hanno profanato il tempio laico della democrazia statunitense, lasciando nel Congresso – la cui storia è stata segnata da altri episodi di rivolta e violenza<sup>49</sup> – anche una triste scia di sangue.

Solo dopo l'intervento della Guardia nazionale della capitale federale e delle forze di polizia locale – sollecitato, pare, dal Vice Presidente, che avrebbe in tal modo esercitato, in maniera del tutto irrituale, l'autorità spettante al Capo dello Stato quale *commander-in-chief* – è stato possibile riportare in sicurezza il Palazzo, consentendo la ripresa dei lavori e il conteggio dei voti (contenuti nei tradizionali bauli di cuoio, risparmiati dal saccheggio degli assalitori, le cui foto hanno fatto il giro del mondo), conclusosi con la proclamazione di Joe Biden e Kamala Harris a Presidente e Vice Presidente degli Stati Uniti.

Le *objection* riferite ai voti dell'Arizona e della Pennsylvania sono state respinte, ma quel che più sconcerta è il fatto che una manciata di senatori e più di un centinaio di deputati repubblicani abbiano alla fine confermato il loro voto favorevole<sup>50</sup>: neppure lo *shock* di quanto appena vissuto li ha convinti a rinunciare – in uno slancio *bipartisan* a difesa del sistema democratico – all'ultimo atto di un'opera di delegittimazione del processo elettorale, i cui echi continueranno di certo a risuonare pesantemente durante il mandato del Presidente Biden.

L'elevato numero di deputati repubblicani rigidamente schierati con Trump conferma inoltre l'idea che il breve mandato della *House of Representatives* ne faccia una Camera più sensibile del Senato alle pressioni populiste e demagogiche, in un clima di costante campagna elettorale.

##### 5. La reazione di un Congresso “oltraggiato” a un Presidente “piromane della democrazia<sup>51</sup>”.

---

<sup>48</sup> Cfr. il [testo della dichiarazione del Vice Presidente](#).

<sup>49</sup> Al riguardo può ricordarsi che, nel 1814, il Campidoglio è stato danneggiato da un incendio, durante la guerra contro i britannici; nel 1915, nel 1971 e nel 1983, vi sono stati attentati dinamitardi al Senato; una sparatoria, nel 1954, alla Camera dei Rappresentati ha provocato il ferimento di cinque deputati e un'altra, nel 1998, ha causato la morte di due agenti di polizia del Campidoglio.

<sup>50</sup> Il Senato ha respinto le *objections* relative agli *electoral votes* dell'Arizona con 93 voti contro 6; la Camera con 303 contro 121.

<sup>51</sup> Facciamo nostra l'efficace espressione di B. STEPHENS, *Impeach and Convinct. Right now*, in *The New York Times*, 6 gennaio 2021, il quale ha definito Donald Trump l'“*America's willful arsonist, the man who lit the match under the fabric of our constitutional republic*”.

Le inchieste avviate dalla procura federale e le indagini del *Federal Bureau of Investigation* accerteranno le responsabilità e le intenzioni (alla luce del rinvenimento di materiale esplosivo nelle vicinanze del Campidoglio) di quanti hanno preso parte alla violenta rivolta di Washington; questa è stata ritenuta dal *Joint Chief of Staff* del Pentagono – in una dichiarazione che rappresenta una vera e propria presa di posizione delle forze armate – “un attacco diretto al Congresso degli Stati Uniti e al processo costituzionale”<sup>52</sup>.

Il complesso lavoro investigativo avviato fornirà elementi utili a comprendere meglio anche l’evoluzione della minaccia rappresentata dal cd. “terrorismo domestico”, ad opera di una complessa galassia di gruppi estremisti di ogni sorta (*alt-right*, suprematisti bianchi, anarchici, antifascisti, ecc.) che – stando a recenti studi<sup>53</sup> – sono stati protagonisti, nel 2020, di circa due terzi degli episodi di violenza contro forze dell’ordine, strutture militari e governative.

A tal proposito, appare opportuno osservare che proprio alcuni fra i movimenti ritenuti più pericolosi – ispirati all’ideologia del “*white suprematism*” – hanno fornito al partito repubblicano un’ampia base di appoggio politico e rappresentato il destinatario privilegiato della comunicazione di Trump (tramite la quale lo stesso Presidente ha stretto espliciti legami, come nel caso dell’*endorsement* ai *Proud Boys* e del clamoroso invito ad essi rivolto, nel primo *presidential debate* del 29 settembre 2020, “*stand back and stand by*”).

Né va trascurato l’efficace ruolo svolto dai *social media* nella strategia elettorale e politica di Trump, già ampiamente dibattuto durante la corsa presidenziale del 2016, specie in riferimento all’utilizzo della piattaforma digitale Twitter<sup>54</sup> (quella che è sempre parsa la più remunerativa, in termini di consenso, per il Presidente).

Quel che però più rileva, ai fini che qui interessano, è il fatto che, nella ricerca della conferma di un secondo mandato, Trump ha deliberatamente sfruttato la formidabile cassa di risonanza rappresentata dalle piattaforme digitali per sviluppare una contronarrazione volta a delegittimare l’intero processo elettorale. Ciò ha sollecitato ad esempio Twitter, già dalla primavera del 2020, a intervenire – per la prima volta – sui contenuti postati dal Presidente, accompagnandoli con avvertimenti e *link* esterni verso altre fonti ufficiali di informazioni<sup>55</sup>.

Le continue e pesanti denunce di irregolarità delle elezioni, “morte” nelle aule di tribunale, hanno potuto sopravvivere intatte, nei *feed* Twitter e Facebook di Trump (e in parte anche nella programmazione televisiva), fino alla vigilia della *joint session* del Congresso. Il “mito” delle “*stolen elections*”<sup>56</sup> ha continuato a influenzare distorsivamente l’immaginario di buona parte dell’elettorato repubblicano – oltre la metà del quale, stando ai sondaggi, ritiene le elezioni viziate da brogli e frodi – e dei gruppi radicali di destra o complottisti.

Il discorso tenuto da Trump, il 6 gennaio, davanti alla Casa Bianca, dinanzi a una folta rappresentanza del variegato universo dei suoi “*supporters*” giunti a Washington per protestare contro l’elezione di Biden e lo scellerato invito “a marciare sul Campidoglio”, hanno quindi dato fuoco a una miscela pericolosamente esplosiva.

Prendendo solo in parte le distanze dai “rivoltosi”, il giorno successivo ai tragici eventi in Campidoglio, il Presidente Trump ha annunciato l’“inaugurazione di una nuova amministrazione il 20 gennaio” e l’impegno a garantire “una transizione dei poteri tranquilla e ordinata”<sup>57</sup>. Tardiva e imperfetta (dal momento che non menziona mai il vincitore), la *concession* è stata però

---

<sup>52</sup> V. la [dichiarazione](#) del *Joint Chief of Staff*.

<sup>53</sup> Si veda ad esempio S. G. JONES, C. DOXSEE, N. HARRINGTON, G. HWANG, J. SUBER, [The War Comes Home. The Evolution of Domestic Terrorism in the United States](#), CSIS, Center for Strategic and International Studies, October 22, 2020.

<sup>54</sup> Sul tema si veda, ampiamente, Y. OUYANG, R. W. WATERMAN, *Trump, Twitter, and the American Democracy. Political Communication in the Digital Age*, London, 2020.

<sup>55</sup> Su tali vicende, P. COSTANZO, “*Social*” Democracy?, in *Libro Homenaje al Profesor Roberto Romboli (in corso di pubblicazione)*.

<sup>56</sup> Per tale espressione si veda J. RUTENBERG, N. CORASANITI, A. FEUER, *Trump’s Fraud Claims Died in Court, but the Myth of Stolen Elections Lives On*, in [The New York Times](#), 26 dicembre 2020.

<sup>57</sup> Cfr. “[Statement from the Press Secretary](#)” del 7 gennaio, 2021, con il *link* al video del discorso del Presidente.

sostanzialmente ridimensionata se non “ritrattata” due giorni dopo, quando Trump ha dichiarato di non aver alcuna intenzione “di partecipare alla cerimonia di insediamento di Biden”, in tal modo di fatto ribadendo il rifiuto di ammettere la regolarità e legittimità del risultato elettorale.

Nel frattempo, la comunicazione del Presidente sui *social networks* non ha dismesso la consueta retorica delle “elezioni rubate”, al punto che – onde evitare messaggi non solo ulteriormente “divisivi”, ma soprattutto di incitamento ad azioni violente e all’insurrezione – le piattaforme digitali hanno sospeso, l’8 gennaio, gli account di Trump, “fino a quando una pacifica transizione di potere non sarà completata”.

Andrebbe al di là dell’oggetto limitato del nostro studio l’approfondimento dei delicati (e polarizzanti) temi relativi sia al discrimine fra moderazione e censura nei termini d’uso e nelle regole di utilizzo stabilite dai *social networks* sia all’estensione della libertà di espressione nell’era digitale.

Pare opportuno tuttavia segnalare che l’oscuramento dei profili del Presidente (o l’esclusione di contenuti legati a Trump) da parte delle piattaforme digitali ha spostato l’attenzione sulla “sostenibilità”, dal punto di vista della tenuta del sistema democratico, della decisione di lasciare a un soggetto privato la decisione di procedere a forme di ostracismo comunicativo. L’intento è certo quello di ripulire gli ecosistemi digitali dai veleni<sup>58</sup> della disinformazione e dell’incitamento all’odio e alla violenza; l’epilogo del tormentato rapporto fra Trump e il *social networking* induce però, in termini ancor più pressanti, a domandarsi se una valutazione insindacabile da parte di soggetti privati non finisca per esprimere la preoccupante appropriazione di poteri che sono prerogativa di giudici e autorità competenti<sup>59</sup>.

Riportando ora l’attenzione al ruolo svolto dal Presidente nelle vicende connesse al processo elettorale, è evidente che solo eventuali inchieste giudiziarie potranno accertare le responsabilità, sul piano penale (si pensi per esempio alla pressione esercitata, qualche giorno prima della *joint session* del Congresso, sul Segretario di Stato della Georgia), specie nell’assalto al Campidoglio, definito dal Presidente neoeletto Biden, “un atto che confina con la sedizione”<sup>60</sup>.

Il dibattito sulle responsabilità quanto meno “moralì” di Trump è stato invece rapidamente avviato dal Congresso, su iniziativa dei leader di maggioranza del partito democratico e di alcuni parlamentari repubblicani di spicco (sollecitati anche dalle reazioni dell’opinione pubblica e dei media<sup>61</sup>).

Nel definire l’“*unstable*” Presidente in carica “*a clear and present danger*”, la *Speaker* della Camera dei Rappresentanti, Nancy Pelosi, ha evocato scenari inquietanti, rimasti finora nella fantapolitica della penna di Tom Clancy<sup>62</sup>.

Trump viene ritenuto un “pericolo” per la sicurezza nazionale, anche alla luce delle ambigue minacce, agli inizi di gennaio, di imporre la legge marziale per coinvolgere la forza militare nella risoluzione delle controversie elettorali (manovra spregiudicata che “porterebbe in un territorio pericoloso, illegale e incostituzionale”, come hanno dichiarato gli ex Segretari della Difesa, in un *joint statement* del 3 gennaio<sup>63</sup>).

Sul piano della sicurezza internazionale, le preoccupazioni si spiegano poi anche alla luce dell’accesso riservato al Presidente – nella sua qualità di *commander-in-chief* e di detentore esclusivo

---

<sup>58</sup> Cfr. C. MELZI, G. E. VIGEVANI, *Assalto al Congresso: perché non è colpa della rete ma di Trump*, in [Il Sole 24 Ore](#), 8 gennaio 2021.

<sup>59</sup> Questa problematica è evocata da L. VIOLANTE, *Twitter e Facebook Vs Trump. Scriviamo le regole del gioco con le 'compagnie del digitale'*, in [Huffpost](#) del 17 gennaio 2021.

<sup>60</sup> Cfr. M. D. SHEAR, J. TANKERSLEY, *Biden Denounces Storming of Capitol as a 'Dark Moment' in Nation's History*, in *The New York Times*, 6 gennaio 2021.

<sup>61</sup> Si veda L. H. TRIBE, J. MATZ, *Yes, Congress should impeach Trump before he leaves office*, in [The Washington Post](#), 9 gennaio 2021.

<sup>62</sup> Cfr. N. FANDOS, *Trump Impeached for Inciting Insurrection*, in [The New York Times](#), 13 gennaio 2021.

La frase pronunciata dalla *Speaker* della Camera dei Rappresentanti è una citazione del titolo (divenuto, nella versione italiana, “Pericolo imminente”) di un libro di Tom Clancy, scrittore – scomparso nel 2013 – noto per i suoi romanzi di spionaggio, che hanno ispirato molti film e videogiochi.

<sup>63</sup> La dichiarazione è stata rilasciata al [The Washington Post](#) da Ashton Carter, Dick Cheney, William Cohen, Mark Esper, Robert Gates, Chuck Hagel, James Mattis, Leon Panetta, William Perry e Donald Rumsfeld, già *U.S. secretaries of defense*.

della *national command authority* – ai codici di autorizzazione degli attacchi nucleari. Tali timori richiamano quelli ben descritti nelle memorie del Segretario di Stato Henry Kissinger<sup>64</sup>, relativamente all’ultima fase della Presidenza Nixon.

Un rapido allontanamento di Trump dalla Casa Bianca mira inoltre a evitare che il Presidente utilizzi il potere di *pardoning* per graziare se stesso<sup>65</sup> (ipotesi ventilata dallo stesso Trump sin dal 2018), stabilendo un precedente “preoccupante”.

I soli limiti espliciti previsti dalla *Pardon Clause*<sup>66</sup> contenuta nell’art. II, sezione 2 della Costituzione – volta a riprodurre, in un contesto repubblicano, il potere di grazia spettante al monarca – concernono la natura dei reati (deve trattarsi di “*offences against the United States*”, dunque federali), come l’esclusione della clemenza nei casi di *impeachment*.

Nessun Presidente ha mai fatto ricorso al *self-pardoning*, ma proprio l’assenza di precedenti<sup>67</sup> potrebbe consentire a Trump di far valere un’interpretazione del potere di grazia finora rimasta largamente minoritaria in dottrina.

Lo scontro istituzionale e politico sarebbe peraltro destinato a protrarsi a lungo, dal momento che è assai probabile che l’atto di (auto)clemenza diventi oggetto di una *challenge* dinanzi alla Corte Suprema.

Una lettura estrema sarebbe in fondo coerente con l’esercizio disinvolto e a tratti spregiudicato del *pardoning power* da parte di Trump, specie nell’ultima fase del suo mandato, attraverso una pletora di atti di clemenza assunti nell’incertezza delle raccomandazioni del Dipartimento di giustizia e a favore soprattutto di utili alleati politici o di membri del suo vasto *entourage* familiare<sup>68</sup>.

Spinti dalla convinzione ansiogena che “ogni giorno può essere uno spettacolo dell’orrore”, il partito democratico e alcuni repubblicani hanno ritenuto necessario rimuovere il Presidente dalla carica prima del 20 gennaio.

Va al riguardo osservato che, nel corso del suo mandato, Trump è stato oggetto di alcune *resolutions of censure*<sup>69</sup> da parte del Congresso. La risoluzione di censura è uno strumento di cui la

---

<sup>64</sup> Si veda in particolare, al riguardo, il secondo volume delle memorie di Henry Kissinger (*Years of Upheaval*, London, 1982), in cui il Segretario di Stato ha illuminato alcuni aspetti della tormentata personalità del Presidente Nixon nell’ultimo periodo del suo mandato, prima delle dimissioni nel 1974, a seguito dello scandalo Watergate e dell’imminente *impeachment*.

<sup>65</sup> Cfr. M. S. SCHMIDT, M. HABERMAN, *Trump Is Said to Have Discussed Pardoning Himself*, in [The New York Times](#), 7 gennaio 2021. Sul controverso tema del *self-pardoning* si veda, ad esempio, M. CONKLIN, *Please Allow Myself to Pardon . . . Myself: The Constitutionality of a Presidential Self-Pardon*, in *University of Detroit Mercy Law Review*, Vol. 97, 2020.

<sup>66</sup> Per tali profili si veda R. M. THOMPSON, *The President’s Pardon Power and Legal Effects on Collateral Consequences*, Congressional Research Office, Washington D.C., July 26, 2016, il quale ricorda che il *presidential pardon* è stato definito dal Chief Justice Marshall come “*an act of grace, proceeding from the power entrusted with the execution of laws, which exempts the individual, on whom it is bestowed, from the punishment the law inflicts for a crime he has committed*”. La Corte Suprema ha inoltre chiarito, nel 1866, che il *pardon power* “*may be exercised at any time after [the commission of an offense], either before legal proceedings are taken, or during their pendency, or after conviction and judgment.*”

<sup>67</sup> Il *Presidential self-pardon* è un “*unresolved legal question*”, oggetto di rinnovato interesse in dottrina proprio a seguito dell’affermazione di Trump, in un tweet del 4 giugno 2018, di disporre di un “*absolute right*” di concedere la grazia a se stesso. Sulle interpretazioni del potere presidenziale in esame, si veda, in generale, M. A. FOSTER, *Presidential Pardons: Overview and Selected Legal Issues*, Congressional Research Service, Washington D.C., January 14, 2020, 13. Si vedano, fra i molti a respingere la tesi dell’ammissibilità del *self-pardoning* presidenziale (fondata in primo luogo sulla constatazione che l’esercizio del pardon presupponga l’esistenza di due persone distinte – il *grantor* e il *grantee* – e “*the judgment of one about the conduct of the other*”), F. O. BOWMAN III, *Why a Self-Pardon Is Not Constitutional*, in [Just Security](#), 24 novembre 2020, e B. C. KALT, *Pardon Me? The Constitutional Case Against Presidential Self-Pardons*, in *The Yale Law Journal*, Vol. 106, 779- 809; v. anche J. M. LUTTIG, *No, President Trump can’t pardon himself*, in [The Washington Post](#), 8 dicembre 2020. Per la tesi contraria si veda M. CONKLIN, *Please Allow Myself to Pardon Myself*, cit.

<sup>68</sup> Al riguardo si veda M. HABERMAN, M. S. SCHMIDT, *Trump Gives Clemency to More Allies, Including Manafort, Stone and Charles Kushner*, in [The New York Times](#), 23 dicembre 2020.

<sup>69</sup> Cfr. J. A. HUDIBURG, C. M. DAVIS, *Resolution to Censure the President: Procedure and History*, Congressional Research Service, Washington D.C., November 20, 2019, 12. Il Presidente Trump è stato oggetto di tre *censure resolutions*: nel 2017, per non aver condannato un episodio di violenza ad opera di estremisti di destra e suprematisti,



Camera dei Rappresentanti e il Senato si servono per “disapprovare”, “censurare”, “condannare” o esprimere “*no confidence*” nei confronti (anche) del Presidente, in un contesto e con effetti ovviamente diversi da quelli caratterizzanti i sistemi parlamentari.

Il ricorso a tale strumento consente però a ciascuna Camera (o ad entrambe congiuntamente) solo di esprimere ciò che viene definito come il “*sense of*” dell’Assemblea riguardo a una determinata questione. L’approvazione di una risoluzione di censura si risolve pertanto in un giudizio morale, con una forte connotazione simbolica e implicazioni politiche, ma dal quale non possono farsi discendere conseguenze giuridicamente rilevanti<sup>70</sup>.

Lo specifico strumento che i *Founding Fathers* hanno messo a disposizione del Congresso per “rimuovere” i *public officers* ritenuti inadatti a ricoprire cariche pubbliche è infatti rappresentato dal ricorso alla complessa procedura di *impeachment*<sup>71</sup>.

Come è noto, la messa in stato di accusa del Presidente da parte della Camera dei Rappresentanti – per “tradimento, corruzione o altri gravi crimini e misfatti” – e il successivo giudizio del Senato richiedono tempi abbastanza lunghi; inoltre, per quanto le elezioni del 3 novembre 2020 abbiano riconsegnato la Camera dei Rappresentanti al controllo del partito democratico, la parità in Senato fra le due principali forze politiche (al punto che sarà determinante, nelle deliberazioni, il voto della Vice Presidente) rende comunque problematico il raggiungimento dell’ampia maggioranza dei due terzi, richiesta per la condanna.

Al fine di pervenire più rapidamente all’allontanamento del Presidente dalla Casa Bianca, il Congresso ha così esplorato anche una “zona grigia” del diritto costituzionale statunitense, divenuta oggetto di crescente attenzione all’indomani dell’elezione di Trump, nel 2016.

Il 12 gennaio, con il voto favorevole di 223 deputati (tra i quali un repubblicano) e 205 voti contrari, la Camera dei Rappresentanti ha approvato una risoluzione per chiedere al Vicepresidente di ricorrere alla procedura prevista dalla sezione 4 del XXV emendamento, finalizzata a certificare “ciò che è ovvio per una nazione inorridita: che il Presidente non è in grado di adempiere con successo ai doveri e poteri del suo ufficio”<sup>72</sup>.

Appare utile ricordare che il XXV emendamento è stato ratificato nel 1967, dopo lo *shock* dell’assassinio di John F. Kennedy, per regolare i vari aspetti della successione presidenziale.

La sez. 1 della norma in esame regola la successione del Vicepresidente in caso di morte, dimissioni o rimozione dalla carica (trovando finora applicazione solo con la successione del Vicepresidente Ford, nel 1974, a seguito delle dimissioni di Nixon), mentre la sez. 2 concerne la vacanza della Vicepresidenza.

---

quindi nel 2018 e nel 2019, per il contenuto “*hateful, discriminatory, and racist*” di una sua dichiarazione e di alcuni suoi *tweets*. Nel 2021, infine, dopo la vicenda relativa alla pressante richiesta di Trump al *Secretary of State* della Georgia di un riconteggio dei voti a suo favore, il deputato democratico H. Johnson ha introdotto, il 4 gennaio, una risoluzione “*censuring and condemning President Donald J. Trump for attempting to overturn the results of the November 2020 presidential election in the State of Georgia*”; la risoluzione “*calls on President Trump to retract and disavow this unlawful and unconstitutional behavior and acknowledge President-elect Joseph R. Biden as the victor of the November 2020 presidential election*”.

<sup>70</sup> Cfr. T. GARVEY, *The Constitutionality of Censuring the President*, Congressional Research Service, Washington D.C., March 12, 2018.

<sup>71</sup> Sul tema dell’*impeachment* si vedano, *ex multis*, F. O. BOWMAN III, *High Crimes and Misdemeanors: A History of Impeachment for the Age of Trump*, Cambridge, 2019; L. TRIBE, J. MATZ, *To End a Presidency: The Power of Impeachment*, New York, 2018; C. BRETTSCHEIDER, *On Impeachment: The Presidency on Trial*, London, 2020; C. L. BLACK JR, P. BOBBITT, *Impeachment: A Handbook*, London, 2018; R. BERGER, *Impeachment: The Constitutional Problems*, Cambridge, 1999.

<sup>72</sup> Cfr. H.Res.21 - *Calling on Vice President Michael R. Pence to convene and mobilize the principal officers of the executive departments of the Cabinet to activate section 4 of the 25th Amendment to declare President Donald J. Trump incapable of executing the duties of his office and to immediately exercise powers as acting President*, 117th Congress (2021-2022), presentata l’11 gennaio 2021.

Profili interpretativi più problematici emergono in riferimento alle sezioni successive del XXV emendamento, le quali disciplinano i casi di inabilità e di incapacità (“*inability*” e “*disability*”) del Capo dello Stato<sup>73</sup>, con norme volte ad assicurare la continuità nell’ufficio di Presidenza.

Ai sensi della sez. 3, qualora il Presidente non sia in grado di esercitare i poteri e svolgere i doveri del suo ufficio, trasmette una dichiarazione scritta di inabilità al Presidente *pro tempore* del Senato<sup>74</sup> e al Presidente della Camera dei Rappresentanti. A partire da tale momento, i poteri e i doveri ricadono sul Vicepresidente, in qualità di Presidente facente funzione, fino a quando una dichiarazione del Capo dello Stato non certifichi la cessazione dell’impedimento (con la conseguente riassunzione del ruolo connesso alla carica).

In base all’interpretazione prevalente, la procedura descritta risulta applicabile nei momenti in cui il Presidente debba affrontare – nel pieno delle sue facoltà mentali – una situazione il cui esito rappresenti un “*great leap forward into the unknown*”<sup>75</sup> (una situazione in genere legata a motivi di salute, come ad esempio un trattamento medico, un’anestesia o una malattia prevedibilmente destinata a risolversi).

La sez. 3 del XXV emendamento è stata invocata per la prima volta nel 1985, da un recalcitrante Ronald Reagan, timoroso di creare in tal modo un precedente. Quando infatti fu ospedalizzato, dopo l’attentato nel 1981, preferì non invocare il XXV emendamento, aderendo alla tesi di quanti sostengono che, in un sistema di governo presidenziale, qualsiasi trasferimento di potere, anche temporaneo, determini un vuoto nella *leadership* che indebolisce l’autorità del Capo dello Stato, pur non pregiudicandone l’effettivo esercizio<sup>76</sup>.

Ai fini che in questa sede interessano, maggiore attenzione va riservata alla ben più complessa e controversa sez. 4 del XXV emendamento, che consente al Vicepresidente e alla maggioranza dei “*principal officers*” dei dipartimenti dell’Esecutivo (o di qualsiasi altro organo previsto dal Congresso per legge) di decidere, in caso di incapacità del Capo dello Stato, l’assunzione temporanea della Presidenza *ad interim* da parte del Vicepresidente.

La procedura richiede che una dichiarazione venga trasmessa al Presidente *pro tempore* del Senato e allo *Speaker* della Camera dei Rappresentanti, attestando che il Presidente “non è in grado di esercitare i poteri e i doveri del suo ufficio”; ciò permette al Vicepresidente di assumere immediatamente l’incarico (ma non l’ufficio, la cui titolarità continua formalmente a spettare al Capo di Stato dichiarato incapace).

Quando l’incapacità cessa, il Presidente ne dà comunicazione al Presidente *pro tempore* del Senato e allo *Speaker* della Camera con un’apposita dichiarazione e riassume i poteri, salvo che, entro quattro giorni, il Vicepresidente e la maggioranza dei membri del Gabinetto (o di altro organo costituito dal Congresso) si oppongano, rimettendo la questione al Legislativo, decisione da assumere a maggioranza dei due terzi di entrambe le Camere.

La disposizione in esame non è mai stata applicata (e, ragionando retrospettivamente, prima della sua introduzione avrebbe potuto forse adattarsi a regolare la complicata fase finale delle Presidenze di Woodrow Wilson e di Franklin D. Roosevelt).

---

<sup>73</sup> A tale proposito, J. D. FEERICK, *From Failing Hands: The Story of Presidential Succession*, New York, 1965, 49, evidenzia che i *Founders* non hanno inteso stabilire una netta distinzione fra i termini “*inability*” e “*disability*”, i quali “*appear to have been used almost interchangeably*”.

<sup>74</sup> In base a quanto previsto nella Costituzione, il Presidente *pro tempore* sostituisce il Vicepresidente (nella sua qualità di Presidente del Senato). La prassi del Senato è quella di eleggere Presidente *pro tempore* un membro del partito di maggioranza (in genere il più anziano dei senatori). Per tale aspetto si veda, ad esempio, C. M. DAVIS, *The President Pro Tempore of the Senate: History and Authority of the Office*, September 16, 2015, 6.

<sup>75</sup> Cfr. *Report of the Commission on Presidential Disability and the Twenty-Fifth Amendment*, 1988, Miller-Center Commission N° 4, January 20, 1988, p 7.

<sup>76</sup> Il Presidente George W. Bush ha invocato due volte (nel 2002 e nel 2007) la sezione 3 del XXV emendamento, in vista di accertamenti medici che richiedevano l’anestesia. Cfr. THOMAS H. NEALE, *Presidential Disability Under the Twenty-Fifth Amendment: Constitutional Provisions and Perspectives for Congress*, Congressional Research Service, Washington D.C., November 5, 2018, 5-6.

Il procedimento disciplinato dalla sez. 4 è anzitutto estremamente complesso e i suoi esiti sono difficilmente prevedibili.

Sotto un primo profilo, deve anzitutto rilevarsi che l'assenza di precedenti rende assai difficile pervenire a una definizione condivisa di cosa debba intendersi per "incapacità". La dottrina prevalente ritiene che questa sia determinata da motivi di salute, più gravi però di quelli riferibili all'impedimento temporaneo, dal momento che il Presidente non sarebbe neppure in condizione di assumere o comunicare al Congresso le proprie decisioni in merito al trasferimento dei poteri al suo Vice; per tale ragione, la Costituzione stabilisce che sia appunto il Vicepresidente a procedere.

In secondo luogo, l'attivazione della sez. 4 del XXV emendamento è suscettibile di determinare uno scontro istituzionale di inedita portata, in caso di "disaccordo" fra il Presidente e il suo Vice, circa la cessazione dell'impedimento.

Si configurerebbe infatti una sorta di "sfiducia" del Vicepresidente per la capacità del Capo dello Stato, che può venir costretto all'allontanamento con il consenso della maggioranza del *Cabinet* e del Congresso (secondo una logica che rende il meccanismo idoneo forse a inserirsi in un contesto parlamentare, ma estraneo alla logica che invece caratterizza il rapporto fra il Presidente e il Gabinetto nel sistema presidenziale).

Né pare debba trascurarsi il fatto che la Costituzione non prevede la creazione di organismi per accertare, in maniera neutrale e sulla base di elementi scientifici, la reale natura e latitudine dell'incapacità del Presidente.

La sez. 4 del XXV emendamento ha ricevuto nel complesso modesta attenzione in dottrina, per finire al centro del dibattito giuridico e politico-istituzionale – ascendendo alla ribalta mediatica – solo successivamente all'elezione di Trump<sup>77</sup>.

La *Speaker* della Camera dei Rappresentanti, chiedendone l'attivazione al Vice Presidente Pence, era consapevole delle difficoltà insite nel ricorso all'insidioso meccanismo sopra descritto (quali ad esempio l'impossibilità sia di superare il rifiuto del vice Presidente di raccogliere il consenso di almeno otto Segretari di Dipartimento e avviare la procedura, sia di escludere, nel caso invece di un esito positivo del procedimento, che il Presidente *ad interim* conceda infine la desiderata grazia a Trump).

Nell'ottobre 2020, Nancy Pelosi aveva peraltro presentato (insieme al deputato Jamie Raskin) un progetto di legge<sup>78</sup> volto a istituire – dopo oltre cinquant'anni dall'introduzione del XXV emendamento – una "*Commission on Presidential Capacity to Discharge the Powers and Duties of the Office*", per procedere, in alternativa al Vicepresidente e ai membri del Gabinetto, nella dichiarazione di incapacità del Capo dello Stato. Il Congresso avrebbe avuto la possibilità di condurre in piena autonomia un processo conoscitivo volto ad accertare l'effettiva capacità fisica e mentale del Presidente di "*execute the powers and duties of his office*", grazie alle indagini mediche svolte da un *non partisan body* permanente, composto da diciassette membri.

Alla luce di quanto sin qui detto, può esser meglio inquadrato il rifiuto del Vicepresidente Pence, comunicato in una lettera del 12 gennaio alla *Speaker* della Camera dei Rappresentanti, di invocare la sez. 4 del XXV emendamento.

Dopo aver ricordato di non aver ceduto alle pressioni per intervenire, oltre quanto giuridicamente consentito dal suo ruolo, nel conteggio dei voti dei grandi elettori, il Vicepresidente ha dichiarato di volersi sottrarre anche a quelle esercitate dalla Camera affinché egli svolga "*a political role*", in un momento così grave della vita del Paese. Richiamando le parole con le quali Nancy Pelosi aveva accompagnato la presentazione del disegno di legge cui abbiamo sopra fatto cenno, Pence ha affermato che "*President's fitness for office must be determined by science and facts*", tramite un

---

<sup>77</sup> Sul tema, si veda in particolare, l'ampia analisi di J. K. GOLDSTEIN, *Talking Trump and the Twenty-Fifth Amendment: Correcting the Record on Section 4*, in *Journal of Constitutional Law*, vol. 21, no. 1, 2018, 73-152.

<sup>78</sup> Cfr. 116<sup>th</sup> Congress, 2D session, H.R. *To establish the Commission on Presidential Capacity to Discharge the Powers and Duties of the Office, and for other purposes*, October 8, 2020. Il Progetto riprende largamente il contenuto di quello presentato dal deputato democratico e professore universitario Jamie Raskin nel 2017 [*Oversight Commission on Presidential Capacity Act* (H.R. 1987)].

giudizio basato su una decisione medica. Il XXV emendamento – conclude il Vice Presidente – “*is not a means of punishment or usurpation*” e il suo utilizzo, al solo fine di colpire politicamente il Presidente, costituirebbe un “terribile” precedente<sup>79</sup>.

Il giorno successivo, la Camera dei Rappresentanti ha quindi approvato, con 232 voti favorevoli e 197 contrari, una risoluzione “*impeaching Donald John Trump, President of the United States, for high crimes and misdemeanors*”<sup>80</sup>.

Il *tycoon* chiude il suo mandato con un altro record: è uno dei pochi Presidenti a non essere rieletto una seconda volta e l’unico ad esser stato sottoposto ad *impeachment* per ben due volte<sup>81</sup>.

## 6. L’*Inauguration Day*: lo *stress test* finale del sistema costituzionale statunitense

La risoluzione del 13 gennaio 2021 con cui la Camera dei Rappresentanti ha avviato la procedura di *impeachment* costituisce il temporaneo (prevedibile) epilogo del più difficile *test* cui sia stato di recente sottoposto il sistema costituzionale statunitense, esprimendo la forte reazione di un Congresso intenzionato a consegnare ai posteri un giudizio di pesante condanna morale del Presidente Trump.

Indipendentemente dall’esito del complesso procedimento, le lapidarie affermazioni contenute nel documento rimarranno nella storia a mo’ di monito e deterrente nei confronti di tentativi di *abuse of power* da parte di futuri Presidenti.

L’accusa della Camera è formulata in un unico articolo di *impeachment*, che racchiude però una sintetica ed efficace narrazione di tutti gli snodi più significativi delle elezioni presidenziali, a motivazione dell’*indictment* finale di “incitamento all’insurrezione”.

La ricostruzione della dinamica relativa all’assalto al Campidoglio viene preceduta dall’evocazione delle false dichiarazioni di Trump, rilasciate nei mesi precedenti la seduta congiunta del Congresso sui risultati delle elezioni presidenziali e del successivo e deliberato incitamento della folla, sfociato in azioni “violente, mortali, distruttivi e sediziose” nel Campidoglio.

Né manca il ricordo degli sforzi prodotti dal Presidente, prima della *joint session* del Congresso, per ostacolare e sovvertire la certificazione dei risultati delle elezioni presidenziali, compreso le pesanti intimidazioni rivolte al Segretario di Stato della Georgia.

Trump viene accusato di aver gravemente messo in pericolo la sicurezza nazionale degli Stati Uniti e quella delle sue istituzioni, di aver minacciato l’integrità del sistema democratico e interferito con la transizione del potere, violando il giuramento di difendere la Costituzione.

A ben vedere, l’*impeachment* è stato configurato dai Padri Costituenti come uno strumento che consente anche di allontanare “con disonore” un Presidente e di proiettare gli effetti del giudizio di condanna in una dimensione non soltanto morale, attraverso una pronuncia di interdizione da tutti i pubblici uffici federali.

L’art. I, sez. 3, prevede infatti che le condanne pronunciate in caso di *impeachment* “non avranno altro effetto se non di allontanare l’accusato dalla carica che occupa e di interdirlgli, negli Stati Uniti, l’accesso a qualsiasi carica onorifica, di fiducia o retribuita”.

---

<sup>79</sup> Cfr. White House, Statement and Releases, [Letter to Speaker Nancy Pelosi on 25th Amendment Resolution](#), January 12, 2021.

<sup>80</sup> H.Res.24 - *Impeaching Donald John Trump, President of the United States, for high crimes and misdemeanors*, 117th Congress (2021-2022), introdotta l’11 gennaio 2021.

<sup>81</sup> Il primo procedimento di *impeachment* nei confronti di Donald Trump è stato avviato dalla Camera dei Rappresentanti il 18 dicembre 2019 e il Senato ha assolto il Presidente, il 5 febbraio 2020, dall’accusa di aver esercitato pressioni sul Capo di Stato dell’Ucraina (minacciando la sospensione di aiuti militari), per costringerlo ad avviare indagini “*for his personal political benefit*”. Il secondo *impeachment* di Trump, avviato il 13 gennaio, ma che il Senato non riuscirà a concludere, ha posto il problema se sia consentito sottoporre alla procedura in oggetto un Presidente cessato dalla carica. La tesi prevalente sembra ammettere tale possibilità, ma come evidenziato da J. P. COLE, T. GARVEY, *The Impeachment and Trial of a Former President*, Congressional Research Service, Washington D.C., January 15, 2021, 5 (cui si rinvia per la ricostruzione del dibattito dottrinale sul tema) “*in more recent history, both the House and the Senate have generally decided not to proceed with the impeachment of an official who has resigned their office.*”



Il Senato, dopo aver deliberato la condanna, a maggioranza dei due terzi (che comporta la rimozione dall'incarico), può approvare, con un voto separato – a maggioranza semplice – la *disqualification* di Trump<sup>82</sup>. In tal modo a quest'ultimo verrebbe impedito sia di godere del *presidential pardon* (nell'ipotesi, a dir il vero abbastanza remota, che Biden voglia ricomporre le divisioni politiche e sociali con il gesto simbolico forse più clamoroso), sia di correre per le elezioni presidenziali, nel 2024.

L'intento della Camera dei Rappresentanti di “proteggere il Paese” dalla minaccia rappresentata da una possibile ricandidatura di Trump si evince, a ben vedere, dal richiamo, nella risoluzione di *impeachment*, della sez. 3 del XIV emendamento, la quale vieta a chi “abbia preso parte ad una insurrezione o ribellione” contro gli Stati Uniti di ricoprire “qualsiasi ufficio, civile o militare, presso gli Stati Uniti o presso qualsiasi Stato”. In tal modo, la *disqualification clause* del XIV emendamento potrebbe aprire le porte a un'interdizione più ampia, estesa agli uffici degli Stati membri della Federazione.

Nonostante la Camera abbia formalizzato assai rapidamente il capo di imputazione, il Senato non potrà completare il processo prima dell'insediamento di Biden; l'interpretazione prevalente è però quella che consente alla procedura di *impeachment* di proseguire il suo percorso parlamentare, anche se il Presidente è ormai cessato dalla carica.

In tal modo, le ombre delle vicende che hanno accompagnato le elezioni e la transizione presidenziale continueranno a proiettarsi sulla nuova amministrazione, con il rischio di minare gli sforzi che la Presidenza Biden dovrà compiere per favorire la ricomposizione della frattura politica e sociale. Né pare debba sottovalutarsi l'impegno richiesto al Congresso, nei prossimi mesi, per fronteggiare – si spera in un rinnovato e responsabile spirito *bipartisan* – i pesantissimi effetti determinati dall'aggravarsi di una crisi sanitaria che ha innescato quella economica, la quale a sua volta ha reso più profonde le fratture sociali.

L'insieme di questi aspetti rende la cerimonia di insediamento del 20 gennaio 2021 del Presidente Biden un evento denso di significati simbolici e l'ulteriore banco di prova della tenuta della democrazia statunitense.

Il 46° Presidente degli Stati Uniti<sup>83</sup> e la Vice Presidente (in assenza del precedente Capo dello Stato, come non avveniva dal 1869), sono chiamati a giurare fedeltà alla Costituzione, nelle mani del *Chief Justice* John Roberts, alle ore 12.00, nella *location* del *West Front* del Campidoglio, davanti a uno schieramento senza precedenti di militari e agenti di polizia, per la minaccia di rivolte e attentati da parte dei gruppi estremisti.

Il consueto rituale di insediamento e gli altri eventi ad esso connessi sono stati ridefiniti anche alla luce delle misure di sicurezza imposte dalla pandemia COVID-19.

L'*Inauguration Day* è infatti uno dei più importanti eventi pubblici, che comprende, oltre al giuramento, seguito dal discorso inaugurale del Presidente, anche parate e molti eventi collaterali divenuti nel tempo parte integrante della cerimonia (la cui organizzazione spetta al *Joint Congressional Committee on Inaugural Ceremonies*).

Si tratta però anche dell'appuntamento cui partecipa la gran parte della *leadership* politica, i massimi funzionari governativi e il personale diplomatico di più alto profilo; per tale ragione è classificato come *National Special Security Event*, la cui sicurezza è affidata allo *United States Secret Service*.

Le misure di sicurezza, di per sé già imponenti, sono state intensificate in ragione di quanto successo il 6 gennaio, del confluire di molti manifestanti, del concreto rischio di attentati e azioni

---

<sup>82</sup> A differenza della rimozione, la *disqualification* esprime un giudizio discrezionale e non vi è alcun legame costituzionale esplicito con il voto dei due terzi sulla condanna. In passato il Senato ha peraltro approvato la *disqualification* separatamente, con un voto a maggioranza semplice. Cfr. E. RYBICKI, M. GREENE, *The Impeachment Process in the Senate*, Congressional Research Office, Washington D.C., 20.

<sup>83</sup> Joe Biden è considerato il 46° Presidente, anche se in realtà i Presidenti statunitensi sono stati 45, perché Grover Cleveland, non rieletto per un secondo mandato nel 1889, ma tornato alla Casa Bianca quattro anni dopo, è formalmente ritenuto il 22° e il 24° Presidente.

violente (temute peraltro in tutto il Paese), di fatto “militarizzando” l’insediamento di Biden, in una capitale praticamente in stato di assedio.

In un clima di incertezza e di attesa ansiosa per lo sviluppo degli eventi, il miglior auspicio che pare possa formularsi è che la “forza tranquilla” del Presidente Biden offra, nel suo *inaugural address*, un primo solenne contributo alla riunificazione del Paese.

Solo in tal modo, l’atto formale di chiusura di uno dei più tragici e insieme grotteschi processi di transizione della storia statunitense potrebbe davvero consentire di voltar pagina, cominciando – fuori di metafora – da quella dedicata a Trump dal *Time*, nel 2016, annunciandone la nomina a “personaggio dell’anno” e profeticamente appellandolo “*President of Divided States of America*”.