



Francesco Clementi*

La perdurante sfida del diritto al voto negli Stati Uniti**

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva. – 2. La lotta per l'esercizio del diritto di voto nell'esperienza costituzionale americana: una sintetica ricostruzione fino al *Voting Right Act* del 1965. – 3. Quasi cinquant'anni di dibattiti e trasformazioni: dal *Voting Right Act* fino a *Shelby County v. Holder* (2013). 4. Le rilevanti conseguenze di Suprema *Shelby County v. Holder*. – 5. Annotazioni conclusive.

1. Premessa introduttiva

Gli Stati Uniti d'America hanno iniziato il loro grande esperimento democratico alla fine del Settecento concedendo il diritto di voto solo ad un gruppo ristretto di individui: i proprietari terrieri, maschi, bianchi. E anche se nei decenni successivi le barriere al voto si sono abbassate, molte sono comunque rimaste - o sono state volutamente erette - per lo più dagli Stati del Sud, storicamente più conservatori.

Tuttavia, nel corso dei secoli, l'estensione del diritto di voto a tutti i cittadini è divenuto un tema sempre più rilevante e non più eludibile, tenuto conto che la società americana, con grande fatiche, sofferenze, conflitti e lotte sociali, ispirata e guidata anche dall'esempio di alcune figure che hanno fatto di questo tema la loro personale ragione di vita, ha progressivamente spinto il sistema politico-partitico a prendere atto del valore dell'uguaglianza sostanziale del suffragio; e dunque ad approvare emendamenti costituzionali, leggi e provvedimenti che hanno ampliato l'accesso al voto, superando così ogni discriminazione basata sulla razza e l'etnia, sul censo, sul genere, la disabilità, l'età e su altri fattori.

Fatto si è che nella storia degli Stati Uniti, a lungo, la possibilità di votare è stata negata a tante categorie di individui: non hanno potuto votare coloro che non possedevano proprietà, perché ritenuti privi di un interesse considerato legittimo negli affari della società; coloro che

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche della Facoltà unica di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Email: francesco.clementi@uniroma1.it.

** Il presente contributo costituisce una versione ampliata e rielaborata della relazione presentata in occasione del Convegno in memoria di Antonio G. Zorzi Giustiniani, *La crisi della democrazia statunitense: ragioni e prospettive*, Università di Firenze-Università di Pisa-Sapienza Università di Roma, 27 giugno 2022. Sottoposto a *peer review*.

erano al di sotto di una certa età, perché considerati impediti, cioè troppo immaturi per formulare opinioni; coloro che avevano la pelle nera, perché ritenuti indegni di essere considerati cittadini; ma non hanno potuto votare neanche gli immigrati, perché considerati potenzialmente non leali nei confronti del Paese ospitante, in quanto troppo legati alla terra d'origine.

Del pari, a lungo sono state escluse dal voto le donne, perché considerate, riprendendo il lessico discriminatorio di allora, “troppo delicate” e troppo impegnate a prendersi cura dei loro mariti, dei loro figli e della loro casa. E poi, naturalmente, sono stati esclusi i criminali, perché violando il contratto sociale hanno perso il diritto di partecipare alla vita della comunità.

Insomma, in breve, nell'esperienza americana, l'evoluzione del diritto di voto con l'allargamento del suffragio, dal periodo coloniale fino al XX secolo, racchiude emblematicamente, tappa dopo tappa, tutti i movimenti politici, le lotte e le grandi e profonde trasformazioni e i cambiamenti culturali che, nei fatti, hanno consentito, in senso più largo, la stessa espansione della democrazia americana.

Tuttavia questo non deve sorprendere: perché il suffragio in quanto tale, essendo legato al momento decisionale-elettorale, insiste ed è radicato pienamente nel patto fondativo originario delle tredici ex-colonie; basti pensare che, nonostante in oltre due secoli il raccordo Congresso-Presidente-Corte Suprema abbia notevolmente ampliato il suffragio con emendamenti alla Costituzione, leggi federali e sentenze rilevanti, ancora oggi la Costituzione affida agli Stati, ai sensi dell'articolo I, sezione 4, il compito di prescrivere “le date, i luoghi e le modalità di svolgimento delle elezioni”.

Il tema dell'accesso al voto negli Stati Uniti va dunque affrontato con la consapevolezza della sua antica e moderna complessità e tenendo conto che, nonostante il suffragio universale sia ormai esteso ai cittadini di una certa età (18 anni), e sulla carta prescindendo da razza, sesso, credo o status, e sebbene le leggi federali e statali assicurino che tutti gli elettori idonei siano in grado di esprimere il proprio voto, ancora oggi si registrano invece molte denunce di esclusione dal voto.

D'altronde occorre essere sempre avvertiti - come ha evidenziato da tempo Fulco Lanchester¹ - che i problemi e le controversie relative al diritto di voto, altro non sono che la cartina di tornasole degli standards qualitativi di un modello sociale, prima che di un ordinamento, che mira ad essere, auspicabilmente, democratico.

Un'aspirazione non da poco, a maggior ragione in un tempo storico caratterizzato da una fortissima polarizzazione politica unita ad una profonda frammentazione sociale, entrambe promosse ed alimentate in primo luogo dalla politica e dai suoi protagonisti: su tutti, più di tutti, Donald Trump.

In questo senso, obiettivo di questo studio è quello di evidenziare le più recenti e rilevanti questioni e tendenze intorno al diritto di voto negli Stati Uniti; marcando, in particolare, gli effetti derivanti tanto dal durissimo scontro politico in atto, conseguenti alla vittoria e poi alla sconfitta di Donald Trump, quanto dal potente cambiamento di indirizzo giurisprudenziale in

¹ Cfr. almeno F. LANCHESTER, *Voto (diritto di) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, 1107-1133. Si v. anche ID., *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, Roma, Bulzoni, 1987, 11 e ss.

tema intervenuto da parte della Corte Suprema a danno del *Voting Rights Act* del 1965 e del più ampio tema dei diritti civili.

2. La lotta per l'esercizio del diritto di voto nell'esperienza costituzionale americana: una sintetica ricostruzione fino al Voting Right Act del 1965

La storia del diritto di voto negli Stati Uniti non è una storia lineare: tutt'altro. Essa infatti non può essere descritta come un progresso regolare e inesorabile verso la partecipazione politica universale di tutti i cittadini alla vita politica del Paese, quanto piuttosto come un percorso tortuoso, costellato «di periodi di espansione e di riduzione del diritto di voto per molti gruppi di potenziali elettori»².

Si è trattato – e si tratta tutt'ora - di un percorso storico-evolutivo complesso e difficile, che affonda le sue radici in modo davvero profondo nella storia degli Stati Uniti e nell'essenza di quella nazione, risalendo inevitabilmente fino all'esperienza coloniale: quella nella quale, evidentemente, il tema del voto costituì la leva per muovere la rivoluzione contro la madrepatria britannica, alla quale si chiedeva appunto rappresentanza politica e diritto di voto proprio in contrapposizione con l'imposizione subalterna della tassazione.

Non bisogna dimenticare infatti che gli abitanti delle colonie americane non godevano dei pieni diritti degli inglesi in patria, non avendo anzitutto alcuna forma di rappresentanza politica nel Parlamento di Westminster. Di qui l'emergere del noto slogan rivoluzionario del “No taxation without representation”.

Preso atto allora che, per un ordinamento che voglia dirsi davvero libero, nessun diritto è più prezioso di quello di avere voce in capitolo nelle decisioni che definiscono l'indirizzo politico, consentendo ai singoli cittadini di essere rappresentati e di esprimere appunto la propria volontà, la storia del diritto di voto negli Stati Uniti si fonda in primo luogo evidentemente sull'eredità del dibattito britannico in tema, come noto emerso modernamente già alla fine della prima Guerra Civile inglese del 1646 con i c.d. dibattiti di Putney del 1647³.

Naturalmente il retaggio di quel dibattito nell'esperienza delle colonie d'America trovò ulteriore forza proprio in seguito al rapporto tra l'accesso (o la restrizione) al diritto di voto in considerazione del diritto di proprietà privata, posto che si riteneva che chi possedesse una proprietà fosse titolare di un chiaro interesse alla vita istituzionale della comunità, cioè dell'ordinamento, come conseguenza appunto della tassazione che i legislatori avrebbero poi definito e applicato nei confronti del proprietario.

Per cui la proprietà terriera, favorendo la stabilità, il “buon carattere” come si diceva allora e il rispetto dei diritti personali e di proprietà degli altri, fu la vera ragione – ribadita successivamente nei celebri *Commentaries on the Laws of England* dallo stesso William Blackstone – «per richiedere una qualsiasi qualifica di proprietà agli elettori [...] con l'obiettivo quindi di

² G. M. HAYDEN, *Voting and political participation*, in L. KERMITT HALL (a cura di), *The Oxford Companion to American Law*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 819.

³ Cfr. D. STEPHENSON, *The Right to Vote: Rights and Liberties under the Law*, Santa Barbara, California, ABC-CLIO, 2004, 35. Si v. altresì: V. GABRIELI, *I dibattiti di Putney (1647)*, Roma, Storia e Letteratura, 2012.

escludere le persone che si trovano in una situazione così meschina da essere considerate prive di volontà propria. Se gli affittuari avessero il voto, sarebbero tentati di disporre sotto l'influenza indebita dei loro padroni. I lavoratori urbani sarebbero suscettibili alle lusinghe e alle minacce dei loro datori di lavoro e così via.». In tal senso allora da un lato si consideravano i proprietari abili al voto in quanto possedevano una sufficiente indipendenza mentre, dall'altro, si consideravano inabili coloro che dipendevano da altri per il proprio domicilio o per il proprio sostentamento, perché considerati soggetti a indebite pressioni elettorali.

Poi naturalmente, sempre nella ricostruzione del pensare dell'epoca, si riteneva che chi non avesse proprietà non fosse neanche in grado di apprezzarne l'utilità e dunque, conseguentemente, si sarebbero venuti a minacciare gli stessi interessi della proprietà laddove si fosse permesso a costoro di votare. Infine, nello spirito dei valori propri della società americana trasfusi nel costituzionalismo statunitense⁴, l'incapacità di una persona di acquisire una proprietà era percepita come un'indicazione di incompetenza, marchio di poca credibilità e di naturale inaffidabilità personale.

Insomma il diritto di proprietà - quel terribile diritto come poi ebbe a definirlo Stefano Rodotà⁵ - di certo è il punto d'inizio di ogni ricostruzione storica del diritto di voto nell'esperienza costituzionale statunitense.

L'esperienza coloniale allora seguì innanzitutto le indicazioni adottate nella madrepatria britannica, restringendo il diritto di partecipazione politica, con il connesso diritto di voto, ai soli maschi bianchi, adulti e proprietari di beni. E ciò emerse fin dall'inizio, cioè da quando si riunì il 30 luglio 1619 la prima assemblea rappresentativa in terra americana in quella Virginia che, a Jamestown, diede i natali della rappresentanza politica alla futura democrazia statunitense.

La Virginia infatti, pur avendo introiettato nella propria esperienza di governo la legge e le tradizioni inglesi, ne valorizzò in primo luogo il tipico e potente tratto basato sulla garanzia dei diritti, facendo sì che lì vi si radicassero rapidamente modelli di comportamento politico e di possesso della terra, relazioni di lavoro e di genere, distinzioni razziali e di classe, che ne fecero poi, sempre più, tra il XVII e il XVIII secolo, un territorio stabile e fiorente⁶; quell'esperienza istituzionale coloniale assunse una dimensione politica innovativa e – come sottolinea acutamente Ettore Rotelli – realizzò una forma di governo moderna «persino prima che, in Inghilterra, la “gloriosa” rivoluzione rend[esse] irreversibile il potere legislativo dei Comuni»⁷.

Sia come sia, allo scoppio della Rivoluzione americana, nel perimetrare e limitare il diritto di voto ai liberi proprietari, ogni colonia decise di specificare il requisito della proprietà⁸.

⁴ Per un quadro, non si prescinde almeno da: G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, voll. I-II, Torino, Giappichelli, 2000.

⁵ Si v. S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, Il Mulino, 2013 (ult. ed.; orig. 1981).

⁶ Sul punto, ci si permetta di rinviare a: F. CLEMENTI, *La Dichiarazione dei Diritti della Virginia del 1776 (e il ruolo di George Mason)*, introduzione a “*La Dichiarazione dei Diritti della Virginia del 1776*”, Collana “Il Monitore costituzionale”, Macerata, Liberilibri, 2021.

⁷ Si v. E. ROTELLI, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, Bologna, Il Mulino, 2005, 109.

⁸ Alcune colonie estesero il suffragio in base alla quantità di proprietà (misurata in acri); altre lo fecero in base al valore della proprietà; altre ancora in base al reddito prodotto dalla proprietà o alle tasse pagate. Sul punto, si v. K. H. PORTER, *A History of the Suffrage in the United States*, Chicago, Chicago University Press, 1918, ripreso da D. STEPHENSON, *The Right to Vote: Rights and Liberties under the Law*, Santa Barbara, California, ABC-CLIO, 2004, p. 72.

Tuttavia la proprietà, pur essendo appunto il requisito più importante per essere titolare del diritto di voto, non era l'unico, posto che alcune colonie limitavano il diritto di voto anche a coloro che avevano raggiunto l'età di ventuno anni, altre ponevano invece la cittadinanza inglese come condizione preliminare; altre ancora prevedevano requisiti di residenza; altre infine prevedevano il pagamento di una imposta per poter votare (*poll tax*). E poi, in alcune realtà coloniali, l'esclusione dal voto poteva avvenire anche per motivi religiosi: basti pensare che i cattolici non potevano votare in cinque colonie e gli ebrei in quattro, mentre la Carolina del Sud insisteva sul fatto che gli elettori riconoscessero l'esistenza di Dio e credessero in uno stato futuro di ricompense e punizioni.⁹

In ogni modo, in realtà, al netto dei requisiti e dei criteri formali delineati in ciascuna colonia per la delimitazione del bacino degli elettori aventi diritto di voto, come poi è stato notato «la diffusione della proprietà reale e personale era così grande da rendere i test di proprietà per il voto molto meno restrittivi di quanto sembrassero»¹⁰, a maggior ragione finendo per far sì che «il diritto di voto [fosse] molto più diffuso che in Inghilterra»¹¹.

Fu la Rivoluzione americana, tra il 1763 e il 1783, a portare naturalmente ad una maggiore democratizzazione delle leggi sul suffragio, dentro una scelta che venne ulteriormente rafforzata in ragione della stessa Dichiarazione d'Indipendenza del 4 luglio 1776. Quest'ultima infatti, laddove sottolinea che «I governi sono istituiti tra gli uomini e traggono i loro giusti poteri dal consenso dei governati», veniva inevitabilmente a rompere i vincoli di un voto strettamente riservato – come detto – ai soli maschi adulti, liberi e proprietari, posto che il governo, seguendo la Dichiarazione, non può che esercitare il potere solo con il consenso dei governati, ed il voto appunto è il mezzo attraverso il quale gli individui conferiscono o negano quel consenso.

Contestualmente, tra il 1776 e il 1780, ad eccezione del Rhode Island e del Connecticut, tutte le ex-Colonie ormai divenute Stati adottarono nuove Costituzioni scritte, ripensando anche i requisiti fino ad allora adottati per il suffragio, ed aprendo così ad un'interpretazione del voto proprio come "diritto naturale" inerente agli individui piuttosto che legato ad una proprietà¹². In fin dei conti – è bene non dimenticare neanche questo aspetto – l'ampliamento del diritto di voto poteva potenzialmente generare un maggiore sostegno anche alla stessa causa rivoluzionaria, e quindi attirare più combattenti.

⁹ Si v. C. ROSSITER, *Seedtime of the Republic. The Origin of the American Tradition of Political Liberty*, Harcourt, Brace & World, New York, N. Y., 1953, trad. it. di C. SCALBA, *L'alba della Repubblica. Le origini della tradizione americana di libertà politica*, Nistri-Lischi, Pisa, 1963; J. RAKOVE, *Original Meanings. Politics and Ideas in the Making of the Constitution*, Vintage Books, New York, N. Y., 1996; P. MAIER, *American Scripture. How America declared its Independence from Britain*, Alfred A. Knopf, New York, N. Y., 1997.

¹⁰ Cfr. C. WILLIAMSON, *American Suffrage: From Property to Democracy, 1760-1860*, Princeton, Princeton, University Press, 1960, 22.

¹¹ Cfr. A. KEYSSAR, *The Right To Vote. The Contested History Of Democracy In The United States*, New York, Basic Books, 2000, p. 7.

¹² È famosa, in tal senso, la storiella attribuita a Benjamin Franklin secondo la quale: «oggi un uomo possiede un somaro che vale cinquanta dollari e ha diritto al voto; ma prima delle prossime elezioni il somaro muore. L'uomo nel frattempo è diventato più esperto, la sua conoscenza dei principi di governo e la sua conoscenza del genere umano sono più ampie, ed è quindi più qualificato per scegliere correttamente i governanti, ma il somaro è morto e l'uomo non può votare. Ora, signori, vi prego di informarmi: in chi risiede il diritto di suffragio? Nell'uomo o nel somaro?» (citazione tratta da: C. WALDMAN, *The Fight to Vote*, New York, Simon & Schuster, 2016, 15).

Alla fine del periodo rivoluzionario allora vi fu la rottura del vecchio principio inglese secondo cui il suffragio poteva essere concesso solo con la proprietà di beni immobili, e si iniziò a consentire da un lato il diritto di voto agli uomini liberi che avessero proprietà anche non immobiliari e, dall'altro, che pagassero le tasse. Tutto ciò quindi estese progressivamente il diritto di voto e rese un poco più ampio l'elettorato.

Peraltro, anche nella Convenzione costituzionale di Filadelfia del 1787, nonostante quattro Stati imponessero che gli elettori fossero proprietari terrieri mentre nove collegassero il suffragio alle condizioni finanziarie (limitando il diritto di voto a coloro che possedevano proprietà personali, avevano un reddito adeguato o a coloro che pagavano le tasse), non vi fu vera rottura, poiché in tutti i *Framers* era chiara la necessità di difendere il diritto di proprietà e con esso, quindi, il diritto al voto¹³.

Così, tenuto conto delle differenze tra Stato e Stato, dopo un acceso dibattito ed onde evitare ulteriori conflitti anche in sede di ratifica del testo costituzionale, venne deciso che i requisiti per il voto dei membri della Camera dei Rappresentanti fossero gli stessi previsti per il voto dei membri della Legislatura - cioè del Parlamento - in ciascuno dei rispettivi Stati, seguendo quanto delineato in fine da Oliver Ellsworth secondo cui «gli Stati sono i migliori giudici delle circostanze e del temperamento del loro popolo». ¹⁴

L'assenza allora di una regola uniforme sul diritto di voto a livello federale rese questo tema una questione propriamente statale¹⁵.

Eppure, se ciò evitò naturalmente un problema politico potenzialmente esplosivo all'alba della Repubblica, questa scelta scollegò definitivamente la cittadinanza della nuova nazione nascente dal diritto di voto, avendo così a lungo ripercussioni molto significative sul futuro del Paese: quelle che ancora oggi, appunto, discutiamo.

In ogni modo nei settant'anni che seguirono fino allo scoppio della c.d. Guerra Civile, ossia tra il 1787 e il 1861, vi fu una forte democratizzazione dell'elettorato; posto che, di fronte ai notevoli cambiamenti politici, territoriali, economici e demografici che avvennero in quel periodo negli Stati Uniti, la profonda ed intensa trasformazione del Paese portò, tramite diverse convenzioni statali, ad un suffragio quasi universale per i maschi bianchi adulti: cancellando i requisiti di proprietà, quelli relativi al credo religioso, nonché riducendo al minimo quelli relativi al pagamento delle tasse per il voto e consentendo – ma solo in alcuni Stati del Nord - il diritto di voto anche i non cittadini.

Insomma, nel passaggio dalla proprietà al pagamento delle tasse fino al suffragio appunto quasi universale dei maschi bianchi adulti, vi fu la piena e completa scomparsa della maggior parte dei vincoli preesistenti.

Di conseguenza, nel 1860, proprio a ridosso della Guerra Civile (1861-1865), nessuno Stato individuava nella proprietà un requisito per il voto, sebbene in molti Stati il pagamento delle tasse fosse un requisito per votare.

¹³ Si v. R. BEEMAN, *Plain, Honest Men: The Making of the American Constitution*, New York, Random House, 2009, 279-281.

¹⁴ Cfr. S. PADOVER, *To Secure These Blessings: Great Debates of the Constitutional Convention*, New York, Washington Square Press, 1962, 240.

¹⁵ Si v. A. REED AMAR, *America's Constitution. A Biography*, Yale, Yale University Press, 2005; B. ACKERMAN, *We the People. Foundations*, vol. 1, Harvard, Belknap Press, 1991; E. FONER, *Storia della libertà americana*, Donzelli, 2000.

La Guerra Civile accelerò peraltro la scomparsa della proprietà e dei requisiti di tassazione, non da ultimo perché era difficile negare la libertà di voto a soldati, volontari o di leva, chiamati a difendere le libertà altrui, gli uni contro gli altri armati. D'altronde, se molti Stati lungo la costa orientale ampliarono il diritto di voto ben prima delle loro controparti occidentali, fu la stessa l'espansione verso ovest a contribuire alla scomparsa della proprietà e dei requisiti per il pagamento delle tasse, tenuto conto che molti Stati di frontiera incorporarono direttamente nelle loro nascenti Costituzioni statali delle disposizioni che proteggevano i diritti individuali, compreso il diritto di voto.¹⁶

Così si arrivò a metà dell'Ottocento quando alcuni nuovi Stati (Indiana, Wisconsin, Michigan, Oregon e il Territorio del Kansas) finirono per permettere di votare addirittura agli stranieri "dichiaranti", ossia ai cittadini non residenti – appena immigrati - che avevano formalmente dichiarato la loro intenzione di chiedere la cittadinanza statunitense.

In questo quadro, naturalmente, un ruolo strategico per la dilatazione del diritto di voto venne giocato dall'emergere e dal consolidamento dei partiti politici su scala nazionale: prima dentro il conflitto tra il partito federale e quello democratico-repubblicano, poi con la loro evoluzione, ossia quella tra quello whig e quello democratico (ex democratico-repubblicano)¹⁷. E poi, evidentemente, per vincere le elezioni, i partiti avevano bisogno di voti; ed era quindi naturale che i partiti cercassero di ampliare (o di restringere) i requisiti per votare se ciò aumentava le probabilità del proprio successo elettorale.

Al tempo stesso, anche altri fattori contribuirono all'estensione del suffragio e dunque alla democratizzazione delle elezioni, quali lo sviluppo dell'industria manifatturiera, l'ascesa di una grande classe operaia industriale e lo sviluppo delle città: tutti elementi che, come noto, hanno portato a cambiamenti nella popolazione americana e ad un aumento della complessità sociale.

La "cittadinanza libera terriera" come criterio di cittadinanza elettorale insomma perse di forza, e si fecero largo, con la crescita delle città, l'aumento della ricchezza e l'esplosione della società di massa, criteri distintivi diversi, posto che gli Stati Uniti non erano più divisi in modo marcato tra chi aveva e chi non aveva proprietà, quanto piuttosto tra chi aveva e chi non aveva interessi nel suo futuro.

L'allargamento dell'elettorato e l'allargamento del suffragio divennero quindi un tutt'uno, a partire da un forte conflitto politico all'interno dei Parlamenti, o più correttamente dei Congressi, dei singoli Stati.

Tuttavia, mentre il desiderio di partecipare esercitando il proprio diritto di voto si allargava notevolmente, gli Stati ancora mantenevano o erigevano barriere al voto non legate più alla proprietà e alle tasse, ma basandole, con diversi argomenti, su restrizioni per diversi gruppi di categorie sociali o di individui¹⁸.

Per cui, sganciato dalla cittadinanza federale ed inserito nel dominio riservato della legislazione propria di ciascuno Stato, la possibilità di esercitare il diritto di voto da qui in poi

¹⁶ Cfr. W. J. CROTTY, *Political Reform and the American Experiment*, New York, Thomas Y. Crowell, 1977, 11.

¹⁷ Cfr. W.E. BINKLEY, *I partiti politici americani*, Pisa, Nistri-Lischi, 1961. Per un quadro ricostruttivo più recente, si v. A. TESTI, *Trionfo e declino dei partiti politici negli Stati Uniti 1860-1930*, Pisa, Otto, 2000.

¹⁸ Si veda utilmente, anche per le vicende della partecipazione elettorale all'interno degli Stati: A. TESTI, *La politica dell'esclusione. Riforma municipale e declino della partecipazione elettorale negli Stati Uniti del primo Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1994.

si trasformò progressivamente nel principale tema di conflitto politico per quelle che noi oggi consideriamo le tipiche categorie sociali ed i gruppi di individui sensibili, rientranti nell'alveo delle tutele e delle garanzie proprie del principio di uguaglianza.

Conseguentemente, nell'esperienza costituzionale statunitense, i soggetti da proteggere contro ogni forma di discriminazione e garantire loro pari eguaglianza sostanziale anche in riguardo al suffragio, di certo sono da considerare: i nativi, gli schiavi, gli afroamericani, gli stranieri, gli indigenti, gli analfabeti, i detenuti, i giovani e – naturalmente - le donne.¹⁹

Da questo momento in poi, la storia del diritto di voto nella vita americana si articolò allora non più in un modo tendenzialmente omogeneo ed unitario per tutti quei gruppi o categorie, ma venne ad incentrarsi e a focalizzarsi su lunghi, diversi, autonomi e specifici percorsi di sviluppo sociale e democratico, corrispondenti appunto alla lotta per l'affermazione del diritto di voto e per l'uguaglianza sostanziale per ciascuna delle categorie citate.

Una battaglia che sarà lunga, complessa e, come vedremo più avanti, ancora non definitivamente vinta; nonostante appunto l'affermazione, tipicamente jeffersoniana, nel testo della Dichiarazione di Indipendenza circa il carattere *self-evident* dell'uguaglianza fra gli uomini²⁰.

Fatto si è che tra il 1860 e il 1920 la costante espansione del diritto di voto intervenuta fino ad allora, vide un restringimento selettivo all'interno di un conflitto politico intenso e profondo; nel senso che si puntò a negare il voto innanzitutto a due categorie specifiche di individui: le donne, escluse dal voto in tutti gli Stati; e gli afroamericani, i quali, nonostante l'esito della Guerra Civile, potevano esercitare questo diritto al più nei sei Stati del New England (Maine, Vermont, New Hampshire, Massachusetts, Connecticut e Rhode Island).

Ciò avveniva, peraltro, nonostante nel 1870 fosse stato ratificato il XV Emendamento, che mirava a proteggere il diritto di voto dei neri dopo la Guerra Civile, e che proibiva appunto agli Stati di negare il diritto di voto in base a "razza, colore o precedente condizione di servitù"²¹. Un testo che rappresentava per gli ex abolizionisti e per i repubblicani radicali del Congresso che avevano progettato quella che passò alla storia come la "Ricostruzione" dopo la Guerra Civile, proprio il compimento di tutte le promesse fatte agli afroamericani. Questi ultimi infatti, liberati dalla schiavitù con il XIII Emendamento, garantiti dalla cittadinanza grazie al XIV Emendamento, ottenevano appunto il diritto al libero esercizio del voto proprio con il XV Emendamento²².

¹⁹ Per un primo quadro in tema nella letteratura italiana, si v.: L. FABIANO, *Le categorie sensibili dell'uguaglianza negli Stati Uniti d'America*, Torino, Giappichelli, 2009. Più in generale, in tema, almeno: S. GRIFFIN, *Il costituzionalismo americano. Dalla teoria alla politica*, Bologna, Il Mulino, 2003; R.A. DAHL, *Quanto è democratica la Costituzione americana?*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

²⁰ Per un'efficace ed utile primo commento introduttivo, si v. A. RINELLA, *Dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti d'America del 1776*, Collana "Il Monitore costituzionale", Macerata, Liberilibri, 2007.

²¹ In particolare, il XV emendamento prevede che «Il diritto di voto dei cittadini degli Stati Uniti non potrà essere negato o limitato dagli Stati Uniti o da qualsiasi Stato a causa della razza, del colore della pelle o di precedenti condizioni di servitù». Sul punto, si v. M.J. TYSON DARLING (a cura di), *Race, voting, redistricting, and the constitution: sources and explorations on the Fifteenth Amendment*, New York, Routledge, 2001; J. HAY, *Amendment XV: race and the right to vote*, Farmington Hills, MI, Greenhaven Press, 2009; V.A. HOLLOWAY, *In search of federal enforcement: the moral authority of the Fifteenth Amendment and the integrity of the Black ballot, 1870-1965*, Lanham, Maryland, University Press of America, 2015; nonché E. FONER, *The Second Founding: How the Civil War and Reconstruction Remade the Constitution*, New York, W. W. Norton & Company, 2019.

²² Sul punto, si v. anche G. D'IGNAZIO, (a cura di), *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Padova, Cedam, 2020.

Eppure, nonostante il XV Emendamento, la possibilità di esercitare il diritto di voto per gli afroamericani si rivelò più un miraggio che vera realtà soprattutto negli Stati del sud, posto che nel giro di pochi anni vennero utilizzate numerose violenze e pratiche discriminatorie per impedire loro di votare. Un fatto che via via fu legalizzato in molti degli ex Stati confederati, non a caso dentro in un clima politico caratterizzato: da una forte presenza di concezioni nativiste legate alla c.d. "supremazia bianca", promossa innanzitutto dall'associazione segreta costituitasi nel 1866, dopo la guerra di secessione, a Pulaski in Tennessee, ossia il Ku Klux Klan; dalla previsione di test di alfabetizzazione per il voto; nonché dalla presenza di c.d. "clausole dei nonni" per escludere dal diritto di voto tutti coloro i cui antenati non avevano votato fino agli anni Sessanta dell'Ottocento.²³

Una situazione che, dopo una serie di importanti sentenze in merito, entrambe del 1876²⁴, quali *United States v. Reese* (92 U.S. 214) e *United States v. Cruikshank*, (92 U.S. 542), venne certificata da ultimo dalla nota decisione *Plessy v. Ferguson* del 1896 della Corte Suprema federale, con la quale si legalizzò il principio del "separate but equal" per le razze; favorendo pure, grazie a *Williams v. Mississippi* (170 US 213) del 1898, che non vi fosse a lungo alcun intervento della Corte Suprema nei casi di diritto di voto.²⁵

Con *Plessy v. Ferguson*, per oltre cinquant'anni, la maggior parte dei cittadini afroamericani si vide infatti ridurre ad avere una cittadinanza di "serie b", nell'ambito di quello che venne istituito e poi definito il sistema delle leggi c.d. "Jim Crow": ossia un insieme di atti emanati dagli Stati, tra il 1877 e il 1964, che servirono a creare e mantenere la segregazione razziale per gli individui afroamericani e per gli appartenenti a gruppi razziali diversi dai bianchi in tutti i servizi pubblici; creando quindi una separazione netta con i bianchi, dalle scuole pubbliche ai luoghi pubblici, dai mezzi di trasporto ai bagni nei ristoranti e poi nei cinema.

Eppure, mentre si battevano contemporaneamente gli afroamericani e le donne innanzitutto per la possibilità di esercitare il diritto di voto, le esperienze di lotta per l'affermazione di una sostanziale uguaglianza elettorale da parte di questi due gruppi si svilupparono e presero, in realtà, strade molto diverse tra loro, anche in termini di "intensità" rispetto alla violenza, di diritto e di fatto, discriminatoria. Non a caso l'unica eccezione degna di nota al sistematico ridimensionamento dei diritti di voto durante questo lungo periodo – come detto, dalla fine dell'Ottocento alla metà del Novecento - fu il suffragio femminile; nonostante invece agli afroamericani fosse stato formalmente riconosciuto sulla carta, già a metà Ottocento, in soli cinque anni, il passaggio dalla schiavitù alla libertà, alla cittadinanza, alle urne. Ma appunto fu un riconoscimento soltanto apparente.

²³ Sul punto, sinteticamente, si v. M.J. KOUSSER, *Suffrage*, in J.P. GREEN (a cura di), *Encyclopedia of American Political History*, New York, Charles Scribner's Sons, 1984, 1236- 1258.

²⁴ Cfr. R.M. GOLDMAN, *Reconstruction and Black Suffrage: Losing the Vote in Reese and Cruikshank*, Lawrence, University Press of Kansas, 2001.

²⁵ Eccezione più unica che rara a questa dottrina giurisprudenziale di non intervento da parte della Corte Suprema fu la sentenza della stessa Corte del 1915 *Guinn v. United States* (238 U.S. 347), che ritenne incostituzionali alcune esenzioni della "clausola del nonno" ai test di alfabetizzazione per i diritti di voto dei neri. Ma fu una goccia appunto dentro un mare di discriminazione razziale.

Il suffragio femminile venne riconosciuto nel 1920, grazie alla ratifica del XIX Emendamento, che impediva agli Stati di limitare il diritto di voto in base al sesso²⁶.

L'approvazione di questo emendamento fu tuttavia il punto finale di un percorso e di una storia scritta in gran parte nel secolo precedente, ossia da quando il movimento per i diritti delle donne - il più grande movimento di massa per il suffragio nella storia della nazione - prese vita nel 1848 con l'incontro tenuto a Seneca Falls, a nord di New York; in quell'incontro in particolare si aprì la lotta delle donne per aver riconosciuto il loro diritto al voto con l'approvazione della c.d. "Declaration of Sentiments", cioè un documento per il «raggiungimento dei diritti civili, sociali, politici e religiosi delle donne», modellato dalla sua principale autrice, Elizabeth Cady Stanton, sulla stessa Dichiarazione d'indipendenza degli Stati Uniti²⁷.

Fatto si è che il Paese, a quel tempo, non era pronto ad abbracciare contemporaneamente l'estensione del diritto di voto - *rectius*, dei diritti civili - sia degli afroamericani sia delle donne; anzi, come disse amaramente Wendell Phillips - famoso attivista per i diritti dei nativi americani, degli afroamericani e delle donne, fin da quando nel 1849 assistette Lucy Stone nel condurre la prima campagna di petizione per il suffragio femminile nel Massachusetts - questo sarebbe stato ben difficile, perché la società americana e il suo sistema politico tollerava «una domanda alla volta. E quest'ora appartiene al negro».²⁸ Peraltro, rispetto a quello per gli afroamericani, il riconoscimento del suffragio femminile fu, nonostante tutto, comunque meno divisivo per la società maschile degli Stati, e dunque pure per gli stessi partiti politici via via sempre più istituzionalizzati²⁹.

In ogni modo, quando si arrivò ad approvare il XIX Emendamento nel 1920 - nonostante qualche successo ottenuto con il tempo, posto che quattro Stati, Kentucky, Michigan, Kansas e Wyoming, avevano riconosciuto il pieno diritto di voto per le donne già da fine Ottocento - fu davvero un approdo importante per la democrazia americana; sebbene, tra forma e sostanza, rimanessero esclusi dal libero esercizio del diritto di voto ancora molti altri gruppi di individui e di categorie sociali³⁰.

Così, se ancora fino al 1926, con il grande flusso migratorio in corso, tornarono i requisiti di residenza, e nessuno Stato permetteva ai dichiaranti stranieri di votare (e poi addirittura venne reso difficile il voto anche ai cittadini statunitensi nati all'estero), l'affrancamento del

²⁶ In particolare, il XIX Emendamento molto chiaramente prevede che «Il diritto di voto dei cittadini degli Stati Uniti non potrà essere negato o limitato dagli Stati Uniti o da qualsiasi Stato a causa del sesso. Il Congresso avrà il potere di far rispettare questo articolo con una legislazione appropriata.»

²⁷ Peraltro, delle sessantotto donne che firmarono allora la "Dichiarazione dei sentimenti" a Seneca Falls nel 1848, soltanto una, Charlotte Woodward Pierce, visse abbastanza a lungo da poter vedere l'approvazione del XIX Emendamento nel 1920 e poter esercitare, per la prima volta, il proprio diritto di voto. Sul punto, pur con angolature diverse, si v. almeno: M. GURKO, *The Ladies of Seneca Falls: The Birth of the Woman's Rights*, New York, Macmillan, 1976; S. McMILLEN, *Seneca Falls and the Origins of the Women's Rights Movement*, Oxford, Oxford University Press, 2009 e M. KIMMEL, *The Gendered Society*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

²⁸ Citazione tratta da A. KEYSSAR, *The Right To Vote. The Contested History Of Democracy In The United States*, New York, Basic Books, 2000, p. 177. Peraltro la stessa Corte Suprema federale, più volte chiamata in causa, affermò senza troppa fatica, nella sentenza *Bradwell v. The State* (83 U.S. 130) del 1872, che «Il destino e la missione supremi della donna sono di adempiere ai nobili e benigni compiti di moglie e madre. Questa è la legge del Creatore». E il votare non era tra questi compiti.

²⁹ Si v. A. REED AMAR, *America's Constitution. A biography*, Yale, Yale University Press, 2005, 424.

³⁰ Cfr. J. H. BAKER, (a cura di), *Votes for Women: The Struggle for Suffrage Revisited*. New York, Oxford University Press, 2002.

voto per nativi americani (che ebbero la cittadinanza americana soltanto nel 1924), indigenti, detenuti e condannati - in particolare per reati quali la corruzione, la frode elettorale o, in pochi casi, pure le “scommesse sui risultati di un’elezione” - fu ancora più tortuoso, posto che nel periodo tra le due guerre mondiali il tema del suffragio su base federale politicamente non venne mai davvero affrontato.

Solo dopo la seconda guerra mondiale, con la piena ripresa economica e l’allargamento demografico, il tema del suffragio tornò allora al centro della discussione politica per tutte le categorie escluse.

In particolare, oltre a quanto evidenziato, questo avvenne in ragione di tre ulteriori elementi³¹.

In primo luogo, la guerra ed il suffragio, come ai tempi di quella Civile, determinarono ancora una volta alcuni cambiamenti, a partire dal superamento dell’ovvia ipocrisia di negare il voto a chiunque avesse preso le armi per il Paese; per cui, in particolare con i *Soldier Voting Acts* del 1942 e poi del 1944, si autorizzarono le persone in servizio militare a votare con voto a distanza, esentandole nelle elezioni federali pure dal pagamento di qualsiasi imposta elettorale (*poll tax*).

In secondo luogo un ruolo strategico venne giocato da un evidente e palese cambiamento nella giurisprudenza della stessa Corte Suprema federale guidata dal Presidente Earl Warren, posto che, con la nota sentenza *Brown v. Board of Education of Topeka* del 1954 (347 U.S. 483), dichiarò incostituzionale la segregazione razziale nelle scuole organizzata dagli Stati secondo il principio definito da *Plessy v. Ferguson* del 1896 (“separate but equal”). Al tempo stesso, già dieci anni prima, proprio riguardo al diritto di voto, era stato dato un colpo importante alle restrizioni al voto da due sentenze, ossia: *Smith v. Allwright* del 1944 (321 U.S. 649), che superò il limite della partecipazione dei soli bianchi alle primarie del Partito democratico, ritenendo ciò contro il XIV Emendamento; e *Schnell v. Davis* del 1949 (336 U.S. 933), che cancellava l’emendamento “Boswell” adottato nel 1946 in Alabama per aggirare la decisione *Smith v. Allwright*, in quanto prevedeva come requisito per la registrazione degli elettori una “clausola di comprensione”, cioè la capacità di intendere e spiegare la Costituzione: clausola che fu ritenuta invece dalla Corte Suprema in piena violazione del XV Emendamento, perché veniva utilizzato per negare il diritto di voto per motivi di razza o di colore della pelle.³²

La Corte Suprema allora, via via, progressivamente, venne a smantellare quanto di discriminatorio era stato definito, invalidando appunto le primarie per soli bianchi; proibendo il *gerrymandering* razziale per escludere i neri; abolendo le “*poll taxes*” nelle elezioni statali; vietando in modo definitivo i requisiti di proprietà e di contribuzione e le esclusioni per indigenza, nonché sostenendo, da un lato, l’autorità del Congresso di vietare i test di

³¹ Nell’amplessima bibliografia disponibile su quegli anni turbolenti ed intensi, sinteticamente si rimanda per tutti a: B. ACKERMAN, *We the People. The Civil Rights Revolution*, vol. 3, Harvard, Belknap Press, 2014. Nonché, da un’altra prospettiva, il recente bel volume di Jill LEPORE intitolato “*Queste verità. Una storia degli Stati Uniti d’America*” (Milano, Rizzoli, 2020).

³² La Corte Suprema, qualche anno più tardi, si dedicò inoltre a promuovere sul tutto il territorio nazionale il principio “un uomo, un voto”, in particolare con la sentenza *Reynolds v. Sims* (377 US 533) del 1964, che ha stabilito che entrambe le camere di tutte le legislature statali dovessero essere basate su distretti elettorali approssimativamente uguali in termini di popolazione in base al principio appunto “un uomo, un voto”. Questa decisione venne costruita e preceduta da due altre, sia pur minori, importanti sentenze: *Baker v. Carr* del 1962 (369 U.S. 186) e *Wesberry v. Sanders* del 1964 (376 US 1).

alfabetizzazione, che avevano l'effetto di discriminare sulla base della razza, e, dall'altro, limitando la capacità degli Stati di imporre lunghe qualifiche di residenza nelle elezioni statali per consentire il voto.

Infine in terzo luogo, ultimo ma non da ultimo, soprattutto grazie all'impegno e agli sforzi delle organizzazioni per i diritti degli afroamericani come la *National Association for the Advancement of Colored People* (N.A.A.C.P.) e la *National Urban League* (N.U.L.) e delle figure politiche da loro guidate, vi fu la battaglia senza quartiere degli afroamericani e dei loro contigui movimenti di base, con petizioni, dimostrazioni, sit-in, freedom riders e campagne di registrazione degli elettori, per ottenere il diritto di voto nell'ambito di un più ampio riconoscimento dei diritti civili.³³

I tempi per una svolta, insomma, erano maturi. E nel corso degli anni Cinquanta la Camera dei Rappresentanti approvò diverse proposte di legge sui diritti civili che, tuttavia, caddero quasi tutte sotto i colpi dell'ostruzionismo sudista al Senato. In questo quadro, l'unica proposta che passò fu nel 1957, quando il Congresso creò la Divisione per i diritti civili presso il Dipartimento di Giustizia, e autorizzò il procuratore generale a intentare cause civili e ottenere ingiunzioni nei tribunali federali quando il diritto di voto era minacciato o negato³⁴.

Sembrava fosse poco, invece, fu (quasi) tutto. Infatti, da quel momento in poi, sotto la spinta, la pressione e il controllo della Divisione per i diritti civili del Dipartimento di Giustizia, le successive leggi federali, tra il 1960 e il 1964, diedero ai tribunali federali il potere di nominare arbitri elettorali per la registrazione degli elettori ed impedire l'applicazione diseguale dei requisiti per la registrazione degli elettori.

Tutto ciò rimase operativo fino a quando non venne approvato, il 2 luglio del 1964, il *Civil Rights Act*: un testo, come noto, molto importante per l'intera storia americana e che fu fortemente voluto fin dal giugno del 1963 dal presidente John Kennedy; divenendo poi, dopo il suo assassinio nel novembre dello stesso anno a Dallas, il simbolo più potente di una *legacy* politica alla quale Lyndon B. Johnson, già vice-Presidente divenuto in quel momento Presidente, avrebbe dovuto quanto prima provare a dar seguito, facendolo approvare dal Congresso. E così avvenne l'anno successivo.

Questo testo, proibendo la discriminazione sulla base di razza, colore, religione, sesso o origine nazionale, in particolare, vietava anche la discriminazione sulla base del sesso e della razza nelle assunzioni, nelle promozioni e nei licenziamenti, e proibiva la discriminazione negli alloggi pubblici e nei programmi finanziati a livello federale e la desegregazione delle scuole, nonché rafforzava appunto l'applicazione del diritto di voto per tutti, ponendo fine all'applicazione delle leggi "Jim Crow": quelle che, come detto in precedenza, erano state sostenute e legittimate dalla Corte Suprema in primo luogo in virtù di *Plessy v. Ferguson* del 1896.

Al tempo stesso, non senza fatica in ragione dell'opposizione di molti Stati del Sud, due anni prima venne prima approvato dal Congresso nel 1962, e poi ratificato, il 23 gennaio 1964, il XIV Emendamento che abolì l'uso di imposte per votare (*poll tax*).

³³ Per un quadro completo e chiaro su quegli anni, su quei movimenti, si rinvia sinteticamente a: T. O'NEIL, *The History of the Civil Rights Movement: The Story of the African American Fight for Justice and Equality*, New York, Sona Books, 2020.

³⁴ Un'utile lettura su quegli anni è il volume: J. WILLIAMS, *Eyes on the Prize: America's Civil Rights Years, 1954-1965*. New York, Penguin, 1987.

Dunque il clima era decisamente cambiato e non venne più tollerata la brutale violenza razziale e la feroce resistenza al diritto di voto che nel Sud veniva perpetrata.

Per cui, dopo le sanguinose scene avvenute a Selma in Alabama il 7 marzo 1965, giorno poi passato alla storia come il “Bloody Sunday”, dove pacifici attivisti afroamericani e bianchi avevano iniziato la loro marcia verso la cittadina di Montgomery per attirare l’attenzione sulla registrazione degli elettori neri ed erano stati ferocemente aggrediti dalle forze dell’ordine dello Stato, il presidente Johnson - che proveniva dal Texas, cioè da uno Stato del profondo sud - esortò il 15 marzo 1965 il Congresso ad approvare una legge “che rende[ss]e impossibile vanificare il XV Emendamento”, ricordando al Congresso che “non possiamo avere un governo per tutto il popolo se prima non ci assicuriamo che sia un governo di e da tutto il popolo”.

Il Congresso, con l’obiettivo di eliminare alla radice tutte le forme di discriminazione e di oppressione basate sulla razza o sul colore della pelle, finalmente nel 1965 approvò allora il *Voting Rights Act* (VRA): indubbiamente la legge sul voto più importante della storia americana nonché, come è evidente, la “sorella gemella” del *Civil Rights Act* del 1964.

In particolare, il *Voting Rights Act* autorizzava gli esaminatori federali a registrare gli elettori in qualsiasi giurisdizione in cui il procuratore generale ritenesse necessario far rispettare il XV Emendamento e poi, al tempo stesso, sottolineava come illegali qualsiasi qualifica o prerequisito per votare che negasse il diritto di voto in base alla razza, compresi i test di alfabetizzazione, i test di rendimento scolastico e di comprensione e le prove di buona condotta morale.

Infine - ultimo ma davvero non da ultimo - si prevedeva l’obbligo temporaneo, della durata di cinque anni, di una c.d. *clearance* o *pre-clearance*, ossia dell’approvazione da parte del Procuratore generale degli Stati Uniti o della Corte distrettuale degli Stati Uniti per il Distretto di Columbia di una determinazione che qualsiasi modifica alle leggi sul voto entrasse in vigore nei sedici Stati³⁵ e nelle realtà locali con una chiara storia di discriminazione razziale non avesse lo scopo né l’effetto di negare o limitare il diritto di voto a causa della razza o del colore della pelle, o dell’appartenenza a un gruppo linguistico minoritario.

L’obiettivo, insomma, era chiaro: ridurre la discriminazione, “centralizzare” il controllo su di essa tramite la forza del Governo federale, aumentare l’affluenza alle urne e garantire che ogni cittadino avesse lo stesso potere di eleggere i rappresentanti a se graditi.

³⁵ In particolare, si faceva riferimento a: Alabama, Alaska, Arizona, California, Florida, Georgia, Louisiana, Michigan, Mississippi, New Hampshire, New York, North Dakota, South Carolina, South Dakota, Texas e Virginia.

3. Quasi cinquant'anni di dibattiti e trasformazioni: dal Voting Right Act (1965) a Shelby County v. Holder (2013)

L'effetto del *Voting Rights Act* fu quasi immediato, moltiplicando la registrazione per il voto degli elettori afroamericani, e dunque la loro partecipazione alla vita politica del Paese.

E poco a poco, furono superate anche le altre discriminazioni elettorali.

Così, nel 1971, venne ratificato il XVI emendamento, che risolse la questione dell'età, affermando che a nessun cittadino che avesse compiuto 18 anni poteva essere negato il diritto di voto a causa appunto dell'età, mentre in parallelo, attraverso una serie di emendamenti, venne ampliato e rafforzato il *Voting Rights Act* del 1965.

Per cui, in particolare, con gli emendamenti del 1975, sostenuti e firmati dal democratico Gerald Ford, vennero protette le minoranze linguistiche, prevedendo assistenza per la registrazione e per il voto nei distretti con un numero significativo di elettori di lingua non inglese, e, oltre a confermare il divieto di test di alfabetizzazione, venne stabilizzata a livello federale la *pre-clearance* degli Stati che avevano avuto una tradizione di discriminazione elettorale, superando così la clausola che prevedeva questa misura solo per cinque anni.

Nel 1982 invece, sotto la presidenza del repubblicano Ronald Reagan, si agevolò il voto dei disabili e quello delle persone anziane con disabilità, imponendo su tutto il territorio federale seggi accessibili ai portatori di handicap, grazie al *Voting Accessibility for the Elderly and Handicapped Act* del 1984 (e prevedendo, in caso di inaccessibilità al seggio, modalità alternative di voto).

Successivamente, nel 1993, sotto la presidenza del democratico Bill Clinton, si stabilì che le agenzie automobilistiche statali dovessero offrire l'opportunità di registrazione degli elettori, e che gli Stati potessero registrare gli elettori per posta, mantenendo anche accurati elenchi di registrazione.³⁶

Infine, con il provvedimento *Help America Vote Act* del 29 ottobre 2002, il presidente George W. Bush impose alla Commissione di assistenza elettorale degli Stati Uniti di migliorare e certificare le apparecchiature di voto, mantenendo il format di un modulo nazionale di registrazione degli elettori ed amministrando un centro di smistamento nazionale per le elezioni, fornendo altresì agli Stati i fondi per soddisfare i nuovi standard e applicare le nuove disposizioni.

Quest'ultimo provvedimento – inutile dirsi – nasceva evidentemente dalla grave crisi politico-costituzionale emersa in seguito alle elezioni presidenziali del 2000, quelle che avevano opposto il candidato repubblicano George W. Bush al vicepresidente democratico uscente Al Gore; e che, come noto, avevano visto la proclamazione del vincitore delle elezioni rinviata per molti giorni, in quanto in Florida – lo Stato chiave per determinare l'esito del voto – era stato

³⁶ Si tratta del c.d. *National Voter Registration Act*, nota più semplicemente come “Motor Voter”, in quanto imponeva agli Stati di registrare gli elettori alle elezioni federali presso le agenzie pubbliche (centri per le patenti, biblioteche e agenzie di assistenza sociale), per posta e allegando i moduli di registrazione degli elettori alle domande di patente.

necessario ricontare i voti a mano, assegnando infine la vittoria a George W. Bush con uno scarto di appena 537 voti.³⁷

Quell'esperienza confermò nella necessità di operare in una logica che mirasse sempre più a favorire la partecipazione popolare al voto tramite la registrazione elettorale. E a perpetuare in primo luogo quindi la clausola – la *pre-clearance* - che, facendo aggio sulla storia elettorale di ciascun territorio, impediva a molti Stati del Sud di modificare - come si è detto in precedenza - qualsiasi legge o introdurre modalità particolari di voto senza aver prima ottenuto una determinazione federale positiva da parte del Procuratore generale degli Stati Uniti o dalla Corte distrettuale degli Stati Uniti per il Distretto di Columbia.

Allora, dentro un processo politico che, in quasi cinquant'anni di dibattiti e trasformazioni, aveva evidenziato come i democratici si fossero impegnati per abbattere ogni discriminazione nell'accesso al voto (anche per poter contare innanzitutto su quello degli elettori a lungo discriminati) e i repubblicani, al contrario, avessero cercato invece di privilegiare il ruolo in tema dei singoli Stati, favorendo l'approvazione del *Voting Rights Act* del 27 luglio 2006, il Presidente Bush rovesciò questa tradizione, rinnovando per altri 25 anni la *pre-clearance*.

Questa scelta aprì allora ad una nuova fase: molti settori politico-sociali di matrice repubblicana, delusi dalla scelta del Presidente Bush che sostanzialmente imponeva di considerare gli elettori afroamericani uguali ai bianchi, si dedicarono allora a rafforzare ed implementare limitazioni alla possibilità di esercizio del voto da parte degli afroamericani.

Dapprima questo avvenne con la creazione di distretti elettorali con rapporti fortemente asimmetrici e diseguali, tramite il cd. *malapportionment*, ossia sotto-rappresentando, anche attraverso politiche di incentivo/disincentivo all'urbanizzazione, le aree di quei distretti dove la presenza di afroamericani era inferiore, e, al contrario, sovra-rappresentando invece quelle aree dove vi era una predominanza bianca³⁸; un fatto che poi venne progressivamente consolidato anche grazie alla Corte Suprema in ragione dell'obbligo per le legislature degli Stati di ridisegnare i distretti elettorali ogni dieci anni in modo da riflettere i cambiamenti demografici della popolazione.

E poi, collegato a questa tecnica distorsiva dell'esito elettorale, venne rafforzato anche l'antico strumento, in quanto già risalente all'uso che ne fece il governatore del Massachusetts Elbridge Gerry nel 1812, del *gerrymandering* partitico: ossia quella tecnica di ridisegno interno dei distretti elettorali in modo da avvantaggiare o sfavorire un particolare partito, essendo ben consapevoli della dislocazione politica del voto sul territorio.

Pur essendo una pratica più volte condannata dalla Corte Suprema, tuttavia la riorganizzazione dei distretti è stata comunque lasciata alla quasi totale discrezione dei legislatori statali, nonostante appunto la Corte Suprema degli Stati Uniti abbia sviluppato sul punto un'ampia e complessa giurisprudenza restrittiva. Negli ultimi anni la Corte si è pronunciata sempre più spesso sull'inammissibilità dell'uso della razza nella riorganizzazione

³⁷ Sul punto, si v. almeno: F.G. PIZZETTI, *Bush v. Gore*, Torino, Giappichelli, 2002, nonché le acute riflessioni “a caldo” di R. L. HASEN, *Bush v. Gore and the Future of Equal Protection Law*, in “Elections”, 29 FLA. ST. U.L. REV. 377, 378-79 (2001).

³⁸ Per un quadro chiaro, tra principi, mezzi e fini, si v. innanzitutto almeno: G. BOGNETTI, *Malapportionment, ideale democratico e potere giudiziario nell'evoluzione costituzionale degli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 1966.

dei distretti³⁹, pur nella consapevolezza che comunque l'articolo I, sezione 4, della Costituzione, delega ai singoli Stati il compito di prescrivere “le date, i luoghi e le modalità di svolgimento delle elezioni”.

La conferma della *clearance*, in ogni modo, continuò a pesare molto nella dialettica politico-partitica ed in quella Federazione-Stati, non da ultimo perché nei fatti si era di fronte, a quarant'anni di distanza dalla sua prima approvazione, ad una sorta di “lettera scarlatta” quasi insuperabile posta appunto sulle spalle di alcuni Stati – 16 su 50; per certi aspetti davvero una sorta di storico marchio di infamia, quasi indelebile, fondato sulle azioni ormai dei nonni e bisnonni in Stati ormai pure demograficamente molto diversi da allora.

Presero via allora molte azioni legali per contestare la costituzionalità di questa legge, azioni che portarono infine a quella sentenza che oggi costituisce invero un autentico spartiacque tra un periodo teso ad espandere l'affrancamento degli americani da ogni discriminazione elettorale, ed una fase successiva – l'attuale appunto – dove ancora una volta gli americani si trovano ad affrontare forti ostacoli e restrizioni all'universalità del suffragio, configurando chiaramente palesi violazioni del principio di uguaglianza e di non discriminazione.

Si tratta della ormai nota sentenza della Corte Suprema *Shelby County v. Holder* del 2013: una decisione che, con un voto 5-4, ha stabilito che la *pre-clearance* prevista appunto dal *Voting Rights Act* del 1965, nel caso di specie riguardo allo Stato dell'Alabama, fosse obsoleta e quindi incostituzionale; in quanto quella formula – come ebbe a scrivere il Presidente della Corte John Roberts - era «basata su fatti di quarant'anni fa che non hanno alcuna relazione logica con i giorni nostri»⁴⁰.

Questa sentenza allora ha consentito di riaprire il “vaso di Pandora”, facendo mutare radicalmente il quadro politico-elettorale del Paese⁴¹.

Infatti questa decisione, non soltanto ha cancellato la c.d. *pre-clearance* prevista della Sezione 4 del *Voting Rights Act*, ma ha di fatto posto fine allo stretto controllo federale della condotta delle elezioni statali, affermando che il governo federale non può definire né individuare un trattamento differenziato tra gli Stati nel momento del voto.

La forte opposizione del partito repubblicano alla re-introduzione di una nuova clausola anti-discriminatoria, e l'inapplicabilità nel frattempo della *pre-clearance*, ha consentito ad almeno ventitré Stati – a partire da quelli che avevano proprio una storia di soppressione del diritto di voto – l'emanazione di nuove leggi restrittive del diritto di voto dei propri cittadini, rinnalzando così le barriere al voto, come leggi sull'identificazione degli elettori (viste da molti come un tentativo di sopprimere il proprio voto delle persone di colore), leggi limitanti il voto anticipato e altro ancora.

³⁹ Si segnalano, in particolare, a titolo esemplificativo, le seguenti decisioni della Corte Suprema: *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186, 1962; *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964); *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964); *Gaffney v. Cummings*, 412 U.S. 735 (1973); *Karber v. Daggett*, 462 U.S. 725 (1983); *Thornburg v. Gingles*, 478 U.S. 30 (1986); *Shaw v. Reno*, 509 U.S. 630 (1993); *Miller v. Johnson*, 515 U.S. 900 (1995); *Bush v. Vera*, 517 U.S. 952 (1996); *Evenwel v. Abbott*, 136 S. Ct. 1120 (2016).

⁴⁰ È rimasta, del pari, famoso ciò che scrisse icasticamente il giudice Ruth Bader Ginsberg nella sua *dissenting opinion* al caso, ossia che «gettare via la pre-clearance quando ha funzionato e continua a funzionare per i cambiamenti discriminatori, è come buttare via l'ombrello durante un temporale perché non ci si è bagnati».

⁴¹ Si v. almeno: C.S. BULLOCK-R.K. GADDIE-J. J. WERT, *The Rise and Fall of the Voting Rights Act*, Norman, University of Oklahoma Press, 2016.

L'America degli Stati repubblicani, insomma, chiusa a riccio, ha deciso di proteggere il partito, riducendo lo spazio di partecipazione di un elettorato apparentemente a lui politicamente non vicino⁴².

4. *Le rilevanti conseguenze di Shelby County v. Holder*

Di questo cambiamento epocale, che sembra aprire effettivamente una nuova storia, si sono apprezzati gli effetti già dalle elezioni presidenziali del 2016, le prime successive a questa decisione.

Infatti, nel riportare indietro le lancette dell'orologio ad un'epoca precedente, quando cioè le leggi e le pratiche elettorali in molti luoghi erano caratterizzate da palesi discriminazioni e da razzismo, nell'asimmetria legislativa che si è prodotta via via da Stato a Stato grazie alla sentenza *Shelby County v. Holder*, si è incentivato sia l'aumento di una profonda frammentazione sociale, peraltro già in corso da tempo, a causa di fattori sociali, economici e demografici che carsicamente da tempo operavano in quella società⁴³; sia, del pari e conseguentemente, si è favorita una fortissima polarizzazione politica, di cui il massimo esponente è stato, appunto nelle prime elezioni presidenziali successive a questa sentenza, Donald Trump.

Questi infatti, pur avendo vinto le elezioni, di fronte alla non coincidenza del risultato del voto popolare con quello dell'*Electoral College*⁴⁴, ha iniziato a denunciare brogli elettorali in molti Stati; una narrazione che lo ha portato a convocare poi la "Presidential Advisory Commission on Election Integrity", che si è sciolta nel gennaio 2018 senza presentare prove o risultati, ma che ha spinto ancor di più gli Stati a guida repubblicana ad aumentare gli sforzi per favorire il voto di quelle categorie di elettori a loro più vicine, e per circoscrivere e ostacolare il voto dei gruppi sociali a loro più distanti (così incentivando, in senso opposto e contrario, la nascita, o un più attivo ritorno, di movimenti sociali per combattere la soppressione del voto, per contrastare le rigide leggi sull'identificazione degli elettori, per combattere il *gerrymandering* razziale e tutti gli altri strumenti e mezzi volti a ridurre appunto il diritto di voto dei cittadini sottorappresentati).

Una situazione che si è ulteriormente aggravata per la rinuncia del governo federale ad investimenti in favore degli Stati per migliorare l'intero assetto della legislazione elettorale di contorno (regole, procedure, strumenti e meccanismi), che impedisce l'implementazione di quegli elementi strategici – dalla tecnologia alla formazione degli operatori elettorali – per garantire sempre più e meglio l'integrità e l'efficienza del sistema elettorale Stato per Stato.

⁴² In merito si v. la cronaca di G. ARAVANTINOU LEONIDI, *La demolizione del voting rights act 1965 e le sue implicazioni per la presidential election 2016*, in *Nomos*, 2-2015.

⁴³ Per tutti, sinteticamente, si v. R. PUTNAM, *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, Bologna, Il Mulino, 2004.

⁴⁴ I casi di presidente eletto con un numero minore di voti popolari rispetto all'avversario non sono numerosi sul totale delle elezioni presidenziali svoltesi negli Stati Uniti, ma sono comunque rilevanti. In particolare, si sono verificati: nel 1876 (Rutherford B. Hayes vs Samuel Jones Tilden), nel 1888 (Benjamin Harrison vs Grover Cleveland), nel 2000 (George W. Bush vs Al Gore) e nel 2016 (Donald Trump vs Hillary Clinton). In merito, ci si permetta di rinviare a: F. CLEMENTI-G. PASSARELLI, *Eleggere il Presidente. Gli Stati Uniti da Roosevelt a oggi*, Venezia, Marsilio, 2022, 2° ed.

In questa spirale di scontro sociale e politico, l'epitome simbolica è rappresentata evidentemente dall'assalto al Congresso del 6 gennaio 2021 da parte dei sostenitori di Donald Trump, che contestavano il risultato delle elezioni presidenziali del 2020, e volevano impedire la proclamazione di Joe Biden a 46° Presidente degli Stati Uniti.

L'assalto al Campidoglio, configuratosi come un vero e proprio tentativo di colpo di Stato, appare un atto scellerato anche alla luce del fatto che quelle elezioni presidenziali sono state le più partecipate dell'intera storia americana, nonostante il sistema di partecipazione politica e di esercizio del diritto di voto - appunto dopo la decisione della Corte Suprema *Shelby County v. Holder* - si sia fortemente irrigidito in particolare contro le minoranze etnico-sociali, a partire dalle comunità degli afroamericani, in molti degli Stati degli Stati Uniti.

Si consideri infatti che, da allora, secondo i dati dell'istituto Brennan Center, oltre la metà degli Stati americani hanno introdotto nuove restrizioni al diritto di voto⁴⁵ e che, nel 2016, hanno introdotto nuove restrizioni al voto per la prima volta in un'elezione presidenziale ben quattordici Stati⁴⁶. Così, nel 2017, le Assemblee legislative degli Stati dell'Arkansas e del North Dakota hanno approvato leggi sull'identificazione degli elettori, seguendo quanto avevano già fatto, nel 2016, tanto lo Stato del Missouri quanto il Texas. E poi importanti restrizioni al voto sono state introdotte nel 2018 anche da Arkansas, Indiana, Montana, New Hampshire, North Carolina e Wisconsin e, nel 2019, da Arizona, Florida, Indiana, Tennessee e Texas.

Peraltro, in tema, la creatività dei legislatori statali non ha limiti. Basti immaginare, ad esempio, che nel 2018, il Senato statale della Georgia ha ridotto l'orario di voto ad Atlanta (dove gli afroamericani sono il 54% della popolazione), limitando il voto anticipato esclusivamente ai giorni di festa: un tentativo non troppo sottile di colpire gli eventi apartitici, come i c.d. "Souls to the Polls", organizzati da decenni dalle chiese afroamericane per portare i loro seguaci a votare la domenica dopo le celebrazioni.⁴⁷

Tutto ciò è naturalmente possibile innanzitutto per una ragione politica: ossia perché la maggior parte dei governi degli Stati (ventisette su cinquanta), compresi alcuni di quelli molto popolosi tali da incidere pesantemente anche sull'esito dell'elezione presidenziale in ragione del numero dei loro delegati nell'*Electoral College*, è da tempo schiettamente repubblicana⁴⁸. D'altronde, nonostante la sconfitta successiva di Trump nelle elezioni presidenziali del 2020, la vittoria di Joe Biden, come dimostrano i dati divisi contea per contea, è stata più una vittoria

⁴⁵ In particolare quindici Stati hanno introdotto leggi più restrittive sull'identificazione degli elettori (tra cui sei Stati con requisiti rigorosi per l'identificazione fotografica); dodici hanno leggi che rendono più difficile per i cittadini registrarsi (e rimanere registrati); dieci hanno reso più difficile il voto anticipato o assente e tre hanno intrapreso azioni per rendere più difficile il ripristino del diritto di voto per le persone con condanne penali passate. Cfr. <https://www.brennancenter.org/issues/defend-our-elections>.

⁴⁶ Si tratta, specificatamente, di: Alabama, Arizona, Indiana, Kansas, Mississippi, Nebraska, New Hampshire, Ohio, Rhode Island, South Carolina, Tennessee, Texas, Virginia e Wisconsin.

⁴⁷ Sul caso dello Stato della Georgia, si v. amplius: v. S. FILIPPI, *La nuova legge elettorale della Georgia limita il diritto di voto: la democrazia USA ancora costretta a fare i conti con Shelby County v. Holder*, in *Diritticomparati.it* (<https://www.diritticomparati.it/la-nuova-legge-elettorale-della-georgia-limita-il-diritto-di-voto-la-democrazia-usa-ancora-costretta-a-fare-i-conti-con-shelby-county-v-holder/>).

⁴⁸ Per un primo quadro in tema, ci si permetta di rinviare a: F. CLEMENTI, *Four years of conflicts: State Governors and President Trump*, in *DPCE Online*, 1-2021, 1011 e ss.; nonché, sotto un'altra angolatura ma in tema, ID., *Gli Stati Uniti e la risposta al Covid-19, tra Federazione e Stati, nell'anno delle elezioni presidenziali*, in *DPCE online*, 2-2020, 1875 e ss.

personale che una vittoria per i Democratici, sottolineando così come il peso nel panorama politico dei repubblicani sia ancora molto rilevante.

In attesa allora di capire se Donald Trump e il trumpismo come stile e indirizzo politico sopravviverà al doppio *impeachment* che ha subito, la risicata ma omogenea maggioranza democratica ottenuta nel Congresso da quelle elezioni – fortemente peraltro a rischio in quelle di mid-term del novembre 2022 – ha cercato negli ultimi anni, grazie innanzitutto ai movimenti sociali che hanno continuato a far pressione sul Partito Democratico e sul Presidente Joe Biden, di agire per riaprire gli spazi della rappresentanza politica a livello statale.

Si spiegano così allora i tentativi – seppur falliti, per la poca compattezza, al fondo, degli eletti democratici al Senato, a partire dai senatori Joe Manchin e Kyrsten Sinema – sia di approvare dal 117° Congresso il “For the People Act 2021” (H.R. 1)⁴⁹, il “Freedom to Vote Act” (S. 2747), e il “John Lewis Voting Rights Advancement Act” (H.R. 4), la proposta legislativa più potente perché andrebbe a ripristinare le parti del Voting Rights Act del 1965, a partire dalla *pre-clearance*, abrogate, tanto dalla decisione del 203 *Shelby County v. Holder* della Corte Suprema, quanto da quella successiva, omogenea e coerente con quella, del 2021, ossia *Brnovich v. Democratic National Committee* (594 US __2021), che ha confermato la restrizione degli spazi della partecipazione elettorale, legittimando quanto previsto dalle scelte restrittive di politica elettorale dell’Arizona.⁵⁰

Di fronte a queste importanti difficoltà, e a maggior ragione in vista delle elezioni di *mid-term* di novembre 2022, in occasione dell’anniversario della marcia per i diritti civili in cui centinaia di manifestanti pacifici furono attaccati dalla polizia a Selma, in Alabama nel 1963, il 7 marzo 2022 il Presidente Biden ha emesso un ordine esecutivo “Executive Order on Promoting Access to Voting” per ampliare l’accesso alla registrazione degli elettori e alle informazioni sulle elezioni, rendendo così più facile la registrazione al voto per le persone in custodia federale, per migliorare la tracciabilità delle schede elettorali dei militari e per fornire un migliore accesso agli americani con disabilità.⁵¹

Naturalmente, al momento, non è altro che un palliativo perché il diritto elettorale è per lo più diritto proprio degli Stati, sebbene lo stesso Dipartimento di Giustizia, guidato da Merrick Garland, non abbia mancato di continuare a citare in giudizio tutte le leggi statali ritenute lesive dell’uguaglianza e della parità elettorale, a partire da quella dello Stato della Georgia e del Texas.

⁴⁹ Si trattava di una legge che introduceva parametri uniformi per assicurare a tutti i cittadini le stesse condizioni di accesso al voto (dalla registrazione automatica degli elettori, che già opera in 19 Stati, garantendo inoltre in modo ampio l’accesso al voto per posta e al voto anticipato, a ripristino del diritto di voto in capo a quei cittadini che hanno scontato la pena detentiva, in modo da garantire loro un’effettiva reintegrazione nella società). In particolare, mirava ad ampliare il diritto di voto, modificando le leggi sul finanziamento delle campagne elettorali, vietando il gerrymandering partitico e creare nuove regole etiche per i titolari di cariche federali. Promosso fin dal 2019 da John Sarbanes, approvato dalla Camera, il disegno di legge è stato bloccato dal Senato, allora controllato dai Repubblicani, sotto il leader della maggioranza del Senato Mitch McConnell. Riproposto nel 2021, nel 117° Congresso, il testo è passato alla Camera dei Rappresentanti, ma i repubblicani del Senato l’hanno bloccata con un ostruzionismo, poiché non aveva i 60 voti necessari per invocare la c.d. *cloture*, a maggior ragione di fronte alla spaccatura del fronte democratico quando membri del loro gruppo si sono opposti o hanno espresso riserve in merito, tra cui i senatori Joe Manchin e Kyrsten Sinema.

⁵⁰ Per un commento efficace, si v. l’omonima nota a sentenza, scritta a ridosso, sulla Harvard Law Review, disponibile al link: <https://harvardlawreview.org/2021/11/brnovich-v-democratic-national-committee/>.

⁵¹ Cfr. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/03/07/executive-order-on-promoting-access-to-voting/>.

Al tempo stesso, la Corte Suprema ha continuato a seguire un indirizzo giurisprudenziale in tema fortemente pro-Stati, come nel caso *Merrill v. Milligan* relativo al diritto di voto in Alabama (Dockets 21–1086, 21–1087)⁵². In questo caso, infatti, la Corte Suprema ha sospeso la decisione della Corte Suprema dell'Alabama che aveva stabilito che l'Alabama aveva ridisegnato in modo improprio i propri seggi congressuali, lasciando così in vigore quella riorganizzazione territoriale del voto - ritenuta dalle Corti dell'Alabama una palese violazione del *Voting Rights Act* - fino alle elezioni di metà mandato del 2022, in quanto, appoggiandosi su quanto stabilito dalla stessa Corte Suprema federale nella sentenza *Purcell v. Gonzalez* (549 US 1 (2006))⁵³, si è sostenuto che i cambiamenti elettorali che avvengono troppo a ridosso di un'elezione potrebbero confondere gli elettori.

Per cui, nonostante il principio giuridico “giustizia ritardata è giustizia negata” suggerirebbe che le discriminazioni dovrebbero essere risolti il più rapidamente possibile, questo approccio giurisprudenziale “attendista” guiderà anche per le elezioni di *mid-term* i giudici federali che stanno valutando casi simili in altri Stati del Paese.⁵⁴

⁵² Cfr. https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/21a375_d18f.pdf.

⁵³ Nel 2002, l'Arizona ha approvato la Proposizione 200, che richiedeva un documento d'identità con foto per la registrazione degli elettori. La Commissione per l'assistenza elettorale (EAC) ha notificato al Segretario di Stato dell'Arizona che la Proposizione 200 era in conflitto con il National Voter Registration Act (NVRA) per quanto riguarda la necessità di un documento di identità con foto come prova di cittadinanza per i moduli di registrazione degli elettori inviati per posta. Poco dopo, i querelanti - residenti in Arizona, tribù indiane e organizzazioni comunitarie - hanno presentato un'ordinanza restrittiva per impedire allo Stato dell'Arizona di applicare le nuove regole per la registrazione degli elettori. La richiesta di ordinanza restrittiva è stata respinta dalla corte distrettuale. I querelanti si sono appellati alla Corte d'Appello degli Stati Uniti per il Nono Circuito, sostenendo che la Corte avrebbe dovuto concedere un'ingiunzione d'emergenza in considerazione del fatto che le elezioni stavano per iniziare. La corte d'appello ha concesso l'ingiunzione per fermare l'applicazione della Proposizione 200. La questione era allora questa: la Corte d'Appello degli Stati Uniti per il Nono Circuito ha commesso un errore nel concedere un'ingiunzione d'emergenza riguardo alla Proposizione 200 a ridosso delle elezioni? La Corte ha stabilito che la Corte d'Appello degli Stati Uniti per il Nono Circuito ha commesso un errore nel concedere un'ingiunzione contro l'applicazione della Proposizione 200. Poiché la decisione della corte inferiore mancava di informazioni sul modo in cui era giunta alla sua conclusione, la Corte Suprema non ha potuto valutare correttamente la decisione, quindi ha ordinato il rinvio del caso. Il giudice John Paul Stevens ha scritto un'opinione concorde in cui si è detto d'accordo perché non è stata discussa la logica della richiesta di identificazione per la registrazione degli elettori.

⁵⁴ Dopo il censimento del 2020, l'Alabama ha creato un piano di riorganizzazione per i suoi sette seggi alla Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti. Uno dei distretti previsti dal piano è a maggioranza nera. Gli elettori registrati e diverse organizzazioni hanno contestato la mappa, sostenendo che lo Stato aveva illegalmente raggruppato gli elettori neri in un unico distretto, mentre aveva diviso altri gruppi di elettori neri in più distretti. I ricorrenti hanno sostenuto che la mappa riduce effettivamente il numero di distretti in cui gli elettori neri possono eleggere i candidati da loro scelti, in violazione della Sezione 2 del Voting Rights Act, che vieta la discriminazione razziale nelle politiche di voto. Un tribunale distrettuale a tre giudici ha concordato con i ricorrenti che la mappa probabilmente violava la Sezione 2 del VRA, concedendo un'ingiunzione preliminare che ordinava allo Stato di disegnare una nuova mappa. L'Alabama ha chiesto alla Corte Suprema degli Stati Uniti di congelare l'ingiunzione del tribunale distrettuale, cosa che la Corte ha fatto con una decisione di 5-4 in attesa di una decisione sul merito. Il piano di riorganizzazione dell'Alabama per i sette seggi della Camera degli Stati Uniti nel 2021 viola la Sezione 2 del Voting Rights Act? La Corte Suprema ha sospeso le ingiunzioni della corte distrettuale con un'ordinanza emessa il 7 febbraio 2022. L'ordinanza affermava che esisteva una probabile giurisdizione a seguito dell'ordinanza della corte distrettuale in *Milligan* e concedeva il certiorari prima della sentenza in *Caster*. Il giudice Elena Kagan, affiancata dai giudici Stephen Breyer e Sonia Sotomayor, ha espresso il proprio dissenso affermando che “la decisione odierna è l'ennesima di una sconcertante lunga serie di casi in cui questa Corte utilizza il proprio shadow docket per segnalare o apportare modifiche alla legge, senza che vi sia nulla che si avvicini a un'istruttoria e a un'argomentazione completa”. In risposta al dissenso di Kagan, il giudice Brett Kavanaugh ha scritto una dichiarazione di consenso, a cui si è unito il giudice Samuel Alito, affermando che, in base alla causa *Purcell v. Gonzalez*, i tribunali non dovrebbero impedire l'applicazione di leggi o regolamenti relativi alle elezioni a così breve distanza dalle stesse. Sempre in risposta, Kagan ha osservato che l'Alabama “ha promulgato l'attuale mappa in meno di una settimana e può muoversi di nuovo rapidamente se vuole”, e che le loro “primarie sono ancora a quattro mesi di distanza, mentre le elezioni generali sono a quasi nove mesi di distanza. Al contrario, *Purcell* è stato deciso solo 15 giorni prima delle elezioni del 2006.

E' evidente allora che l'approccio della Corte Suprema potrà avere due effetti importanti.

In primo luogo, il potere di fare o interrompere il *gerrymandering* spetterà ora ai funzionari e ai giudici statali⁵⁵. E poi, in secondo luogo, anche se i Democratici e i Repubblicani hanno lo stesso successo nella capacità di vincere le battaglie di *gerrymandering* a livello statale, il rifiuto della Corte Suprema di consentire ai tribunali federali di occuparsi dei distretti congressuali *gerrymandered* può portare a distretti che sono più *gerrymandered* da entrambe le parti di quanto lo sarebbero stati altrimenti. Ed anche questo potrebbe influire pesantemente sulle elezioni di novembre 2022.

5. Annotazioni conclusive

In questo quadro complesso, incerto e fortemente dialettico politicamente, intorno ad un tema che – si è visto – è parte costitutiva delle fratture che albergano dentro la società americana fin dalle origini del patto federale, l'obbligo di ridisegnare, in seguito al censimento decennale, il territorio dei distretti congressuali, sta contribuendo ulteriormente ad alimentare i rischi di una restrizione degli spazi di esercizio di voto per tutti i cittadini americani; incentivando innanzitutto quel *gerrymandering* razziale, prima che partitico, che appare sempre più essere lo strumento degli Stati per il ritorno ad un passato di discriminazione che non vuol passare.

Questo potrebbe portare ad un ulteriore paradosso, ossia che, in ragione delle decine di cause intentate in tribunali statali e federali per contestare alcuni aspetti dei piani di riorganizzazione dei distretti congressuali elaborati a seguito del censimento del 2020, potrebbe accadere che gli stessi Stati utilizzino mappe di voto nelle elezioni di *mid-term* 2022 che saranno poi dichiarate illegali (ma che non lo possono essere ora, come detto, in ragione della linea giurisprudenziale attendista della Corte Suprema), provocando ulteriormente conflitti e lacerazioni in un Paese (ed in un ordinamento) che appare in piena crisi di legittimazione politica prima che di legittimità giuridica. E che si trova ad affrontare un'ondata di restrizioni al voto e di abusi nella riorganizzazione delle circoscrizioni che potrebbero portare nuovamente a fenomeni molto gravi di insofferenza, conflitti e dissensi sociali⁵⁶.

Insomma, vi è il rischio di un potenziale regresso democratico dell'ordinamento statunitense, sempre in bilico, a partire dall'esercizio dei diritti, dentro la dialettica tra Federazione e Stati. E questo - aggiungo - nonostante l'indignazione e le inchieste che hanno seguito l'insurrezione del 6 gennaio 2021 e le accuse contro l'ex presidente Donald Trump.

Il tutto peraltro con una Corte Suprema, consolidata da una maggioranza repubblicana di ben tre giudici scelti dal Presidente Trump, decisa a marcare tutto il suo potente ruolo nel

⁵⁵ Si consideri, ad esempio, che a New York, i tribunali statali hanno ritenuto che i distretti congressuali disegnati dall'Assemblea di Stato siano stati illegittimamente manipolati in base alla legge statale per favorire i democratici. La Corte d'Appello di New York, ha ordinato di disegnare mappe non *gerrymandered*, e le nuove mappe, disegnate da uno studioso indipendente, paiono essere più favorevoli ai repubblicani rispetto a quelle precedenti.

⁵⁶ Cfr. Sulle linee di fondo di questo, si v. S. J. ROSENSTONE-J. MARK HANSEN, *Mobilization, Participation and Democracy in America*, New York, 2003; J. M. BERRY-C. WILCOX, *The Interest Group Society*. New York, 2008.

contribuire a ridurre lo spazio federale, anche sul piano dei diritti civili, in favore di quello statale.

Forse allora non aveva torto Antonio Zorzi Giustiniani, quando – citando Leo Pfeffer e la sua Storia della Corte Suprema – scriveva che Taft era paragonabile a Luigi XV: «*entrambi vissero in una sorta di età dell'oro, senza avvedersi di camminare sull'orlo di un precipizio ed ebbero la ventura di morire prima che il diluvio li travolgesse. Come dire, la grande rivoluzione e rispettivamente le New Deal. Entrambi avevano peraltro contribuito a creare i presupposti del crollo: nel primo caso la caduta della monarchia, nel secondo caso la fine del Government by judiciary. Se Taft avesse potuto immaginare le vicende degli anni 30, dallo scontro della Corte con Roosevelt, al Court Packing-Plan e alla successiva capitolazione dei custodi della Costituzione dinanzi ai due poteri-Leviatano, probabilmente Taft – dice Zorzi Giustiniani – non avrebbe fatto fronte comune con i quattro della conservazione (Butler, Van Deventer, Sutherland e McReynolds) che saranno i maggiori responsabili della crisi costituzionale nel decennio successivo, ma avrebbe più saggiamente intessuto un dialogo costruttivo con i colleghi dell'ala libera, ovvero Holmes, Brandeis e Stone, coinvolgendo il moderato Sanford, per orientare la giurisprudenza sulle linee meno oltranziste. Una posizione più flessibile, aperta al cambiamento, avrebbe indubbiamente impedito alla radicalizzazione del conflitto con il Congresso e con l'amministrazione democratica, e avrebbe probabilmente consentito alla Corte di mantenere con i suoi più diretti interlocutori costituzionali un dialogo aperto sulle più controverse riforme economiche e sociali, innestando la saggezza del diritto sulla rigogliosa pianta della immaginazione politica.*».⁵⁷

Quella che appare oggi, a tutta evidenza, è la storia di un'incompiuta, cioè la possibilità del libero esercizio del diritto di voto per tutti i cittadini americani, che sta mettendo ancora una volta a nudo il valore del voto: che rimane il più potente strumento di cambiamento non violento che, al fondo, esiste in una società democratica.

⁵⁷ Cfr. Introduzione, in A. ZORZI GIUSTINIANI, *Diritti fondamentali e interessi costituiti: W. H. Taft presidente della Corte suprema degli Stati Uniti, 1921-1930*, Milano, Giuffrè, 2006.

ABSTRACT

Nella storia degli Stati Uniti, a lungo, la possibilità di votare è stata negata a tante categorie di individui. In questo senso, di fronte al potente cambiamento di indirizzo giurisprudenziale in tema intervenuto da parte della Corte Suprema in ragione della sentenza *Shelby County v. Holder* del 2013, obiettivo di questo studio è quello di evidenziare le più recenti e rilevanti questioni e tendenze intorno al diritto di voto negli Stati Uniti; marcando, in particolare, gli effetti derivanti dal durissimo scontro politico in atto conseguente tanto alla vittoria (e poi alla sconfitta) di Donald Trump quanto alla polarizzazione politica conseguente all'ondata di restrizioni al voto e di abusi nella riorganizzazione delle circoscrizioni elettorali che, in ragione di quella sentenza, ne sono derivati.

Throughout the history of the United States, so many categories of individuals have long been denied the opportunity to vote. Therefore, in the face of the powerful shift in jurisprudential address on the subject that has occurred by the Supreme Court due to *Shelby County v. Holder* of 2013, the aim of this study is to highlight the most recent and relevant issues and trends around voting rights in the United States; highlighting, in particular, the effects resulting from the extremely harsh political confrontation following both the victory (and then defeat) of Donald Trump and the political polarization resulting from the wave of voting restrictions and redistricting abuses that resulted from that ruling.

PAROLE CHIAVE: Stati Uniti; diritto di voto; Corte Suprema; partiti politici.

KEYWORDS: United States; Right to vote; Supreme Court; Political parties.