





Scuola Dottorale in Scienze Politiche  
Sezione Governo e Istituzioni

XXV Ciclo

**Le origini del movimento proporzionalista in Italia  
e in Europa con particolare riguardo alle  
associazioni sorte in Svizzera e Belgio**

Tutor  
Prof. Antonio Agosta

Dottorando  
Daniele Maglie

Coordinatore  
Prof. Gian Cesare Romagnoli

# INDICE

INTRODUZIONE.....	5
La letteratura sui sistemi elettorali e gli obiettivi di questa ricerca.....	5
CAPITOLO I. ALLE RADICI DELLA RAPPRESENTANZA PROPORZIONALE.....	22
I.1 La proporzionalizzazione della rappresentanza.....	22
I.2 Le radici giuridiche della rappresentanza proporzionale.....	34
I.3 Filosofia della rappresentanza proporzionale.....	43
I.4 Diritto di decisione e diritto di rappresentanza.....	51
I.5 Motivi a sostegno della proporzionale.....	64
I.6 Difesa contro le obiezioni alla rappresentanza proporzionale.....	74
I.7 Rappresentanza proporzionale e suffragio universale.....	83
CAPITOLO II. LA DIFFUSIONE DEL PROPORZIONALISMO IN EUROPA: L'ASSOCIAZIONE RIFORMISTA GINEVRINA E L'ASSOCIAZIONE RIFORMISTA BELGA.....	94
II.1 Thomas Hare e la rappresentanza personale.....	94
II.2 Ginevra e Victor Considérant.....	110
II.3 Ernest Naville e le origini dell' <i>Association réformatrice de Genève</i> .....	120
II.4 Dalla rappresentanza personale alla lista libera.....	128
II.5 Il proporzionalismo italiano e l'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale.....	142
II.6 I prodromi del proporzionalismo in Belgio.....	154

II.7 Victor D'Hondt e l' <i>Association réformatrice belge</i> : dal quoziente al divisore.....	161
II.8 L'internazionalizzazione della questione proporzionale: la Conferenza di Anversa del 1885.....	173

CAPITOLO III. DALLA TEORIA ALLA PRATICA: LA PROPORZIONALE SI FA LEGGE.....	183
--	-----

III.1 I precursori, dall'Europa all'Australia: Thomas Wright Hill e Rowland Hill.....	183
III.2 Il caso Andrae: la legge elettorale danese.....	191
III.3 Il cantiere svizzero: i Cantoni e la proporzionale.....	207
III.4 Settembre 1892: la proporzionale conquista Ginevra.....	214
III.5 Il Belgio e la politica dei piccoli passi: dalla Conferenza di Anversa alla legge elettorale comunale.....	223
III.6 In parlamento con la proporzionale: l'affermazione del metodo D'Hondt.....	232

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	244
--------------------------------	-----

Lo scrutinio di lista: i perché di un successo.....	244
---	-----

BIBLIOGRAFIA.....	257
-------------------	-----

## **Introduzione**

### **La letteratura sui sistemi elettorali e gli obiettivi di questa ricerca**

Nel corso della storia della nostra disciplina, la Scienza politica, i sistemi elettorali sono stati tra gli argomenti più indagati e più sviscerati. Essi hanno attratto l'attenzione dei più illustri studiosi della materia, che hanno analizzato a fondo la questione, concentrandosi sia sulla classificazione della vastissima platea di metodi di trasformazione dei voti in seggi, sia sugli effetti degli stessi (presunti, potenziali, o reali) sugli assetti istituzionali e sui sistemi politici in generale. Soprattutto a partire dai primi decenni del Novecento, ma ancora di più dopo la Seconda Guerra mondiale, le pubblicazioni e le riflessioni sul tema si sono moltiplicate esponenzialmente. Ciò è vero in particolare per un tipo di sistemi elettorali, ossia quelli proporzionali. Di essi si è occupata una letteratura sterminata, che ha avuto il grandissimo merito di aiutarci a capire il loro funzionamento e a individuarne con maggiore precisione qualità e limiti, anche in vista di eventuali operazioni di ingegneria elettorale e costituzionale. Vedremo tra poco, a grandi linee, quali furono i temi fondamentali del dibattito intorno ai sistemi elettorali, intorno alla presunta superiorità dell'uno (il sistema maggioritario) sull'altro (quello proporzionale), o viceversa. Quello che però, in questo momento, va sottolineato, è l'assoluta prevalenza, nella stragrande maggioranza di questa letteratura, dell'*hic et nunc*, del qui e ora, come se la materia elettorale non avesse una sua storia e come se, per quello che qui ci interessa, la proporzionale, entrata di prepotenza nel dibattito politico europeo, in quanto a ripercussioni pratiche, soprattutto dopo la Grande Guerra, fosse stato un sistema comparso sulla scena della Scienza politica improvvisamente, senza possedere radici storiche, filosofiche e giuridiche ben precise. È vero, infatti, che il percorso, le premesse storiche, logiche e concettuali che portarono i sistemi elettorali proporzionali a diventare di gran lunga i più utilizzati in Europa tra le due guerre e a rimanere comunque preponderanti anche dopo il secondo conflitto mondiale, sono stati costantemente ignorati, o quantomeno trascurati, dalle tantissime opere che dell'argomento "sistemi elettorali" si sono occupate. Questa affermazione è ancor più calzante nel caso della letteratura politologica italiana, dove davvero la carenza di tentativi di inquadrare l'affermazione della proporzionale anche

da un punto di vista storico è, direi, stupefacente. A parte, infatti, il lavoro del 1910 dell'esponente radicale Gino Bandini, intitolato *La Riforma Elettorale con la Rappresentanza Proporzionale*, e quello del 1946 di Gaspare Ambrosini (*Sistemi Elettorali* il titolo del suo libro), trovare una trattazione sistematica sul percorso storico della proporzionale, una trattazione che vada al di là di semplici e brevi accenni che possiamo definire di rapido inquadramento del tema pur presenti in moltissimi lavori sui sistemi elettorali, è impresa ardua, per non dire impossibile. Difficile individuare quali siano i motivi alla base di questa rinuncia alla scoperta storica del proporzionalismo. Uno dei più pressanti, tuttavia, potrebbe essere legato al fatto che una ricerca di questo tipo in qualche modo avrebbe potuto rischiare di esulare dalla materia politologica in senso stretto per abbracciare anche altri ambiti (Storia contemporanea, Storia delle Istituzioni, Filosofia politica). E vista la tendenza prevalente a considerare la disciplina come se fosse una materia a tenuta stagna con scarse o nulle aperture verso ciò che è altro e quella, parallela, a definire la Scienza politica come ciò che non è (non è Storia delle Istituzioni, non è Filosofia politica, non è Sociologia politica ecc.) più che come ciò che invece è, quell'abbraccio multidisciplinare sarebbe potuto risultare sgradito. Ecco spiegato allora anche il perché le uniche trattazioni degne di rilievo sull'argomento nel panorama italiano si devono a storici, che hanno avuto il merito di non abbandonare a sé stessa una vicenda così affascinante e interessante, dedicandole pagine importanti. Tra coloro (comunque pochi) che hanno scritto sulla storia del proporzionalismo si possono citare Pier Luigi Ballini (che alla "Questione elettorale nella storia di Italia" ha dedicato volumi interi e ai rapporti tra i proporzionalisti italiani e il più attivo e noto proporzionalista europeo nella seconda metà dell'Ottocento, Ernest Naville, ha riservato un saggio intitolato *Il Ritratto della Nazione: i Proporzionalisti italiani, Ernest Naville e la Riforma elettorale del 1882*, senza contare il grandissimo contributo fornito in materia di storia elettorale e di studio della rappresentanza), Maria Serena Piretti (possiamo citare, tra i suoi lavori più interessanti, *I Sistemi Elettorali in Europa tra Otto e Novecento* e *La Giustizia dei Numeri. Storia del proporzionalismo in Italia. 1870-1923*), Paolo Pombeni e Serge Noiret, che, pur essendo belga, ha dato un contributo molto importante alla letteratura italiana sul tema occupandosi in particolare del percorso del proporzionalismo nostrano in relazione all'approvazione della legge elettorale (la prima di tipo proporzionale nella storia del nostro paese) del 1919.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ma sull'introduzione della prima legge elettorale con impianto proporzionalista in Italia, possiamo citare anche Emanuela Zuffo, *L'introduzione del Sistema Proporzionale nelle Elezioni del 1919: il Contenuto della*

Si tratta, l'abbiamo appena detto, di storici, che non si sono fermati di fronte al confine labile che, in questo caso, separa la Storia dalla Scienza politica e che hanno fornito contributi determinanti ed essenziali. Ma, naturalmente (e giustamente) da un punto di vista storico hanno trattato l'argomento. Ciò che manca, lo ripetiamo, è una visione e uno sguardo politologici (per quanto, lo ribadiamo, mai chiusi all'apporto delle altre discipline) che individuino negli avvenimenti e nel loro corso anche le premesse e le anticipazioni (e furono innumerevoli) dei dibattiti futuri, nutrendo anche di quei semi la nostra materia.

Allargando lo sguardo al panorama internazionale (per quanto, vista l'immensa mole di pubblicazioni, qualcosa ci sarà sicuramente sfuggito), la situazione, dal nostro punto di vista, migliora, seppur non di moltissimo: Michel Balinsky, Hobart Peyton Young, Bernard Owen, Andrew McLaren Carstairs, Pierre Martin, Enid Lakeman, James Douglas Lambert, George Hallett, Clarence Hoag, Gilles Le Béguec sono solo alcuni degli autori che hanno dedicato pagine importanti alla storia dei sistemi elettorali. Tuttavia, se l'opera più organica e sistematica sul percorso del proporzionalismo europeo, sul suo quando e sul suo perché, rimane quella del 1899 di un oscuro (per i più) studioso greco, Nicolas Saripolos (*La Démocratie et l'Élection Proportionnelle. Étude Historique, Juridique et Politique*, questo il titolo della sua ponderosa tesi di dottorato in due volumi), evidentemente l'argomento ha ancora notevoli potenzialità inesprese. Ecco, questo lavoro vuole essere un contributo, per quanto minimo, per quanto prevedibilmente ricco di difetti, all'esplorazione di quelle potenzialità, per cominciare a riempire le caselle mancanti. Continua a far difetto, infatti, un'analisi approfondita delle istanze che condussero il proporzionalismo a presentarsi con forza sulla scena delle istituzioni rappresentative intorno alla metà del diciannovesimo secolo. Ciò non avvenne per caso; vi furono ragioni particolari, legate all'evoluzione della rappresentanza e dei sistemi rappresentativi se, in ogni parte d'Europa (per ciò che concerne l'ambito della nostra trattazione, ma possiamo tranquillamente dire del mondo), tantissimi intellettuali, fossero essi filosofi, matematici, giuristi, economisti e chi più ne ha più ne metta, cominciarono a ragionare su un diverso metodo di rappresentanza: ragionamenti che erano ben lungi dall'esprimere solo una, pur presente, semplice istanza di giustizia numerica, ma che alla base avevano una diversa,

---

*Nuova Legge ed i Risultati della Consultazione*, "Quaderni dell'Osservatorio Elettorale", 44, 2001, pp. 57-98.

Si tratta, anche in questo caso, di un lavoro nel quale si dedica molta attenzione al percorso del proporzionalismo italiano sia nella seconda metà del XIX secolo e nelle sue interconnessioni con il proporzionalismo europeo, sia nei primi anni del XX secolo. È in realtà l'estratto di una tesi di laurea molto più ampia, il cui relatore, il Professor Antonio Agosta, oltre a essere uno dei massimi esperti italiani di sistemi elettorali e di storia degli stessi, mi onora di essere il docente guida di questa tesi di dottorato.

chiamiamola così, filosofia delle istituzioni rappresentative<sup>2</sup> (per farla breve l'inclusione delle minoranze con un certo seguito in un determinato paese nel processo elettorale e dunque il loro accesso all'assemblea legislativa, contrapposti all'esclusione che, collegio per collegio, perpetrava inevitabilmente, e ingiustamente dal punto di vista dei proporzionalisti, il sistema elettorale maggioritario).

Ma, naturalmente, se la Scienza politica, in particolare quella italiana, non si è occupata granché delle vicende storiche del proporzionalismo, ciò non è dovuto soltanto a quella specie di esclusivismo autoreferenziale che in alcuni casi la pervade, ma anche, e probabilmente soprattutto, al fatto che, nel contesto della seconda metà del Novecento, i problemi più urgenti erano considerati essere ben altri: la ricerca sui sistemi elettorali doveva battere soprattutto la via delle interazioni tra questi e il sistema politico, o meglio, come diceva Domenico Fisichella, tra questo sotto-sistema della struttura politica e altri “- in particolare sistema partitico e rappresentanza politica – al fine di valutare il grado della incidenza di ognuno di essi sul processo elettorale.”<sup>3</sup>

Ma era lo stesso Fisichella, subito dopo, a sottolineare brevemente che, “se si definisce la << ingegneria politica >> come l'attitudine dei sottosistemi della struttura politica ad intervenire nei vari campi dello sviluppo politico - dalla legittimità alla cultura politica - al fine di determinare risultati, che i sistemi elettorali costituiscano strumento di una siffatta << ingegneria >> è ben noto da più di un secolo a questa parte. Ne fa compiutamente prova – senza dire di alcune intuizioni già in Montesquieu e in Hamilton - l'appassionata battaglia di John Stuart Mill a favore del progetto di riforma elettorale elaborato da Thomas Hare, e mirante a modificare il sistema elettorale inglese mediante una tecnica proporzionalistica di voto singolo trasferibile; così come ne fa prova la non meno serrata polemica condotta da Walter Bagehot contro le posizioni di Mill e a sostegno del principio maggioritario.

Sia Mill sia Bagehot sono fermamente convinti del fatto che l'adozione di un tipo di sistema elettorale a preferenza di un altro produce effetti tanto sul funzionamento del sistema politico nel suo complesso, tanto sui caratteri dei sistemi partitico e di governo.”<sup>4</sup>

A proposito dei semi di dibattito futuro.

Nella polemica tra l'autore di *Considerations on Representative Government* e quello di *The English Constitution*, sono presenti, per quanto *in nuce*, per quanto pienamente calati

---

<sup>2</sup> Volendo dare a Cesare quel che è di Cesare, questa espressione e questa interpretazione, generate dalle numerose discussioni sull'argomento e sull'impostazione del lavoro, le devo al Professor Agosta.

<sup>3</sup> Domenico Fisichella, *Sviluppo Democratico e Sistemi Elettorali*, Firenze, Sansoni, 1970, p. 109

<sup>4</sup> *Ivi*, pp. 109-110

nella realtà inglese della seconda metà del diciannovesimo secolo, gran parte degli elementi che saranno poi sviluppati dai grandi autori classici della Scienza politica. Senza dilungarmi qui nelle motivazioni poste da John Stuart Mill a difesa della scelta di sostenere la proporzionale (ci tornerò nel dettaglio nel corso di questo lavoro), è interessante concentrarsi sul fulcro del confronto tra i due. John Stuart Mill era per un sistema elettorale che garantisse proporzionalmente la rappresentanza anche alle minoranze, perché lo riteneva in primo luogo più giusto, meno oppressivo nei confronti delle minoranze stesse, più sicuro per la pace sociale, ma anche la migliore garanzia di una rappresentanza veramente nazionale e dell'indipendenza dei parlamentari dalle macchine partitiche; Walter Bagehot, invece, criticava l'impostazione del rivale, ponendosi da un punto di vista esattamente opposto: a suo avviso, una modifica del sistema elettorale maggioritario allora vigente in Inghilterra avrebbe significato una radicalizzazione della competizione politica e la crescita, piuttosto che la diminuzione, della schiavitù di partito, dal momento che (ed è questo il punto più interessante e fecondo di conseguenze) avrebbe prodotto un aumento del numero di partiti rispetto ai quali i candidati avrebbero rischiato di divenire schiavi. Insomma, il timore più forte del Bagehot consisteva nella frammentazione partitica che il nuovo metodo di scrutinio avrebbe provocato, non penalizzando, come invece faceva il *first past the post system*, le scissioni. Il risultato si sarebbe tradotto in una *performance* meno efficiente della Camera dei Comuni e in una maggiore instabilità politica.

Il tema della frammentazione partitica e della conseguente instabilità del sistema, ma in generale della interazione del sistema elettorale con il sistema partitico e dei suoi effetti sul complesso della struttura politica, fu poi ripreso (lo vedremo) da moltissimi critici della proporzionale, ma fu con la generalizzazione della politica di massa, l'estensione del suffragio, l'affermazione e la proliferazione dei nuovi metodi di elezione e la nascita della moderna Scienza politica che diventò uno degli argomenti di studio più analizzati e frequentati. Due sono gli autori cui si dovettero le prime trattazioni organiche sul tema nell'ambito della letteratura politologica. Il primo è uno studioso tedesco, emigrato negli Stati Uniti durante la dittatura nazista, Ferdinand Hermens. *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation* e *Europe between Democracy and Anarchy*, erano gli eloquenti titoli delle opere più importanti di questo politologo, le cui tesi rappresentavano un virulento atto d'accusa nei confronti dei sistemi elettorali proporzionali, portati sul banco degli imputati perché cagione di frammentazione partitica ed esecutivi inefficienti, instabili e incapaci di governare; in due parole, dell'anarchia parlamentare. Secondo l'intellettuale tedesco, infatti, proprio la presenza di leggi elettorali

di tipo proporzionale, incapaci di reggere agli urti delle forze anti-sistema, anzi responsabili della polarizzazione dello scontro, fu alla base del crollo dei fragili sistemi democratici in Italia e nella Germania di Weimar e dell'avvento delle dittature nazi-fasciste. A fare da contraltare positivo, in questa analisi, l'efficienza delle democrazie maggioritarie rette da sistemi elettorali fortemente disrappresentativi, ma in grado di evitare la proliferazione dei partiti e di marginalizzare le ali estreme. A dare un contributo ancora più sistematico e un respiro comparativo al discorso circa "l'attitudine << ingegneristica >>"<sup>5</sup> dei sistemi elettorali, fu un altro grande sostenitore del principio maggioritario, Maurice Duverger, la cui opera più importante, *I Partiti Politici*, risale al 1951, quando già la Quarta Repubblica francese, il cui disegno istituzionale comprendeva una legge elettorale fortemente proporzionale, si dibatteva in tutte le sue enormi fragilità (dovute, oggi lo sappiamo, ben più a una situazione di estrema atomizzazione del sistema partitico che all'azione della proporzionale stessa) e sulle cui ceneri era destinata presto a nascere la Quinta Repubblica, della quale il Duverger fu uno dei massimi teorici. Ma dicevamo del suo contributo. Egli enunciò due formule, la prima delle quali si avvicinava, a suo avviso, "ad una vera e propria legge sociologica"<sup>6</sup>: "Lo scrutinio maggioritario ad un solo turno tende al dualismo dei partiti"<sup>7</sup>. E questo perché, secondo il politologo francese, questo sistema elettorale produceva due tipi di effetti: uno meccanico (o diretto), che consisteva nella sovra-rappresentazione di alcuni partiti (il primo secondo il Duverger) e nella sotto-rappresentazione di altri (il secondo, in particolare, per lo studioso transalpino); un altro, invece, psicologico (o indiretto), di manipolazione delle preferenze dell'elettore, spinto dalla competizione maggioritaria a votare, quando ritenesse che il proprio candidato preferito non avesse possibilità di vincere, per quello meno lontano dalle proprie posizioni politiche, ma comunque accreditato di qualche *chance* di conquistare il seggio.

Al contrario, il maggioritario a doppio turno o la proporzionale, sosteneva il Duverger, "tendono al pluripartitismo."<sup>8</sup>

Le cosiddette leggi di Duverger furono poi sottoposte a critiche stringenti, viste le evidenti carenze, dovute soprattutto all'opera compiuta di estrema semplificazione di una materia così complessa, e le inesattezze che scopriremo tra poco. I meriti della sua impostazione, invece, li sottolineò ancora una volta con grande chiarezza Domenico Fisichella: "[...] Con le sue pagine il Duverger ha indicato, seppure confusamente, i tre diversi livelli in

---

<sup>5</sup> Cfr. *ivi*, p. 118

<sup>6</sup> Maurice Duverger, *I Partiti Politici*, Milano, Comunità, 1961 (*Les Partis Politiques*, 1951), p. 267

<sup>7</sup> *Ibidem*

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 288

riferimento ai quali va correttamente affrontato il problema del ruolo << ingegneristico >> del sistema elettorale. [...] Ciascun livello si riferisce ad uno dei tre possibili ordini di operazioni in cui si articola la << ingegneria elettorale >>: 1) manipolazione delle scelte dell'elettore; 2) sotto o sovra-rappresentazione dei partiti; 3) influenza sul numero dei partiti. In considerazione di ciò, i quesiti relativi al << ruolo ingegneristico >> del sistema elettorale verteranno su *cosa fa* in questi tre settori il sistema elettorale. Più specificamente, ci si chiederà: *a)* se e quanto il sistema manipola le preferenze dell'elettore; *b)* se e quanto il sistema elettorale sotto o sovra-rappresenta i partiti; *c)* se e quanto il sistema elettorale incide sul numero dei partiti.”<sup>9</sup>

Le carenze e le semplificazioni eccessive del metodo Duverger furono, come detto, oggetto di costante precisazione e perfezionamento ad opera, in particolare, di due giganti del pensiero politologico contemporaneo, come il già citato Domenico Fisichella e Giovanni Sartori, i quali, in primo luogo, spezzarono l'impostazione dicotomica del Francese in relazione alla classificazione dei sistemi partitici, incasellati da quest'ultimo in dualisti o pluralisti, introducendo anche la distinzione tra il formato del sistema partitico (dato dal criterio numerico, integrato dalle clausole “sartoriane” del potenziale di coalizione e del potenziale di ricatto) e la meccanica dello stesso (che invece metteva in evidenza le sue “caratteristiche funzionali”<sup>10</sup>), o, per passare dalla terminologia di Fisichella a quella di Sartori, tra classe e tipo. A un formato a partito predominante faceva dunque da contraltare una meccanica a partito predominante, a un formato bipartitico una meccanica bipartitica, a un formato di pluralismo limitato una meccanica di pluralismo moderato, a un formato di pluralismo estremo una meccanica di pluralismo polarizzato, a un formato atomizzato una meccanica atomizzata. Non necessariamente, però, nei casi concreti, a un determinato formato doveva corrispondere la rispettiva meccanica, nel senso che, ad esempio, in un certo paese, a un formato a pluralismo limitato avrebbe potuto anche corrispondere una meccanica bipartitica. Tutto questo permise ai due autori, e in particolare a Giovanni Sartori, di analizzare con maggior precisione gli effetti dei sistemi elettorali sui sistemi partitici (o meglio la loro rispettiva e reciproca interazione, dal momento che sussistono ancora molti dubbi su quale in realtà sia la variabile indipendente, se il sistema elettorale o quello partitico).

---

<sup>9</sup> Domenico Fisichella, *Op. cit.*, pp. 120-121

<sup>10</sup> Giovanni Sartori, *Ingegneria Costituzionale Comparata*, Bologna, Il Mulino, 2000 (1 ed. 1995), p. 51

Nel caso del sistema maggioritario, ad esempio, oltre a permettere di specificare meglio i suoi effetti meccanici (che consistono nell'esclusione delle minoranze dalla rappresentanza a livello di collegio e, data la distribuzione dei voti all'interno dei vari collegi, nella sotto o sovra-rappresentazione di alcuni partiti - sotto o sovra-rappresentazione non necessariamente, come invece riteneva l'autore de *I Partiti Politici*, unidirezionali, a vantaggio cioè della forza politica più votata -), questa evoluzione del discorso consentì di puntualizzare che quella relazione con il bipartitismo che il Duverger assumeva quasi come legge sociologica, non era così forte. "È stato facile mostrare la fragilità delle formule di Duverger. In primo luogo, Duverger assume che un nesso causale può essere provato da una correlazione; e cioè non distingue tra << causa di >> e << associato con >>. In secondo luogo, una generalizzazione causale è verificabile se, e soltanto se, cause ed effetti sono chiaramente specificati, laddove l'effetto postulato dalla prima legge di Duverger (il dualismo partitico) sfugge a qualsiasi determinazione, e l'effetto della sua seconda legge (il multipartitismo) soffre anch'esso di eccessiva imprecisione. E il punto è che leggi che postulano effetti sul numero dei partiti devono stabilire *come il loro numero viene determinato*. Invece Duverger non si attiene mai a una qualche regola di conteggio. A volte egli conta tutti i partiti al loro valore nominale e senza esclusione; altre volte ne esclude alcuni come locali, mezzi-partiti, o presumibilmente effimeri. Insomma: siccome l'effetto del fattore causale non viene mai precisato, Duverger può confezionare le sue prove su misura. Anche così, le sue leggi restano crivellate di eccezioni."<sup>11</sup> A sostegno di queste riflessioni, Sartori portava anche i dati elaborati dal politologo americano Douglas Rae, che sottopose a una verifica correlazionale la prima legge di Duverger, dalla quale venne fuori che su 107 casi analizzati, l'89,7% ricadeva nelle previste categorie di associazione e "questo suggerisce una relazione che è leggermente più debole di ciò che ci viene promesso dal termine << legge sociologica >>,"<sup>12</sup> pur rimanendo comunque un'associazione forte. Di conseguenza il Rae, sfuggendo al trabocchetto nel quale era caduto il Duverger ed evitando di proporre più o meno rigidi rapporti di causa ed effetto, arrivò a una generalizzazione da lui ritenuta accettabile e convincente: a suo avviso, infatti, il maggioritario secco a un turno (*plurality*) doveva essere sempre associato a una competizione bipartitica, ad eccezione dei casi nei quali esistessero forti partiti minoritari

---

<sup>11</sup> *Ivi*, p. 42

<sup>12</sup> Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1971 (1 ed. 1967), p. 94

locali; le altre formule, invece, andavano associate con la competizione bipartitica solo nei casi in cui partiti minoritari che presentavano liste fossero molto deboli.

Dal canto suo, Sartori si rivelò molto più preciso del Rae e pervenne a formulare vere e proprie leggi sull'influenza dei sistemi elettorali, proprio grazie alla distinzione e all'interazione tra formato e meccanica del sistema partitico, nonché all'inserimento di quella che lui riteneva un'altra variabile indipendente da affiancare al sistema elettorale stesso, ovvero "il sistema partitico in quanto sistema di canalizzazione"<sup>13</sup> (la presenza o meno, cioè, di un sistema partitico forte e strutturato). E così procedette, prima esaminando l'azione del sistema elettorale sul formato e sostenendo che il maggioritario secco a un turno non era in grado di produrre di per sé un formato bipartitico, ma che aiutava a mantenerlo qualora esso già fosse esistito. Per produrre tale formato, invece, avrebbe dovuto incontrare due condizioni necessarie: un sistema partitico strutturato e l'assenza di minoranze fortemente concentrate in alcuni collegi nei quali assumessero dimensioni maggioritarie, conquistando di conseguenza i seggi in palio e rendendo impossibile l'affermazione del bipartitismo. Occorreva, in altri termini, per spianare la strada a questo formato, che le minoranze refrattarie all'azione riduttiva del sistema elettorale fossero omogeneamente distribuite su tutto il territorio nazionale. Successivamente, passando dal formato alla meccanica, Sartori affermò che, qualora la formula *plurality* avesse prodotto un formato bipartitico, allora questo si sarebbe tradotto a sua volta in una meccanica bipartitica soltanto nel caso in cui la polarizzazione della comunità politica fosse stata bassa e la competizione centripeta. Per il momento ci limitiamo a riportare le riflessioni di Sartori sull'influenza dei sistemi elettorali maggioritari secchi a un turno, tra poco parleremo anche di quella dei sistemi elettorali proporzionali. Proprio per fare questo è essenziale citare integralmente, viste le premesse che abbiamo appena ricordato, le leggi che il politologo italiano pervenne a formulare:

“*Legge 1.* Data una strutturazione sistemica e la dispersione tra collegi (come condizioni necessarie congiunte), i *sistemi maggioritari* causano (sono condizioni sufficienti di) un formato bipartitico.

*1.1.* Alternativamente una strutturazione particolarmente forte è, da sola, condizione necessaria sostitutiva per causare un formato bipartitico.

*Legge 2.* Data una strutturazione sistemica ma in difetto di dispersione tra i collegi, i *sistemi maggioritari* causano (sono condizione sufficiente di) l'eliminazione dei partiti

---

<sup>13</sup> Giovanni Sartori, *Ingegneria Costituzionale Comparata*, cit., p. 56

sotto-maggioritari ma non possono eliminare, e dunque consentono, tanti partiti sopra due quanti sono consentiti dalle concentrazioni sopra-maggioritarie.

*Legge 3.* Data una strutturazione sistemica, la rappresentanza proporzionale consegue un effetto riduttivo causato (come condizione sufficiente) dalla sua non-proporzionalità. Pertanto, quanto maggiore è l'impurità della proporzionale, tanto più alti sono i costi d'ingresso per i partiti più piccoli, e quindi tanto più forte l'effetto riduttivo; e, viceversa, a minore impurità corrisponde un più debole effetto riduttivo.

3.1. Alternativamente, una strutturazione sistemica particolarmente forte è da sola condizione necessaria e sufficiente per mantenere quel qualsiasi formato partitico che precedeva l'introduzione della rappresentanza proporzionale.

*Legge 4.* In difetto di strutturazione sistemica e con una rappresentanza proporzionale pura (o quasi pura), e così con un eguale (o quasi eguale) costo di ingresso per tutti i partiti, il loro numero può aumentare di tanto quanto lo permette la quota."<sup>14</sup>

Come abbiamo appena visto, le ultime due leggi di Giovanni Sartori riguardavano i sistemi elettorali proporzionali.<sup>15</sup> Da queste enunciazioni, emergeva in tutta chiarezza la confutazione, da parte sua (ma era una valutazione condivisa anche da Fisichella e ormai pacificamente riconosciuta da tutti gli studiosi di Scienza politica) della seconda legge di

---

<sup>14</sup> *Ivi*, pp. 58-59

<sup>15</sup> Per quanto riguarda gli effetti dei sistemi maggioritari a doppio turno, il politologo italiano sosteneva che, se applicato in collegi uninominali, il doppio turno avrebbe prodotto gli stessi effetti riduttivi che ci si sarebbe aspettati dai maggioritari, ma con una maggiore imprevedibilità dovuta a due nuove variabili intervenienti individuabili in primo luogo nella presenza, appunto, di una seconda tornata di scrutinio, nella quale avrebbero interferito, in secondo luogo, manovre e desistenze tra partiti. Se associato, invece, a piccoli collegi plurinominali, il doppio turno avrebbe operato come un sistema proporzionale fortemente impuro, anche in questo caso in condizioni di minore prevedibilità dovuta alla presenza delle nuove variabili che abbiamo appena ricordato. Di conseguenza, affermava Sartori, gli effetti riduttivi del maggioritario a doppio turno sul numero dei partiti non potevano essere previsti con precisione; al contrario, con precisione si poteva prevedere quali partiti sarebbero stati severamente sotto-rappresentati, ovvero i partiti estremisti, estremi o isolati, che avrebbero avuto in comune lo svantaggio di essere fuori gioco in termini di trasferimento dei voti nel secondo turno. Sartori poteva quindi affermare: "L'effetto riduttivo del doppio turno dipende in larga misura da quanti, e quanto radicati, sono i partiti che resistono alla riduzione potendo contare su un elettorato fedele e quindi non coercibile. Ne viene che l'effetto riduttivo del doppio turno dipende da quale tipo di doppio turno viene applicato a quali circostanze. Un doppio turno che funziona (al fine proposto) esiste sempre. Ma sfugge a << regole >> in quanto è e deve essere configurato *ad hoc*." (Cfr. Giovanni Sartori, *Ingegneria Costituzionale Comparata*, cit., pp.81-83).

Chi invece aveva provato a cimentarsi in una generalizzazione degli effetti del sistema a doppio turno con riferimento alla seconda legge di Duverger (secondo la quale esso, insieme ai sistemi proporzionali, tendeva al multipartitismo), era stato, ancora una volta, Douglas Rae, il quale aveva sostenuto, in sintonia con Sartori, che comunque la formula del doppio turno portava in sé una tendenza alla riduzione del frazionamento partitico, un certo vantaggio per le poche forze politiche di ampiezza medio-grande e la produzione di maggioranze con non più di due partiti. In ogni caso, a suo avviso, il sistema elettorale in questione poteva essere collegato in maniera causale al multipartitismo solo nel caso in cui non fosse esistita alcuna forza politica in grado di conseguire maggioranze relative o assolute in gran parte delle circoscrizioni senza la cooperazione di altri partiti e fossero stati presenti un certo numero di partiti relativamente piccoli e disponibili a quel gioco di manovre e desistenze del quale abbiamo parlato prima.

Cfr. Douglas W. Rae, *Op. cit.* e Gianfranco Pasquino, *I Sistemi Elettorali*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 27

Duverger (e della fondatezza dei moniti anti-proporzionalisti di molti autori precedenti e successivi al Francese) circa l'effetto moltiplicatore dei sistemi elettorali proporzionali. Effetto, in realtà, totalmente inesistente, per il semplice motivo che, se parliamo di metodi di elezione puramente proporzionali (in linea di principio il più proporzionale di tutti è quello del quoziente con i più alti resti applicato in un'unica circoscrizione nazionale), questi ultimi di effetti meccanici non ne contengono: non producono, cioè, alcuna conseguenza diretta, visto che si limitano a descrivere il panorama politico che, al momento delle consultazioni, si presenta in un determinato paese. Il formato che consentono può dunque andare dal pluralismo estremo al bipartitismo (si vedano ad esempio, in quest'ultima circostanza, i casi austriaco e maltese), senza che, nel primo caso, la presenza di una molteplicità di attori politicamente rilevanti rappresentati in parlamento sia in alcun modo dovuta a un inesistente effetto moltiplicatore (nessun sistema elettorale ha tali effetti), tanto che, anche per quanto riguarda la sterminata platea di metodi di elezione proporzionali, gli unici effetti diretti che possono essere ascritti loro sono dovuti al grado di disproporzionalità, al potenziale manipolativo delle preferenze degli elettori che dispiegano, che dipendono da variabili come l'ampiezza delle circoscrizioni, la presenza o meno di soglie di sbarramento (a livello nazionale o circoscrizionale), la formula di trasformazione dei voti in seggi impiegata. Evidentemente, ad esempio, un sistema elettorale proporzionale che agisca nell'ambito di circoscrizioni piccole, con una elevata soglia di sbarramento a livello di singolo collegio e con metodo D'Hondt di ripartizione dei seggi, provocherà un certo grado di effetti riduttivi sul numero dei partiti, attraverso una sovra-rappresentazione delle forze politiche maggiori o localmente concentrate sopra-quoziente. Questi sono gli unici tipi di effetti che possa contemplare un sistema elettorale proporzionale, altrimenti totalmente neutro da questo punto di vista.

Per usare le parole del politologo norvegese Stein Rokkan, la soglia richiesta per la rappresentanza deve essere considerata "funzione non soltanto della dimensione della circoscrizione e della sua quota di seggi, ma anche del numero dei partiti. Un sistema partitico frammentato abbassa la soglia ma, di conseguenza, aumenta anche la sovrarappresentanza dei partiti più grandi (soprattutto se il numero dei partiti è maggiore del numero dei mandati dal momento che i voti espressi per un certo numero di piccoli partiti saranno di necessità non rappresentati)."<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Cito da Gianfranco Pasquino, *Op. cit.*, pp. 29-30

Sempre secondo Sartori, la tesi di chi sosteneva che la proporzionale producesse un effetto moltiplicatore sul numero di partiti era dovuta in gran parte alla “illusione ottica” derivante dalla sequenza storica dei sistemi elettorali proporzionali, che si sostituirono a sistemi di tipo maggioritario (in molti casi a doppio turno) rimuovendo, di fatto, delle barriere all’entrata: “Ogni volta che l’introduzione della proporzionale è seguita dalla comparsa di nuovi partiti rilevanti, noi non registriamo, in realtà, *effetti* della proporzionale, ma invece *effetti collaterali* risultanti dalla rimozione di ostacoli preesistenti.”<sup>17</sup>

Ecco dunque la tesi corretta: la rappresentanza proporzionale non provoca la frammentazione partitica, ma, essendo un sistema elettorale per così dire “fotografico”, non la impedisce laddove essa sia presente. “Non vi è alcuna evidenza empirica - scriveva il politologo olandese Arend Lijphart - a sostegno dei timori per i quali il sistema proporzionale, quando è troppo proporzionale, conduce inevitabilmente ad una proliferazione eccessiva di partiti. Non vi è, infatti, una correlazione forte tra il livello di proporzionalismo dei sistemi e l’effettivo numero dei partiti parlamentari.”<sup>18</sup>

Spiegato nel dettaglio come la letteratura politologica ha, nel corso degli anni, trattato il tema dell’influenza dei sistemi elettorali sui sistemi partitici, possiamo tornare ora, in un certo senso, al punto di partenza, ovvero al confronto (il cui primo *round*, per così dire, può essere individuato nel già citato dibattito tra John Stuart Mill e Walter Bagehot) tra fautori del maggioritario e fautori della proporzionale. Il cavallo di battaglia dei primi, a cominciare proprio dal Bagehot, per arrivare all’Hermens e al Duverger, per citare solo quelli di cui ci siamo occupati in questa sede, è sempre stato l’efficienza delle democrazie maggioritarie. Se, infatti, abbiamo visto come non necessariamente la formula *plurality* sia associata al bipartitismo, è altresì vero che si tratta di un sistema elettorale dagli effetti riduttivi forti che, spesso, e date determinate condizioni, garantisce la maggioranza assoluta dei seggi anche a una forza politica che possa contare solo sulla maggioranza relativa dei voti. Forza politica che, di conseguenza, appoggerà in parlamento un governo mono-partitico, inevitabilmente più stabile, più coeso e più responsabile (perché consapevole che le politiche dell’esecutivo, se insufficienti, porteranno sicuramente alla sconfitta elettorale) rispetto a quei governi di coalizione che, nella maggior parte dei casi, operano nelle democrazie che utilizzano un sistema elettorale proporzionale (che, ripetiamolo, fotografando il panorama politico esistente, non provoca quell’effetto

---

<sup>17</sup> Giovanni Sartori, *Ingegneria Costituzionale Comparata*, cit., p.60

<sup>18</sup> Arend Lijphart, *Le Democrazie Contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2001 (*Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, 1999), p. 325

riduttivo forte che invece è la caratteristica dei sistemi elettorali maggioritari). Stabilità governativa ed efficacia decisionale erano dunque le motivazioni più importanti alla base della scelta filo-maggioritaria di molti studiosi, tanto che un altro politologo tedesco, Harry H. Eckstein, trapiantato anch'egli, come l'Hermens, negli Stati Uniti, arrivò a sostenere: "Rendendo la democrazia più rappresentativa, ne diminuiamo anche le possibilità di funzionamento efficace e, addirittura, di sopravvivenza."<sup>19</sup> Anche il suo obiettivo, evidentemente, era la Germania di Weimar e il sistema elettorale proporzionale ivi adottato, considerato come una delle principali cause della polverizzazione del sistema politico tedesco e dell'avvento del totalitarismo nazista. Tuttavia, pur comprendendo i motivi che spinsero questi autori a ripudiare la proporzionale, non si può certo dire che essi avessero ragione nel negarle ogni tipo di efficienza. In primo luogo, infatti, ci sono coalizioni e coalizioni: certo, un esecutivo formato da due partiti sarà più stabile ed efficace di un esecutivo composto da quattro o cinque partiti nell'ambito di una meccanica di pluralismo polarizzato (con la presenza di ali estreme inconciliabili e il centro presidiato da una grande forza politica, di fatto permanentemente al governo e coadiuvata da una serie di partiti minori potenzialmente coalizzabili). In quest'ultimo caso, le critiche dei detrattori della proporzionale (che comunque, se pura, come abbiamo visto, pur non provocando il pluralismo estremo, non è adatta a ostacolarlo laddove già ne esistano i semi) si sono rivelate sicuramente più fondate.

In secondo luogo, esistono circostanze nelle quali non solo i sistemi elettorali maggioritari non contribuirebbero alla stabilità del regime, ma non sono neanche consigliabili. Si tratta di quelle realtà caratterizzate da una forte disomogeneità, sia essa etnica, culturale, religiosa, o tutti questi fattori combinati insieme, attraversate dunque da una molteplicità di linee di frattura (*cleavages* per citare nuovamente Stein Rokkan e il suo lavoro più noto, *Cittadini, Elezioni, Partiti*), nell'ambito delle quali l'adozione di un sistema elettorale maggioritario, portando con sé la costante esclusione dalla rappresentanza, e dal governo, di minoranze anche di notevoli dimensioni (evidentemente non concentrate localmente), potrebbe innescare (e di fatto innescò in molti casi) una conflittualità estrema che metterebbe a rischio la tenuta stessa delle istituzioni rappresentative. A tutto questo, invece, porrebbe rimedio l'effetto pacificatore dei sistemi proporzionali, che producono spesso governi di coalizione, e in cui le minoranze non risultano annullate o schiacciate

---

<sup>19</sup> Cito da Gianfranco Pasquino, *Op. cit.*, p. 36.

Cfr. anche Harry H. Eckstein, *The Impact of Electoral Systems on Representative Government*, in David E. Apter e Harry H. Eckstein (a cura di), *Comparative Politics*, New York, Free Press, 1963, pp. 247-253

dalla maggioranza, elettorale o parlamentare. I governi di coalizione, in questo caso, lungi dall'essere considerati fonte di inefficienza, dispiegherebbero interamente (dispiegarono di fatto e dispiegano tuttora) la loro efficacia nella gestione della cosa pubblica in società plurali. Teorico principale di questa visione delle cose è stato il già citato Arend Lijphart che, in particolare nel suo capolavoro, *Le Democrazie Contemporanee*, contrappose proprio due modelli di democrazia: quello maggioritario (o *Westminster*, dal momento che il suo archetipo era il sistema inglese) e quello consensuale, o consociativo. Il Lijphart associava questi modelli alla compresenza di dieci variabili. Senza approfondirle tutte, a noi qui basta notare che una delle principali era il sistema elettorale: il maggioritario secco era proprio del modello *Westminster*, la proporzionale era invece uno dei tratti distintivi, se non, insieme ai governi di coalizione, il tratto distintivo del modello di democrazia consensuale, rappresentato alla perfezione dai casi di Svizzera e Belgio (ma anche dell'Olanda, patria del Lijphart), non a caso società gravemente frammentate lungo numerosissime linee di frattura (“divise – queste le parole del Lijphart – in modo netto da una molteplicità di fratture di carattere religioso, culturale, etnico o razziale che determinano sottogruppi praticamente separati, organizzati attraverso partiti, gruppi di interesse e mezzi di comunicazione [...]”<sup>20</sup>), che soltanto la rappresentatività e la possibilità concessa a tutte le forze politiche di possedere una certa rilevanza, di partecipare alle decisioni fondamentali e alla definizione delle regole del gioco garantite dalla proporzionale poteva preservare dall'implosione. In situazioni del genere, secondo il Lijphart, mancava la flessibilità necessaria per la democrazia maggioritaria e quella consensuale si rivelava non solo più consigliabile, ma anche più efficiente ed efficace. Abbiamo parlato in precedenza di una diversa “filosofia delle istituzioni rappresentative” alla base delle opposte “visioni elettorali” del mondo. Un elemento del quale era pienamente consapevole anche il Lijphart, nel momento in cui scriveva: “La democrazia consensuale e quella maggioritaria rappresentano certamente gruppi di istituzioni alternativi, ma sono in realtà qualcosa di più: qualcosa che John D. Huber e G. Bingham Powell hanno definito le << due visioni della democrazia >>.”<sup>21</sup> Torneremo brevemente, al termine di questo lavoro, sul concetto di democrazia consensuale caro al politologo olandese. Per il momento, e per la serie “l'importanza dei semi del dibattito” che stiamo per analizzare, è fondamentale notare la sostanziale consonanza con le tesi suesposte dell'analisi di quello che può essere considerato, e lo vedremo nel dettaglio, il padre nobile

---

<sup>20</sup> Arend Lijphart, *Op. cit.*, p. 52

<sup>21</sup> *Ivi*, p. 327

del proporzionalismo europeo e, probabilmente, mondiale, il più instancabile divulgatore e propugnatore della riforma elettorale in senso proporzionale, Ernest Naville. Questo pastore, teologo e filosofo, non a caso svizzero (ginevrino per la precisione), fu di fatto un precursore, un grande anticipatore. E non soltanto dal punto di vista politico-elettorale, ma anche da quello filosofico. Egli, infatti, in un'epoca dominata dal positivismo, fu, da spiritualista convinto, uno dei pochi critici dell'induttivismo dilagante nella seconda metà del diciannovesimo secolo, a vantaggio di una visione che metteva al centro l'unicità del metodo scientifico e l'importanza dell'ipotesi. "La scienza vuole spiegare: spiegare i fatti. Ma per spiegare i fatti, occorre supporre le cause. E queste *supposizioni*, o *congetture* o *ipotesi* vanno poi verificate, verificate sulla base delle loro conseguenze. Il metodo della scienza - ripete spesso Naville - è lo stesso in ogni ricerca, è lo stesso per tutta la scienza: *observer, supposer, vérifier*. Data un'ipotesi, noi ne estraiamo le conseguenze: l'insieme delle conseguenze costituisce un *sistema*: questo sistema deve essere confrontato con i fatti e, se si trova conforme ad essi, prende posto nella scienza a titolo di *teoria*."<sup>22</sup> Ecco come Dario Antiseri, nell'introduzione alla versione italiana dell'opera del Naville *La Logica dell'Ipotesi*, descriveva la visione del filosofo svizzero: una visione che anticipava, ed è stato sempre Dario Antiseri a sottolinearlo, quella di Karl Popper, che poi mise il mattone finale introducendo il concetto di falsificabilità delle teorie come premessa della loro validità scientifica. Ai nostri fini, spiegare come intendesse la scienza e il metodo scientifico Ernest Naville è molto importante, perché egli procedette allo stesso modo in campo elettorale. In primo luogo osservò, attentamente, per anni, la realtà ginevrina e le tensioni cui era esposta l'architettura istituzionale del Cantone a causa di una legge elettorale maggioritaria che spesso estrometteva del tutto le minoranze dal Gran Consiglio, privandole di ogni voce. In secondo luogo, suppose che la chiave di volta per rimediare a quel *vulnus* istituzionale fosse proprio la legge elettorale e che occorresse, se si voleva preservare la pace pubblica, un metodo che garantisse la rappresentanza delle minoranze, metodo che, a partire dal 1864, il Naville individuò nella proporzionale, la cui efficacia egli verificò prima attraverso i numeri e le simulazioni e poi, dopo l'introduzione del nuovo sistema a Ginevra e in altri Cantoni elvetici, attraverso i risultati elettorali. Insomma: *observer, supposer, vérifier*. Tornando alla consonanza delle tesi del Naville con quelle del Lijphart, essa sta proprio nell'osservazione della realtà ginevrina fatta dal Naville in uno dei suoi primi discorsi proporzionalisti, *La Patrie et les Partis*, nel quale

---

<sup>22</sup> Ernest Naville, *La Logica dell'Ipotesi*, Milano, Rusconi, 1989 (*La Logique de l'Hypothèse*, 1880), p. 27

egli notava la disomogeneità della società nella quale viveva, segmentata dal punto di vista soprattutto religioso e non adatta a un sistema elettorale dagli effetti violentemente riduttivi come il maggioritario applicato in pochi (tre) collegi plurinominali allora vigente nella municipalità francofona. Una riflessione che si collocava proprio all'inizio del discorso, dopo che il filosofo svizzero aveva sottolineato che il metodo di scrutinio non era solo uno dei punti dell'organizzazione politica del Cantone, ma il suo fondamento: "*Que trouvons-nous au fond de ses misères, dans l'ordre politique? La lutte violente des partis. Nos divisions ont des causes naturelles. Toute société porte en son sein les germes des dissensions.*"<sup>23</sup> Questa fu l'intuizione anticipatrice del Naville, il quale poi aggiungeva che, a questi germi naturali di divisione, si sommarono gli effetti derivanti dall'inserimento nel corpo istituzionale di un elemento falso che non aveva altro effetto che accrescerli e aggravarli: quell'elemento era naturalmente il sistema elettorale maggioritario, così disrappresentativo e così poco adatto a placare gli animi, vista l'esclusione dalla rappresentanza in Gran Consiglio, che esso provocava, di importantissime porzioni dell'elettorato. "*L'institution qui coupe forcément un peuple en deux - sosteneva il Naville - est mauvais partout: plus les germes de lutte sont naturels, plus elle est mauvaise. Elle peut être tolérable ailleurs; à Genève est mortelle.*"<sup>24</sup> E ancora: "*Telle est notre situation: la lutte des partis a pris des proportions telle qu'elle menace de perdre la patrie. Cette lutte a des sources naturelles: mais elle est surexcitée par le mode de la représentation, et, par la même cause, le pouvoir médiateur est détruit. Le système électoral a donc une importance suprême.*"<sup>25</sup> Lo ripetiamo, quello che stupisce delle parole di Ernest Naville, che risalgono al 1865, è l'assoluta consapevolezza da parte dell'autore dell'importanza del sistema elettorale nell'ambito di una qualsivoglia costruzione istituzionale e l'esser riuscito a delineare, oltre un secolo prima del Lijphart, i tratti fondamentali di quella che il politologo olandese avrebbe chiamato democrazia consensuale. Il metodo maggioritario, diceva il Naville, avrebbe potuto essere tollerato altrove, non a Ginevra, non in Svizzera, perché troppo forti lì erano i germi di divisione e troppo poco omogenea la società. Ecco che, scavando nelle origini del movimento proporzionalista, abbiamo scovato l'anticipazione di fondamentali temi della Scienza politica contemporanea. Non è stata la prima e non sarà l'ultima volta. Anche e soprattutto per questo, rimettere ordine nella storia del proporzionalismo europeo è così importante.

---

<sup>23</sup> Idem, *La Patrie et les Partis*, Genève, Librairie H. Georg, 1865, p. 9

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 10

<sup>25</sup> *Ivi*, p.14

Lo scopo del lavoro che state per leggere, dunque, non è certo quello di ripercorrere le prime battute della storia del proporzionalismo attraverso una semplice ricognizione cronologica delle tappe più importanti sulla strada che portò la proporzionale a diventare il sistema elettorale più diffuso nell'Europa continentale, ma quello di evidenziare che, oltre ai numeri, alle formule, alla freddezza delle cifre, vi fu un percorso, un travaglio storico e intellettuale durato secoli che raramente è stato portato alla luce dalla sterminata letteratura sui sistemi elettorali e in particolare da quella più recente. Questo è il fine precipuo di questa tesi di dottorato, l'obiettivo della ricerca, nonché il suo aspetto originale e il suo contributo innovativo. Senza pretendere naturalmente di esaurire e racchiudere in essa tutto il dibattito sull'argomento, questa tesi rappresenta un tentativo di indagare la proporzionale da un'altra prospettiva, che non sia quella, tradizionalmente utilizzata dalla Scienza politica (e che ovviamente rimane fondamentale), del semplice funzionamento di questi metodi, della loro classificazione e delle loro ripercussioni sul sistema politico. Più che il come, in questo lavoro si cerca di scoprire il perché, più che sull'organismo ci si sofferma sull'anima.

## Capitolo I. Alle radici della rappresentanza proporzionale

### I.1 La proporzionalizzazione della rappresentanza

“Uomo per uomo, la minoranza deve essere rappresentata per intero così come accade per la maggioranza. Se questo manca il governo non postula l’eguaglianza, ma il privilegio e l’ineguaglianza.”<sup>26</sup>

John Stuart Mill, uno degli apostoli più convinti della rappresentanza proporzionale, condensò in queste poche righe il significato che essa assumeva nel panorama delle istituzioni rappresentative della seconda metà del XIX secolo: la promozione di un’istanza di libertà, giustizia ed eguaglianza nel suffragio, di tutela delle minoranze contro ogni tipo di tirannia della maggioranza. Un’istanza che si sarebbe dovuta esplicitare, a livello elettorale, attraverso l’applicazione di un semplice principio matematico, ovvero l’attribuzione ai vari gruppi di elettori di un numero di deputati proporzionale alla loro consistenza numerica (le formule per rendere operativo tale principio, come vedremo, non mancarono).

Una regola matematica per tradurre in pratica un ideale di giustizia socio-politica. E proprio, da un lato, l’approccio matematico e razionale e, dall’altro, quello socio-politico, possono essere considerate due facce della stessa medaglia, i due versanti lungo i quali la proporzionale riuscì a scalare l’impervia montagna della rappresentanza.<sup>27</sup>

Quando il filosofo inglese scrisse il suo libro più famoso, nel 1861, il proporzionalismo era ancora alle sue battute iniziali e aveva conosciuto la sua prima compiuta teorizzazione sistematica solo da pochi anni, per merito dell’avvocato inglese Thomas Hare, che aveva pubblicato la sua prima opera, *The Machinery of Representation*, nel 1857, seguita, nel 1859, dalla prima edizione del suo *Treatise on the Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*. Al 1855 risale invece la prima applicazione concreta del metodo proporzionale a un parlamento di uno stato europeo: in quella data, infatti, la piccola Danimarca approvò una nuova legge, ideata dal Ministro delle Finanze Carl Christopher Georg Andrae, per l’elezione dei rappresentanti (o meglio dei 60 membri

---

<sup>26</sup> John Stuart Mill, *Considerazioni sul Governo Rappresentativo*, Roma, Editori Riuniti, 1997, p. 107 (*Considerations on Representative Government*, 1861)

<sup>27</sup> Cfr. Bernard Owen, *Aux Origines de l’Idée Proportionnaliste*, “Pouvoir”, 32, 1985, pp. 15-30

elettivi – su 80 -) della Dieta, il *Rigsraad*. Esamineremo più dettagliatamente il contributo di Thomas Hare e il percorso che portò all'adozione del nuovo sistema elettorale danese; quello che qui ci interessa, invece, è piantare dei paletti temporali e spiegare che, per quanto l'idea proporzionalista fosse ancora molto giovane, aveva in realtà solide radici nei secoli addietro, radici che, attraverso il passaggio dalla rappresentanza locale a quella nazionale, dal suddito al cittadino e dal corporativismo all'individualismo, portarono a una progressiva proporzionalizzazione delle istituzioni rappresentative (vedremo presto in che senso) e permisero al dibattito sulla proporzionale rappresentanza delle minoranze di germogliare prepotente e rigoglioso.

Le radici delle quali parliamo sono individuabili nell'evoluzione dei parlamenti (intendendo con questo termine, un po' impropriamente, anche i loro antenati) inglese e francese, con le loro differenti caratteristiche, riassumibili in questa frase di Nicolas Saripolos: “*En Angleterre, c'est l'instinct qui modifie les institutions; en France elles sont modifiées en nom de la raison.*”<sup>28</sup>

Da un lato l'istinto, il progresso senza strappi, la lenta e inesorabile costruzione dell'edificio costituzionale inglese; dall'altro il razionalismo, lo spirito geometrico, le teorie *a priori* che diedero l'impronta alle ripetute architetture istituzionali e costituzionali rivoluzionarie e post-rivoluzionarie in Francia. Eccoli qui i due versanti della rappresentanza.

Abbiamo fatto cenno, in precedenza, a una progressiva proporzionalizzazione delle istituzioni rappresentative, intendendo dire che, nel corso dei secoli, esse hanno conosciuto una costante apertura alla proporzionale, si sono in un certo senso preparate ad accoglierla. Anche in questo caso urge una precisazione terminologica e ci viene nuovamente in soccorso il Saripolos. Possiamo infatti parlare di proporzionale sia *lato* che *stricto sensu*: nel primo caso ci riferiamo alla distribuzione dei deputati tra le circoscrizioni elettorali proporzionalmente alla popolazione delle stesse, nel secondo invece alla ripartizione dei deputati dei singoli collegi tra i differenti gruppi di elettori.<sup>29</sup> Ovviamente, quando utilizziamo il termine “sistema elettorale proporzionale”, non possiamo che riferirci all'accezione di proporzionale in senso stretto, come accadrà quasi sempre nel corso di questo lavoro. Tuttavia, raccontando le vicende di quella che abbiamo chiamato proporzionalizzazione della rappresentanza, ci riferiremo in primo luogo al suo significato

---

<sup>28</sup> Nicolas Saripolos, *La Démocratie et l'Élection Proportionnelle. Étude Historique, Juridique et Politique*, I, Paris, Rousseau, 1899, p. 13

<sup>29</sup> *Ivi*, pp. 6-7, nota 2

più ampio, dal momento che fu proprio la sua progressiva affermazione a permettere di gettare le fondamenta per la costruzione dell'edificio proporzionalista nel XIX secolo. Senza l'una, insomma, difficilmente si sarebbe sviluppato il dibattito sull'altra.

All'inizio della lunga storia della Camera dei Comuni, nel XIV secolo, quando il parlamento inglese si divise in due rami, l'individuo era sullo sfondo, assolutamente marginale. Non era lui, infatti, a essere rappresentato, non era lui l'elemento costitutivo della nazione. Gli unici titolari della rappresentanza e, di conseguenza, del diritto elettorale, erano le contee e i borghi: collettività, persone morali, che formavano entità totalmente distinte dallo Stato ed erano legittimate a inviare un proprio mandatario in parlamento. Evidentemente nulla sarebbe potuto essere più lontano dalla proporzionalità, vista anche l'assoluta libertà dei comuni (la camera bassa prese il nome che mantiene ancora oggi proprio perché vi erano rappresentate delle comunità, dei gruppi) di determinare il corpo elettorale. Per non parlare del concetto di rappresentanza delle minoranze, allora sconosciuto perché superfluo: gli individui erano completamente assorbiti nell'entità collettiva, nel borgo, nella contea e il voto del loro rappresentante era sostanzialmente il voto dell'universalità dei membri di quella collettività

Le cose non cambiarono neanche quando, nel XV secolo, cominciarono a diffondersi delle embrionali organizzazioni di partito e iniziò a farsi largo l'elezione a maggioranza (contestualmente si diffuse anche la limitazione del diritto di voto solo agli elettori che avessero un determinato censo<sup>30</sup>): in ogni caso i deputati rappresentavano l'opinione della totalità del gruppo, non soltanto quella della maggioranza dei suoi membri.

A scuotere le basi della rappresentanza inglese furono invece, due secoli più tardi, la rivoluzione industriale e la conseguente urbanizzazione. Due fenomeni che provocarono un vero e proprio terremoto demografico che si riflesse inevitabilmente sulla composizione della Camera dei Comuni, dove continuavano ad avere il diritto di eleggere deputati zone ormai totalmente spopolate, insignificanti (i cosiddetti "borghi putridi"), a discapito delle dinamiche e popolose nuove città, che invece, a causa del loro recentissimo sviluppo, o erano totalmente prive di rappresentanza (nella maggior parte dei casi) o erano decisamente sottorappresentate.

*"The House of Commons – scrisse William Paley – consists of five hundred and forty-eight members, of whom two hundred are elected by seven thousand constituents; so that a majority of seven thousand, without any reasonable title to a superior weight or influence*

---

<sup>30</sup> Rudolf Von Gneist, *Das Englische Parlament in Tausendjährigen Wandlungen vom 9. bis zum Ende des 19. Jahrhunderts*, Berlin, Allgemeiner Verein für dt. Literatur, 1886, p. 167

*in the state, may, under certain circumstances, decide a question against the opinion of as many millions.*”<sup>31</sup>

Questo passo è del 1785. Fu infatti proprio tra la fine del XVIII e l’inizio del XIX secolo che questa diseguaglianza si fece sempre più intollerabile, anche perché stavano cambiando le lenti attraverso le quali gli Inglesi guardavano alla rappresentanza, una rappresentanza sempre più di cittadini, dunque di individui, non di località o gruppi. Ecco la breccia nella quale riuscì a penetrare la proporzionale, intesa, in questo caso, in senso lato. La prima proposta di modifica delle circoscrizioni elettorali si concretizzò cinque anni prima dell’opera del Paley e a presentarla ai Comuni fu il duca di Richmond, al quale si deve, in un certo senso, l’invenzione del quoziente elettorale, che egli, però, avrebbe voluto utilizzare, appunto, per ridisegnare le circoscrizioni. Il suo progetto prevedeva il suffragio universale maschile e il territorio nazionale diviso in tanti collegi quanti erano i deputati da eleggere; collegi da definire attraverso la divisione del numero dei votanti in un’elezione (dal testo che riporta la sua proposta non si riesce a capire bene se passata o preparatoria) per quello dei rappresentanti. Il quoziente così ottenuto avrebbe rivelato la dimensione che ciascun collegio avrebbe dovuto assumere.<sup>32</sup> Inevitabilmente, dunque, le circoscrizioni sarebbero state uninominali e l’elezione maggioritaria, ma la proporzionalità nella rappresentanza, dunque la proporzionalità *lato sensu*, perfettamente rispettata. Sarebbe stata la totale distruzione dell’antico sistema rappresentativo inglese. Troppo, nonostante le diseguaglianze. E infatti la proposta del duca di Richmond fu respinta e si dovette attendere il *Reform Act* del 1832 perché i suoi principi fossero affermati, seppur in modo meno audace: non si assistette a una revisione delle circoscrizioni in senso strettamente proporzionale, ma fu il primo passo verso la traduzione in pratica della nuova

---

<sup>31</sup> William Paley, *The Principles of Moral and Political Philosophy*, Boston, West and Richardson, No 75, Cornhill, 1788, p. 354 (1 ed. 1785)

<sup>32</sup> *The Parliamentary History of England*, XXI, London, 1814, pp. 686-688.

Sulla stessa strada del duca di Richmond si pose, una settantina di anni più tardi, nel 1848, anche l’italiano Antonio Rosmini-Serbati, che, nel suo progetto di costituzione, propose, come il primo, il principio proporzionalista per la formazione dei collegi, declinandolo però in maniera decisamente più retrograda e conservatrice: dal momento che la società civile era imperniata sulla proprietà, sosteneva il Rosmini, e che lo Stato era, a suo avviso, un’associazione di contribuenti, il suffragio doveva essere reale, dato cioè alle cose, e non personale, e la rappresentanza commisurata alla somma delle imposte dirette pagate. Un sistema che “attribuisce agli elettori non già un voto di egual valore, come fanno gli altri sistemi, ma un voto di un valore proporzionale al complesso de’ diritti che ogni elettore rappresenta, acciocché tutti i diritti, tutti gli interessi che si debbano tutelare abbiano una ugual voce nelle camere”. In pratica, secondo il Rosmini, chi aveva più proprietà, chi pagava più imposte, doveva avere più potere e viceversa (cfr. Antonio Rosmini-Serbati, *La Costituzione secondo la Giustizia Sociale*, Milano, Tipografia di Giuseppe Redaelli, 1848, pp. 13-14 e p. 46 e Francesco Genala, *Della Libertà e Eguaglianza dei Suffragi nelle Elezioni ovvero della Proporzionale Rappresentanza delle Maggioranze e Minoranze*, Milano, Francesco Vallardi, 1871, pp. 151-152)

idea di rappresentanza, attraverso una redistribuzione dei seggi tra i vecchi collegi, che furono mantenuti, l'abolizione di molti "borghi putridi" e la concessione di alcuni rappresentanti a molte grandi città che fino ad allora ne erano prive. Ma soprattutto "comme, autrefois, c'était le group qui élisait les membres du parlement par l'intermédiaire de ses habitants, maintenant ce sont ceux-ci qui envoient des députés élus dans l'enceinte de la localité. Cette conception légale du citoyen qui apparaît en 1832 est, suivant l'expression di M. Boutmy, le plus grand événement du siècle en Angleterre."<sup>33</sup>

Dalla rappresentanza di gruppi alla rappresentanza personale. Una concezione che non poteva non portare alla ribalta anche il tema delle minoranze e dunque della proporzionale in senso stretto, introdotto in modo sistematico, come abbiamo visto, da Thomas Hare e sostenuto, difeso e proposto in parlamento nel 1867 da John Stuart Mill.<sup>34</sup> Quest'ultimo perse la sua battaglia per l'introduzione del metodo Hare (il suo emendamento mirante ad adottarlo fu bocciato dall'assemblea), ma il tema della rappresentanza delle minoranze fu comunque affrontato dalla Camera dei Comuni, che in quello stesso anno varò un'altra riforma elettorale, che ridusse ulteriormente le diseguaglianze tra le varie circoscrizioni in termini di deputati per numero di elettori e, soprattutto, su proposta di Lord Cairns, introdusse il voto limitato,<sup>35</sup> sancendo così la rottura dell'unità della rappresentanza del gruppo locale e, di conseguenza, il primo riconoscimento ufficiale delle minoranze all'interno dei collegi.

Diciassette anni dopo fu la volta di un altro importantissimo *Reform Act*, quello del 1884, che rappresentò allo stesso tempo il culmine e l'interruzione del percorso di proporzionalizzazione delle istituzioni rappresentative britanniche. Con questa legge, infatti, fu cancellato quello che rimaneva della vecchia rappresentanza locale: gli antichi borghi e le antiche contee furono divisi e in tutto il paese furono creati dei collegi uninominali, disegnati in misura perfettamente proporzionale alla popolazione (sopravvissero solo 27 circoscrizioni binominali). Fu la concretizzazione del progetto presentato dal Duca di Richmond poco più di un secolo prima e il trionfo della

---

<sup>33</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, I, p. 29

<sup>34</sup> Cfr. John Stuart Mill, *Personal Representation. Speech of John Stuart Mill Delivered in the House of Commons*, London, Henderson, Rait and Fenton, 1867

<sup>35</sup> Attraverso questo sistema, proposto senza successo già da Lord Russel nel 1854, nonché da Lord Grey nel 1836 e, attraversando la Manica e risalendo ancora più indietro nel tempo, dal Condorcet nel 1793, l'elettore vota per un numero di candidati inferiore a quello degli eligendi, ma sempre superiore alla metà più uno degli stessi. In Inghilterra, in occasione della riforma del 1867, a 198 collegi uninominali e a 210 collegi binominali, vennero affiancati 12 collegi trinominali (*three cornered constituencies*), all'interno dei quali l'elettore poteva esprimere al massimo due voti (a Londra i deputati da eleggere erano quattro, tre i voti esprimibili). In questo modo una minoranza ben organizzata avrebbe potuto ottenere uno dei tre seggi.

proporzionale in senso lato, proprio nel momento in cui, invece, la strada che avrebbe potuto condurre all'adozione della proporzionale *stricto sensu* veniva definitivamente abbandonata, nonostante l'intensa attività dell'associazione riformista che si era costituita a Londra nel 1869.

Ciò che conta, però, non è tanto il punto d'arrivo, ma il percorso che portò a esso: un percorso che vide cambiare radicalmente il significato di rappresentanza, la cui vecchia concezione, del resto, era stata travolta dalla Rivoluzione francese.

Come abbiamo già accennato, infatti, quella proporzionalizzazione della rappresentanza di cui stiamo parlando si produsse in Francia in modo molto più traumatico rispetto a quanto avvenne in Inghilterra. E questo nonostante il punto di partenza, gli Stati Generali del XIV secolo oltralpe, il parlamento del XIII secolo in Gran Bretagna, tutto sommato non fosse molto differente: lo scopo era lo stesso, votare le tasse, e anche il concetto di rappresentanza che li permeava era più o meno identico, nonostante la diversa organizzazione dei due organismi. In Francia vi erano le assemblee dei nobili, del clero e dei "deputati" delle città privilegiate. A convocare i nobili era il sovrano, in base ai territori che essi possedevano e alla loro estensione. Questi grandi feudatari, nella maggior parte dei casi, nominavano un mandatario che inviavano agli Stati Generali per rappresentare i propri interessi. *"Ce n'est donc pas une représentation de l'ordre de la noblesse que nous trouvons en France au XIV et au XV siècle. L'élection est inconnue et la représentation est légale et réelle."*<sup>36</sup> L'elemento corporativo era ancora più manifesto per ciò che concerneva la nomina degli ecclesiastici: i conventi e i monasteri sceglievano un procuratore che li rappresentasse. Qualcosa di un po' più simile alle nostre elezioni era invece previsto per le città privilegiate che erano chiamate dal re a inviare i propri "deputati" in assemblea.

Tuttavia, come accadeva anche per i comuni nel parlamento inglese, il titolare della rappresentanza (e quindi del dovere feudale di votare le imposte) non era il singolo, bensì il gruppo, signoria, convento o città che fosse. Era come se esso, il gruppo, fosse una persona sola, essendo l'individuo come titolare di un diritto politico totalmente sconosciuto al modo di guardare alla rappresentanza del XIV e XV secolo.

Ma l'individualismo non era del tutto assente nella società feudale dell'epoca, nel senso che ogni gruppo, per il tramite dei propri mandatari, pensava esclusivamente a sé stesso e ciascuno era presente, senza che i grandi titolari del diritto di rappresentanza

---

<sup>36</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, I, p. 98

pregiudicassero lo stesso diritto dei più piccoli. Per questo l'idea della rappresentanza delle minoranze era totalmente superflua, perché quelle minoranze, secondo il comune sentire della Francia medievale, erano effettivamente e compiutamente rappresentate, all'interno di un quadro corporativo, locale e tutt'altro che nazionale, essendo del resto la società feudale nient'altro che un fascio di gruppi separati senza una finalità, né un'organizzazione comune.

Per dirla con Alexis de Tocqueville, "*c'était [...] une sorte d'individualisme collectif, qui préparait les âmes au véritable individualisme que nous connaissons.*"<sup>37</sup>

E di individualismo collettivo che, alla fine del XVIII secolo, diventò collettivismo individualista, di rappresentanza corporativa che si nazionalizzava, attraverso un processo di disaggregazione degli interessi del gruppo e affrancamento dell'individuo dagli stessi, parla ancora il Saripolos.<sup>38</sup> Fu a questo punto che anche la rappresentanza delle minoranze assunse un significato e un valore diversi e lo fece attraverso un travaglio lungo secoli.

La rappresentanza presso gli Stati Generali, a partire dalla fine del '400, cominciò a diventare, effettivamente, rappresentanza di ordini, dei tre ordini, e non più di gruppi locali. Ordini che allora non erano ben distinti, mentre cominciavano a essere proclamati l'unità e la sovranità del popolo: si intravedevano scampoli di rappresentanza nazionale, cancellati però dall'evoluzione successiva degli Stati Generali, con le classi sociali che nel XV e XVI secolo divennero sempre più autonome le une dalle altre; anche le elezioni avevano luogo separatamente. Così, da una rappresentanza che, come abbiamo appena visto, sarebbe potuta diventare nazionale, si passò invece a una nuova forma di rappresentanza, quella degli interessi di ordini distinti ed egoisti. Contemporaneamente la società dominata dalle grandi signorie feudali, spezzettata e, parafrasando Tocqueville, collettivamente atomizzata, scompariva per mezzo dell'opera livellatrice della monarchia assoluta, che preparò la società francese, a spese della libertà, all'eguaglianza politica, uno degli idoli della Rivoluzione (che ovviamente la declinò in modo del tutto differente). Ne fecero le spese anche gli Stati Generali, che dal 1614 non furono più convocati. Il progresso delle istituzioni rappresentative subì quindi una brusca interruzione, alla quale probabilmente si dovette il carattere di quelle nuove nate alla fine del XVIII secolo, nonché delle concezioni politiche che le generarono, ispirate a idee centralistiche e atomistiche e caratterizzate da spirito deduttivo, matematico-geometrico, razionale e aprioristico. Uno spirito che permeava l'opera di quello che può essere considerato il capostipite della

---

<sup>37</sup> Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Michel Lévy Frères, 1856, p. 149

<sup>38</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, I, p. 101

rappresentanza individuale e proporzionale, ovvero il padre della teoria del contratto sociale, Jean-Jacques Rousseau.<sup>39</sup>

La Rivoluzione attecchì su questo terreno, fondò la nazione e sulle ceneri del suddito costruì il cittadino. Uno dei dogmi di quella Rivoluzione era proprio la proporzionale: proclamata, in senso lato, da tutte le Costituzioni rivoluzionarie e propugnata, in senso stretto, da molti intellettuali che avevano contribuito a ispirarle e da altri che invece ragionarono sulla materia esclusivamente dal punto di vista aritmetico. “Il più antico dei moderni a riflettere matematicamente sulle questioni elettorali”<sup>40</sup> fu Jean-Charles Borda, matematico e geografo, il quale nel 1770 presentò una memoria presso l’Accademia Reale delle Scienze, data alle stampe solo quattordici anni più tardi, che gettò un seme destinato a germogliare dopo oltre tre quarti di secoli con Thomas Hare, quello di un sistema di voto preferenziale, in base al quale ogni elettore avrebbe dovuto classificare i candidati secondo il proprio gradimento. A ogni eligendo si sarebbe dovuto assegnare un punteggio (ad esempio, nel caso di una competizione a tre, 3 al primo classificato, 2 al secondo, 1 al terzo). Sarebbe risultato eletto il candidato con la somma dei punteggi più elevata. Come si può notare, questo meccanismo non portava alla rappresentanza delle minoranze. Del resto, non era questo lo scopo del matematico francese, che invece mirava a individuare quale fosse la vera maggioranza all’interno di un collegio comunque uninominale. Uno scopo evidente fin dalle prime frasi del suo saggio: “*C’est une opinion généralement reçue [...] que dans une élection au scrutin, la pluralité des voix indique toujours le voeu des électeurs, c’est à dire, que le candidat qui obtient cette pluralité, est nécessairement celui que les électeurs préfèrent a les concurrents. Mais je vais faire voir que cette opinion, qui est vraie dans le cas où l’élection se fait entre deux sujets seulement, peut induire en erreur dans tous les autres cas.*”<sup>41</sup>

Resta il dato di fatto che il Borda fu il primo a portare l’attenzione sul problema dei procedimenti elettorali concernenti il calcolo dei voti, aprendo la strada a molti meccanismi di rappresentanza proporzionale in senso stretto,<sup>42</sup> strada percorsa anche da un

---

<sup>39</sup> Certo, il Rousseau era in realtà un avversario di ogni tipo di rappresentanza, in quanto riteneva inalienabile la sovranità degli individui-cittadini che costituivano quell’entità collettiva chiamata Stato e dovevano partecipare direttamente alla formazione della volontà generale. Ognuno di essi, tuttavia, doveva essere considerato uguale e il loro voto, che serviva all’esercizio immediato della potestà legislativa e non all’elezione di deputati presso un organo rappresentativo, doveva avere lo stesso peso: eccolo qui il fondamento rousseauviano della rappresentanza nazionale, atomistica e proporzionale.

<sup>40</sup> Bernard Owen, *Op. cit.*, p. 16

<sup>41</sup> Jean-Charles Borda, *Mémoire sur les Élections au Scrutin*, “Histoire de l’Académie Royale des Sciences”, Paris, Imprimerie Royale, 1784, p. 657

<sup>42</sup> Dopo Thomas Hare, che comunque, come vedremo (cfr. § II.1), la declinò nell’ambito di un sistema del quoziente con eventuale trasferibilità di un suffragio la cui efficacia rimaneva unica, l’idea della gradualità e

suo contemporaneo, il marchese di Condorcet, il quale scrisse per la prima volta di questioni elettorali nel 1785, a conoscenza del contenuto del saggio del Borda (pur senza averlo letto). Le premesse erano le stesse, il fine il medesimo (individuare la vera maggioranza), ma per il Condorcet il metodo migliore per perseguirlo era quello di scomporre l'elezione in una serie di duelli: colui che se li fosse aggiudicati tutti, sarebbe risultato il vincitore. Un sistema piuttosto complicato, soprattutto in presenza di molti candidati, e che poteva portare a quello che è stato chiamato il "paradosso di Condorcet", ovvero l'assenza di un vincitore.<sup>43</sup> Ma oltre al Condorcet e al Borda, a occuparsi della rappresentanza proporzionale, anche e soprattutto *stricto sensu*, furono altri due protagonisti della rivoluzione, il Sieyès e il Mirabeau, i quali, al contrario dei due autori che abbiamo esaminato in precedenza, non si soffermarono sui procedimenti elettorali e sul calcolo dei voti: la loro fu un'enunciazione di principi, ma talmente forte da farli a ragione considerare come i precursori della rappresentanza proporzionale sia in senso stretto che

---

preferenzialità del voto, con il dichiarato fine di garantire la rappresentanza delle minoranze, fu sviluppata soprattutto da due studiosi di Francoforte, Gustav Burnitz e Georg Varrentrapp, nel 1863. Il primo elaborò un sistema di voto personale, da applicare in circoscrizioni plurinominali, in base al quale l'elettore avrebbe dovuto avere la possibilità di scrivere sulla scheda in ordine di preferenza i candidati per i quali avesse voluto votare. Nel corso dello spoglio, il numero di prime preferenze ottenuto da ciascun candidato avrebbe dovuto essere diviso per uno, il numero di seconde preferenze per due, e così via. I quozienti così ottenuti da ogni eligendo sarebbero poi stati sommati e sarebbero risultati eletti coloro che avessero conseguito quelli più elevati. Molto simile il metodo elaborato dal Burnitz e dal Varrentrapp insieme. La differenza, però, stava nel fatto che si trattava di uno scrutinio che potremmo definire di lista in senso lato (per lista, infatti, i due studiosi tedeschi intendevano un gruppo di votanti che si stringeva intorno ad un medesimo gruppo di nomi, disposti nel medesimo ordine di preferenza, senza una dichiarazione preliminare), che funzionava in questo modo: i voti espressi per ciascuna lista in tal modo intesa sarebbero dovuti essere divisi per il numero d'ordine dei candidati all'interno della lista stessa (1, 2, fino al numero di deputati da eleggere all'interno del collegio). Sarebbero risultati eletti gli eligendi che avessero potuto contare sui quozienti più elevati. Ci accorgeremo, nel corso di questo lavoro (cfr. § II.7), come questo sistema fosse di fatto molto simile a quello del divisore ideato da Victor D'Hondt nel 1878, nel suo procedimento semplificato delle divisioni successive adottato poi in varie legislazioni. Le differenze, però, erano enormi e stavano, in primo luogo, nel fatto che il Burnitz-Varrentrapp rimaneva un sistema di voto graduale, totalmente altro rispetto al metodo belga, non implicando la ricerca di alcun comun divisore; in secondo luogo, mentre il metodo D'Hondt fu ideato per essere applicato esclusivamente a liste di partito predeterminate, il Burnitz-Varrentrapp restava comunque un metodo di voto personale nell'ambito di uno scrutinio di lista, nel senso che l'elettore godeva della massima libertà nello stilare il proprio elenco. In caso di elettori particolarmente insofferenti alle indicazioni dei comitati elettorali, infatti, si sarebbe potuti giungere a una enorme quantità di liste. Insomma, nei risultati i due metodi sarebbero casualmente coincisi soltanto nel caso di elettori estremamente disciplinati lungo precise linee di partito.

Per maggiori dettagli, cfr. Gustav Burnitz e Georg Varrentrapp, *Methode bei jeder Art von Wahlen sowohl der Mehrheit als den Minderheiten die ihrer Stärke entsprechende Zahl von Vertretern zu sichern*, Frankfurt-am-Main, Sauerländer's Verlag, 1863, Matthias N. Forney, *Political Reform by Representation of Minorities*, New York, 1894, pp. 102-115 e 159-174 e Francesco Genala, *Op. cit.*, pp. 160-163.

<sup>43</sup> Cfr. Jean-Antoine-Nicolas de Caritat Marquis de Condorcet, *Essai sur l'Application de l'Analyse à la Probabilité des Décisions Rendues à la Pluralité des Voix*, Paris, Imprimerie Royale, 1785 e *Essai sur la Constitution et les Fonctions des Assemblées Provinciales*, Paris, Imprimerie Royale, 1788.

Il metodo Condorcet non ebbe sviluppi a livello elettorale, ma conobbe applicazioni molto più importanti nel campo dell'astrazione matematica, ponendosi di fatto all'origine del filone Arrow-Guillebaud e della teoria della scelta collettiva.

nell'interpretazione più estensiva del termine.<sup>44</sup> La concezione dello stato del Sieyès era individualistica, atomistica e allo stesso tempo centralistica. L'origine di ogni potere, a suo avviso, risiedeva nel contratto sociale e nell'individuo. Tra quest'ultimo e lo Stato, un'unità dotata di una volontà comune, non doveva esserci alcuna corporazione intermedia. La conseguenza inevitabile di questa teoria stava nel considerare l'individuo come unico elemento "rappresentabile", un individuo divenuto dunque cittadino con il compito di partecipare alla formazione della legge sociale e di parteciparvi in egual misura rispetto agli altri. Ecco l'affermazione senza se e senza ma della rappresentanza proporzionale: "*Il est constant que dans la représentation nationale [...] l'influence nationale ne peut être qu'en raison du nombre des têtes qui ont droit à se faire représenter. Le Corps représentant est toujours pour ce qu'il a à faire, à la place de la Nation elle-même. Son influence doit conserver la même nature, les mêmes proportions et les mêmes règles.*"<sup>45</sup> E ancora: "*Je me figure la loi au centre d'un globe immense; tous les citoyens, sans exception, sont à la même distance de la circonférence, et n'y occupent que des places égales.*"<sup>46</sup> Da queste parole emerge in tutta la sua evidenza la visione geometrica che il Sieyès aveva delle istituzioni rappresentative. Ma se dalla geometria passiamo alla matematica e dal paladino del Terzo Stato andiamo al Conte di Mirabeau, la convinzione con la quale la proporzionale venne affermata non ne resta certo intaccata. Anche secondo il Mirabeau, che invocava il "codice non scritto del diritto universale"<sup>47</sup>, l'origine della rappresentanza doveva risiedere nell'individuo: essa doveva essere individuale e non sarebbe dovuto né potuto esistere alcun cittadino, nell'ambito della nazione, che non fosse stato elettore o eletto. Un principio, questo, che si sarebbe dovuto accompagnare a quello dell'eguaglianza nel suffragio. "*La représentation sera égale en nombre* - sosteneva il Mirabeau in un celebre discorso agli Stati provenzali del 30 gennaio 1789 - *si chaque aggrégation de citoyens choisit autant de représentants qu'une autre aussi importante.*"<sup>48</sup> Difficile immaginare un'affermazione più chiara, forte e a tutto tondo della proporzionale, sebbene, nell'interpretazione di colui che pronunciò queste parole, la sua teoria non si sarebbe dovuta applicare al corpo elettorale nel suo insieme, bensì ai tre ordini presi separatamente. Vedremo nel prossimo paragrafo quanto il pensiero del

---

<sup>44</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, I, p. 152

<sup>45</sup> Emmanuel-Joseph Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-État?*, Paris, 1789, p. 128

<sup>46</sup> *Ivi*, p. 163

<sup>47</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, I, p. 157

<sup>48</sup> Honoré Gabriel Riqueti Comte de Mirabeau, *Sur la Représentation Illégale de la Nation Provençale dans ses États*, in Felix Barthe, *Discours et Opinions de Mirabeau*, Paris, Kleffer et Aug. Caunes, Éditeurs, 1820, p. 30

Mirabeau sia stato gravido di conseguenze anche dal punto di vista del discorso sui fondamenti giuridici della rappresentanza proporzionale. Per ora ci fermeremo all'enunciazione del principio, che, nonostante la timidezza per ciò che concerne il campo di applicazione, fa dell'autore in questione uno dei padri nobili della rappresentanza generale e proporzionale.

Se il Sieyès e il Mirabeau avevano come bussola e come *optimum* da raggiungere la proporzionalità nell'accezione più completa del termine, le dichiarazioni dei diritti e le Costituzioni della Francia rivoluzionaria, seppur in vario modo influenzate anche dal pensiero dei due, si fermarono qualche centimetro prima, riconoscendo la proporzionalità nella rappresentanza (*lato sensu*), ma non spingendosi fino ad ammettere anche la rappresentanza proporzionale (*stricto sensu*).

*“La loi est l'expression de la volonté générale. Tout les citoyens ont le droit de concourir personnellement, ou par leur représentants à sa formation.”* Questo era il dettato dell'articolo 6 della “Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino”, che, combinato con quanto proclamato dall'articolo 14 (*“Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, la quotité, l'assiet, le recouvrement ou la durée”*), ci diceva che il diritto di concorrere alla formazione della legge e quello di votare le imposte erano diritti individuali, personali, appartenenti solo al cittadino in quanto elemento rappresentabile (sebbene, lo vedremo, non ancora propriamente unico). Quel *“tous les citoyens”*, però, poteva essere declinato in vari modi: il Mirabeau e il Sieyès l'avrebbero fatto attribuendo anche alle minoranze una rappresentanza adeguata alla loro consistenza numerica. Diverse le conclusioni dell'Assemblea Costituente che, in quanto a sistema elettorale, inaugurò un complicato suffragio a due gradi, in base al quale le assemblee primarie dei cittadini attivi avrebbero dovuto nominare gli elettori,<sup>49</sup> i quali a loro volta avrebbero scelto i 745 deputati presso il Corpo legislativo. E li avrebbero scelti a maggioranza assoluta. Nessuna proporzionalità dunque, *majority* allo stato puro.<sup>50</sup> L'unica spruzzata di proporzionale, ma in senso lato, consistette nella fissazione del numero degli elettori da nominare in base a quello dei cittadini attivi domiciliati nella città o nel cantone e, soprattutto, nella distribuzione dei rappresentanti tra gli 83 dipartimenti: 249 sarebbero infatti stati assegnati in base alla popolazione. I parametri per la ripartizione degli altri 496

---

<sup>49</sup> Costituzione del 3 settembre 1791, tit. III, Cap. I, sez. II, art. 6

<sup>50</sup> Costituzione del 3 settembre 1791, tit. III, Cap. I, sez. III, artt. 1-2

sarebbero stati invece il territorio e i tributi diretti<sup>51</sup>. La carta del 1791 fu quindi molto timida dal punto di vista della rappresentanza proporzionale e personale, dal momento che cercò il giusto compromesso tra i diritti reciproci delle città (parametro territoriale) e quelli personali degli individui, come ammesso anche, nella seduta del 29 settembre 1789, da Jacques-Guillaume Thouret, estensore del rapporto del comitato di costituzione.<sup>52</sup>

Molto cambiò con la mai applicata Costituzione giacobina, la prima repubblicana. Ispirate interamente alla teoria rousseauviana del contratto sociale, intrise di quel collettivismo individualista del quale abbiamo parlato in precedenza, sia la Dichiarazione dei diritti che la Carta del 1793 fondarono una rappresentanza atomistica e nazionale allo stesso tempo. Atomistica, perché la chiave di volta dell'architettura istituzionale era ancora una volta l'individuo, pietra angolare della rappresentanza. “*Chaque citoyen* - diceva l'articolo 29 della nuova “Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino”, ricalcando in questo senso la precedente - *a un droit égal de concourir à la formation de la loi ou à la nomination de ses mandataires ou de ses agents*”. Ma l'insieme degli individui, dei cittadini, base e origine prima dello Stato, formava il popolo sovrano che doveva agire e decidere per mezzo dei propri deputati nominati per un anno (somiglianti quindi a mandatarî continuamente revocabili, la forma più vicina a quella del cittadino direttamente deliberante immaginata dal Rousseau), i quali, ed era sempre l'articolo 29, ma questa volta della Costituzione, a dirlo, appartenevano alla nazione intera. Ma quell'eguale diritto di ciascun cittadino di concorrere alla nomina dei suoi rappresentanti avrebbe potuto portare, a rigor di logica, anche alla rappresentanza proporzionale. Così non fu, perché la Costituzione giacobina mantenne l'elezione a maggioranza assoluta (art. 24), seppure diretta e coniugata con il suffragio universale maschile. Una disposizione fortemente contestata dal Condorcet, che nel suo progetto di costituzione presentato alla Convenzione aveva proposto il voto limitato per garantire la rappresentanza delle minoranze,<sup>53</sup> ma che non impedì alla nuova Carta fondamentale di riconoscere esplicitamente la proporzionalità in senso lato, con l'articolo 21 che, spazzando via gli altri due parametri (il territorio e le imposte) istituiti due anni prima, parlava di popolazione come “sola base della rappresentanza nazionale”, e l'articolo 22 che stabiliva come dovesse esserci un deputato ogni 40.000 abitanti: perfetta eguaglianza. Fu un punto di non ritorno, visto che la proporzionale *lato sensu* da quel momento in poi fu ammessa senza riserve in ciascuna

---

<sup>51</sup> Costituzione del 3 settembre 1791, tit. III, Cap I, sez. I, artt. 1-5

<sup>52</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, I, pp. 170-171

<sup>53</sup> *Ivi*, pp. 181-183

delle moltissime Costituzioni francesi, nonostante la proporzionale in senso stretto e integrale abbia trovato applicazione solo nella Francia della IV Repubblica e nella tornata elettorale del 1986.

L'idea della rappresentanza perfettamente commisurata alla popolazione, o al corpo elettorale, fece poi il giro d'Europa, o meglio di quella parte d'Europa dotata di istituzioni rappresentative. Diffusione molto più limitata, almeno in epoca immediatamente post-rivoluzionaria e post-napoleonica, ebbe il concetto più rigoroso di rappresentanza proporzionale, che però poté varcare la soglia dell'800 camminando sui solidi appoggi posti nel corso di molti secoli.

## **I.2 Le radici giuridiche della rappresentanza proporzionale**

Detto nel primo paragrafo cosa intendiamo per proporzionale *lato e stricto sensu*, delineato il percorso di progressiva proporzionalizzazione delle istituzioni rappresentative nel corso dei secoli, adesso, per comprendere meglio quali siano le radici giuridiche della rappresentanza proporzionale, dobbiamo spostare la nostra attenzione proprio sul primo termine: rappresentanza. Che significato gli si attribuiva nel dibattito politico-giuridico del diciannovesimo secolo e soprattutto della sua seconda metà? Rispondere a questa domanda ci permetterà di indagare nuovi aspetti della proporzionale, mettendo in luce le connessioni tra quest'ultima e le diverse maniere di spiegare la rappresentanza, o meglio i vari modi di fondare giuridicamente la proporzionale partendo da opposti concetti della rappresentanza stessa.

Luigi Rossi, nel 1894, in una ricostruzione dei principi fondamentali della rappresentanza politica, indicò l'esistenza di due scuole: quella che egli chiamava "democratica", tendente a considerare il parlamento come l'esatta rappresentanza del popolo, molto simile dunque all'idea di un'assemblea di delegati attraverso la quale la società interviene nella direzione dello Stato, e quella "dottrinarista", la quale invece riteneva che l'organo rappresentativo fosse una sorta di magistratura indipendente dal popolo e dagli elettori, mediante la quale lo stato interpretava la volontà della nazione. In quest'ultimo caso, il termine

rappresentanza, nonostante l'apparente incongruità, era comunque proprio e calzante, visto il significato etimologico di "scelta dei migliori" a esso attribuito.<sup>54</sup>

Ciò che si evince subito da questa biforcazione della via che porta alla rappresentanza è che la strada per arrivare al fondamento della proporzionale risulta molto più diretta e immediata se si seguono le indicazioni "democratiche". E in effetti, come vedremo tra poco, sono da ascrivere a questa scuola la maggior parte dei più illustri proporzionalisti della storia, pur non trattandosi, in molteplici casi, neanche di democratici nel senso comunemente attribuito a questa parola (molti di loro, infatti – e ce ne renderemo conto più avanti nel corso di questo lavoro – furono strenui avversari del suffragio universale).

Detto questo, non è affatto vero che tra gli assertori della teoria dottrinarina vi fossero solo sostenitori del sistema maggioritario. Anzi, troviamo, anche in questo campo, validissimi e convinti apostoli della proporzionale. La differenza stava nel fatto che loro, per saldare rappresentanza e proporzionalismo, dovettero battere percorsi meno esplorati, ma non per questo fuorvianti. Il punto d'arrivo, da ambo le parti, era lo stesso: le minoranze dovevano essere presenti in parlamento in ragione della loro consistenza numerica. Il motivo di scontro stava tutto nel perché ciò dovesse avvenire.

Secondo la scuola che abbiamo definito, con il Rossi, "democratica", proprio perché il parlamento non doveva essere considerato altro che una specie di assemblea di delegati degli elettori, detentori della sovranità (concetto questo che abbiamo visto essere di derivazione rousseauviana), era giusto che ciascuno di essi trovasse una propria equa rappresentanza, esclusa invece dal sistema maggioritario. Del resto, se, in una democrazia diretta, i cittadini-legislatori votavano di persona le proprie leggi, in una democrazia che per necessità (vista la grande estensione degli stati nazionali) diventava rappresentativa, i cittadini-elettori le avrebbero dovute votare attraverso i propri mandatari. L'elezione in questo caso sarebbe stata personale e il parlamento la copia ridotta della cittadinanza. Per eleggerlo andava dunque trovato il giusto metodo per garantire, appunto, che quella copia fosse conforme all'originale. E' questa una teoria che aveva le sue radici nel razionalismo del XVIII secolo, nel pensiero dei primi proporzionalisti: di quelli *ante litteram* come il Rousseau e il Montesquieu ("Comme dans un état libre – scriveva l'autore di *De l'Esprit des Lois*, il quale era comunque ancora legato alla concezione feudale della rappresentanza

---

<sup>54</sup> Luigi Rossi, *I Principi Fondamentali della Rappresentanza Politica*, vol. I: *Il Rapporto Rappresentativo*, Bologna, Fava e Garagnani, 1894, p. 16.

Cfr. anche Maria Serena Piretti, *La Giustizia dei Numeri. Il Proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 34 e *La Rappresentanza delle Minoranze, l' "Associazione per lo Studio della rappresentanza proporzionale" (1872-1895)*, in Vittorio Conti e Eluggero Pii (a cura di), *Gli Aspetti Sociali delle Istituzioni Rappresentative (Secoli XIX e XX)*, Firenze, Centro Editoriale Toscano, 1987, pp. 94-95

– *tout homme qui est censé avoir une âme libre, doit être gouverné par lui-même, il faudroit que le peuple en corps eût la puissance législative: mais comme cela est impossible dans les grands états, et est sujet à beaucoup d'inconvénients dans les petits, il faut que le peuple fasse par ses représentants tout ce qu'il ne peut faire par lui-même*<sup>55</sup>) e dei veri e propri padri putativi della rappresentanza proporzionale, come il Mirabeau e il Sieyès. In particolare, l'idea dell'assemblea rappresentativa come cartina in scala ridotta della nazione la si dovette proprio al Mirabeau, che la espresse in questi termini nel già citato discorso agli Stati provinciali del 1789: *“Les états sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour son étendue physique; soit en partie, soit en grande, la copie doit avoir toujours la même proportion que l'originale.”*<sup>56</sup> Una posizione chiarissima che, nella seconda metà del diciannovesimo secolo, quando il dibattito sulla proporzionale cominciò ad attecchire in tutta Europa, trovò ovunque numerosi eredi, a cominciare dal più attivo divulgatore delle istanze di riforma dei sistemi elettorali allora maggiormente diffusi, il presidente dell'Associazione riformista ginevrina Ernest Naville, il quale, affermando che la rappresentanza dovesse essere proporzionale, constatava che per forza di cose doveva essere anche ridotta e che dunque occorreva trovare la “scala di riduzione” necessaria a riprodurre l'immagine del paese.<sup>57</sup> Una variazione sul tema, ma che in sostanza esprimeva lo stesso concetto, era l'idea del parlamento come specchio della nazione. “Il governo, che infino ad ora non fu rappresentativo, se non di nome o per metà, deve esserlo per intero e di fatto; il parlamento deve diventare ciò che non fu mai, lo specchio della nazione, ogni minorità infine deve avere il diritto di godere con sicurezza di ogni libertà civile e politica non solo, ma anche, il che più a mille doppi giova, della tribuna parlamentare.”<sup>58</sup> A usare queste parole, nel 1871, fu Attilio Brunialti, che l'anno successivo sarebbe stato uno dei fondatori dell'italiana Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale. In termini simili, qualche tempo prima, si era espresso un altro proporzionalista italiano, Luigi Palma, secondo il quale l'ottima rappresentanza, e dunque l'ottimo governo, dovevano essere “la fotografia, lo specchio fedele della nazione, dello stato degli animi, delle idee, dei bisogni, dei sentimenti, degli interessi, delle forze, delle volontà di tutti.”<sup>59</sup>

<sup>55</sup> Charles-Louis de Secondat Baron de Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, Paris, Librairie Firmin Didot Frères, 1851 (1 ed. 1748), p. 131

<sup>56</sup> Honoré Gabriel Riqueti Comte de Mirabeau, *Op. cit.*, pp. 30-31

<sup>57</sup> Ernest Naville, *Le Fond du Sac. Lettre sur la Question Électorale Adressée à un Membre du Grand Conseil de Genève*, Genève, Librairie H. Georg, 1870, p. 8

<sup>58</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, Milano, Fratelli Treves Editori, 1880 (1 ed. 1871), p. 28

<sup>59</sup> Luigi Palma, *La Rappresentanza delle Minorità: Sistema Hare*, “Nuova Antologia”, 5, vol. 11, 1869, p. 124

Riecheggiavano, queste frasi, quelle pronunciate qualche tempo prima di fronte alla Camera dei Comuni da John Stuart Mill: “*We require a House of Commons which shall be a fitting representative of all the feelings of the people, and not merely of their party feelings.*”<sup>60</sup> Non è un caso che il discorso in questione sia passato alla storia (e venne dato alle stampe) come *Discorso sulla rappresentanza personale*, della quale lo Stuart Mill è considerato uno dei massimi assertori. Rappresentanza personale e assemblea rappresentativa come specchio, o mappa in scala ridotta, della nazione furono dunque i due pilastri sui quali la scuola “democratica” fondò la rappresentanza proporzionale. Dall’idea del parlamento come fotografia delle opinioni e dei sentimenti della nazione a quella della rappresentanza proporzionale dei partiti che quelle opinioni e quei sentimenti interpretavano il passo non era poi molto lungo e infatti alcuni proporzionalisti la consideravano (in modo lungimirante se si guarda a quelle vicende attraverso le lenti di noi contemporanei) come una nuova fase del governo rappresentativo. A centrare il cuore della questione, il segretario dell’associazione francese per lo studio della rappresentanza proporzionale, Maurice Vernes, il quale, nel 1888, sostenne che “*le problème n’est point tant celui de la représentation de la minorité que de la représentation proportionnelle des partis et des intérêts [...] Ce sont des groupes naturels appelés a se concentrer dans quelques représentants, lesquels doivent, par leur réunion, offrir l’image réduite des opinions diverses de leurs commettants.*”<sup>61</sup> Da notare che il Vernes parlava di “*commettants*”, committenti, non di elettori: un termine che evidenziava il legame molto stretto che si sarebbe dovuto instaurare tra rappresentanti e rappresentati. E proprio quel tipo di legame era uno dei punti deboli della teoria “democratica”, quello su cui si concentrarono le critiche più accese da parte dei “dottrinari”, fossero essi fautori del sistema maggioritario o anche loro proporzionalisti convinti. Tra questi ultimi c’era Nicolas Saripolos, il quale fu, attraverso la sua ponderosa tesi di dottorato del 1899, uno strenuo sostenitore della proporzionale e un grande divulgatore delle ragioni della riforma. Tuttavia, fu anche un critico instancabile dell’idea di rappresentanza personale, così come di quella di parlamento come specchio della nazione. Secondo l’intellettuale greco, infatti, queste teorie partivano da presupposti sbagliati, che consistevano nel considerare l’elettore quasi alla stregua del cittadino deliberante delle antiche democrazie dirette, con l’unica differenza che, mentre questi legiferava immediatamente, il primo lo faceva per mezzo dei

---

<sup>60</sup> John Stuart Mill, *Personal Representation. Speech of John Stuart Mill Delivered in the House of Commons*, cit., p. 12

<sup>61</sup> Cito da Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, p. 55

propri rappresentanti. In pratica, secondo il Saripolos, in questo modo si finiva per fondare e legittimare, invece del governo rappresentativo, una sorta di governo “diretto-rappresentativo”, una creazione ibrida (le cui origini erano da ricercarsi proprio nella derivazione rousseaviana delle idee alla base della concezione “democratica” della rappresentanza e, nel caso del Naville e dei proporzionalisti svizzeri, nella suggestione e nell’influenza che esercitavano in quel paese gli strumenti di democrazia diretta) destinata rimanere a metà del guado, a causa della confusione tra il ruolo di cittadino-elettore in una democrazia rappresentativa e quello di cittadino-legislatore in una democrazia diretta.<sup>62</sup> *“Il y a une différence foncière entre la fonction du citoyen-législateur dans la démocratie directe et celle du citoyen-électeur dans la démocratie représentative. Le citoyen dans la démocratie directe, exprime par son vote, son avis sur le point de savoir si la proposition soumise à l’assemblée du peuple est conforme ou non à la volonté générale.*

*Le citoyen, au contraire, qui concourt à l’élection des députés sous le gouvernement dit représentatif, n’est pas appelé à donner son avis par mandataire, sur la volonté générale, mais bien à élire des personnes chargées de donner leur avis sur les propositions faites au parlement.”*<sup>63</sup>

E fu proprio su questo punto, unito a quello, strettamente connesso, del rapporto diretto tra “commettants” e “commis” (per usare la terminologia di Vernes), che si focalizzarono le critiche dei sostenitori del collegio uninominale alla rappresentanza proporzionale fondata su quella personale, nella quale, secondo Antonio Salandra, autore, nel 1875, di una dettagliata analisi critica, i proporzionalisti vedevano la giustizia e la verità della rappresentanza. A suo avviso, invece, “la creazione di un simigliante rapporto diretto da persona a persona è la dissoluzione di tutti i concetti tradizionali e tuttora prevalenti dello Stato e del governo parlamentare. Finora il collegio elettorale e la Camera dei deputati si sono ritenuti quasi due organismi, due corporazioni, ciascuna delle quali aveva come tale, una funzione autonoma e distinta [...] La teoria della rappresentanza personale, e i metodi di elezione che inevitabilmente ne seguitano, capovolgono queste idee, che furono e sono le basi del governo parlamentare. Però che mentre da un lato l’unità politica del collegio locale è distrutta, diluendola nella immensità del collegio unico nazionale, e mentre la funzione autonoma della Camera è annientata, riducendola ad una riproduzione rimpicciolita, quasi una fotografia in minima dimensione, di quell’unico collegio, d’altra parte collegio e Camera non esistono più se non materialmente, come radunanze di

---

<sup>62</sup> *Ivi*, pp. 18-23

<sup>63</sup> *Ivi*, pp. 28-29

individui, essendo tutte le funzioni risolte in una serie di rapporti distinti, personali, tra elettori e deputati. E in questa ridda di atomi disgregati [...] non può non andar perduto quel concetto organico dello Stato autonomo, esistente per virtù propria.”<sup>64</sup> Secondo il Salandra, dunque, la rappresentanza personale non era praticamente e razionalmente sostenibile, in quanto, comportando il mandato legislativo da parte dell’elettore, che sarebbe così rimasto in possesso della volontà pubblica legislativa, avrebbe implicato anche il mandato imperativo, inammissibile all’interno di un regime di governo rappresentativo, nell’ambito del quale l’assemblea elettiva non è composta da semplici delegati incaricati di interpretare fedelmente la volontà del corpo elettorale. Per dirla con il giurista francese Adhémar Esmein, “*le corps législatif n’a point pour mission légale d’apporter les cahiers des électeurs et d’être leur porte-parole.*”<sup>65</sup> Vittorio Emanuele Orlando andava addirittura oltre, sostenendo che ogni mandato, presupponendo l’obbligo del mandatario di uniformarsi all’incarico ricevuto, fosse in sé già un mandato imperativo.<sup>66</sup>

Alla base di questa contesa, la diversa concezione della rappresentanza di cui abbiamo parlato fino ad ora. Per gli uni, questo termine andava inteso in senso stretto e dunque i deputati potevano essere considerati come dei mandatari, per gli altri, invece, il governo rappresentativo doveva, in modo solo apparentemente paradossale, essere il risultato di quella che possiamo chiamare un’elezione senza rappresentanza, dal momento che il cittadino era considerato semplicemente come un elettore che inviava in parlamento i deputati, i quali non erano suoi rappresentanti, suoi delegati, bensì rappresentanti della nazione, del tutto indipendenti nell’esercizio della propria funzione legislativa. In sostanza, secondo questa scuola di pensiero, “*la représentation personnelle, invoquée come base de la représentation proportionnelle, doit être repoussée, au nom du droit public, parce que le député sous le gouvernement représentatif pur, n’est pas un représentant, il ne représente personne, il est un organe direct de la nation; au nom de la science politique, parce qu’elle risque de dégénérer en représentation privée, particulière, ce qui la rend dangereuse.*”<sup>67</sup>

Le argomentazioni dei dottrinari contro la teoria del parlamento come specchio della nazione (che questo specchio riflettesse le opinioni e i sentimenti dei singoli, di gruppi, o

---

<sup>64</sup> Antonio Salandra, *La Dottrina della Rappresentanza Personale, Lineamenti di una Critica*, “Archivio Giuridico”, 15, 1875, pp. 196-197

<sup>65</sup> Cito da Nicolas Saripolos, *Op cit.*, II, p. 30

<sup>66</sup> Vittorio Emanuele Orlando, *Principii di Diritto Costituzionale*, Firenze, G. Barbera, 1889, p. 70

<sup>67</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, p. 46

di partiti organizzati faceva ben poca differenza) erano più o meno simili a quelle opposte alla rappresentanza personale (del resto abbiamo visto come le due visioni avessero molti punti di contatto). Dal momento che, sostenevano, l'essenza del governo rappresentativo stava nella selezione dei migliori, se il parlamento avesse dovuto ricalcare fedelmente idee, tendenze, sentimenti e timori dei cittadini di un certo paese, allora quell'essenza sarebbe venuta meno, trasformando il governo rappresentativo stesso in un surrogato del governo diretto. Possiamo notare che il timore che agitava i sostenitori di questa tesi era ancora una volta che l'idea del parlamento come mappa ridotta della nazione (o meglio degli interessi, sentimenti e opinioni della nazione) potesse portare con sé il mandato imperativo.

Sono tutte preoccupazioni che un proporzionalista come il Saripolos riteneva ampiamente giustificate. Anzi, egli pensava che, attraverso la rappresentanza personale come fondamento della proporzionale, i sostenitori della riforma elettorale facessero il gioco di coloro che invece a quella riforma si opponevano, fornendo loro argomentazioni giuridicamente molto solide. E allora, come risolvere "proporzionalisticamente" quella che si profilava come una dicotomia insolubile? La risposta del Saripolos era la seguente: "*Au droit de représentation proportionnelle et personnelle des électeurs ou des partis sous le gouvernement direct-représentatif, nous opposons la fonction de l'élection collective et proportionnelle, sous la démocratie représentative pure.*"<sup>68</sup>

I presupposti teorici di questa operazione erano i seguenti: lo Stato veniva considerato una persona giuridica dotata di una volontà reale, distinta da quella degli associati e che per essere esercitata aveva bisogno di organi, nel senso giuridico del termine: persone fisiche che fondevano la propria volontà e le proprie azioni pubbliche con quelle dello Stato stesso. Gli organi attraverso i quali lo stato era chiamato a esercitare la propria volontà venivano chiamati organi diretti, che non creavano quella volontà, né la rappresentavano, ma avevano il compito di precisarla. I rappresentanti dello Stato incaricati di eseguire gli ordini degli organi diretti, venivano chiamati invece organi indiretti. Non vi era alcuna differenza di fondo, ai fini della loro definizione, tra gli organi diretti che traessero la propria esistenza dalla legge e quelli che invece avessero origine elettiva. Secondo questa interpretazione, nello Stato moderno la sovranità ruotava attorno a un numero più o meno elevato di organi diretti, che non potevano in alcun modo delegare i propri poteri a dei rappresentanti. Così il corpo elettorale, organo diretto, doveva esercitare il proprio potere eleggendo i deputati presso la camera elettiva. Deputati che non sarebbero stati

---

<sup>68</sup> *Ivi*, p. 66

assolutamente suoi rappresentanti, ma che anzi avrebbero costituito un altro organo diretto, con il compito di esprimere sotto forma di legge la volontà dello Stato in maniera libera e indipendente. Libera e indipendente, dunque, anche dal corpo elettorale. D'altro canto *“l'électeur, par son vote, exprime une volonté publique, étatique; mais sa volonté n'existe en droit publique, elle n'a une valeur juridique que dans les limites de la fonction dont l'État l'a chargé, c'est à dire le choix, l'élection.”*<sup>69</sup>

Eccola la risoluzione dell'equivoco che, secondo il Saripolos, aveva minato la solidità della rappresentanza proporzionale fondata su quella personale, quella confusione di ruoli e di funzioni tra il cittadino-legislatore delle democrazie dirette e il cittadino-elettore di quelle moderne. Nessun legame giuridico poteva essere stabilito tra i deputati e gli elettori chiamati a nominarli e il termine rappresentanza non era che una metafora, un residuo storico del governo feudale: tra elezione e rappresentanza, infatti, non vi era alcun rapporto. Il corpo elettorale non poteva essere rappresentato perché non poteva delegare funzioni legislative che non gli appartenevano, essendo di sua pertinenza solo la scelta di coloro che quelle funzioni avrebbero dovuto esercitare in modo pienamente indipendente. Chiariti i presupposti e le premesse, possiamo andare a vedere come il Saripolos giustificò, dal punto di vista giuridico, la rappresentanza proporzionale.

Il primo principio di uno stato democratico, secondo l'autore in questione, consisteva nell'alternanza di comando e obbedienza (vedremo nel prossimo paragrafo come questo fosse un concetto di derivazione aristotelica): tutti avrebbero dovuto governare e essere governati alternativamente. In un regime rappresentativo, di conseguenza, ogni cittadino era dotato di una pretesa legale di partecipare alla formazione degli organi dello Stato. Conseguenziale a questa posizione il modo di considerare il diritto di voto: il cittadino, infatti, *“doit nommer [...] une ou plusieurs des personnes physiques qui voudront pour l'État; il doit pouvoir choisir ses gouvernants. Il y a donc un droit pour chaque citoyen à élire des députés [...] Ce droit d'abord n'est qu'un droit de nomination.”*<sup>70</sup> Un diritto limitato dunque alla sola scelta e che comunque era ben lontano dall'essere considerato come un diritto “naturale” (al contrario di quanto sostenevano molti proporzionalisti della scuola “democratica”, eredi del resto della tradizione illuminista e rivoluzionaria): si trattava piuttosto di un diritto proveniente dallo Stato, che apparteneva al corpo elettorale in quanto organo diretto dello Stato stesso. Non era un diritto inviolabile e acquisito, perché lo Stato avrebbe potuto revocare ai cittadini-elettori la qualità di organi diretti, ma

---

<sup>69</sup> *Ivi*, p. 95

<sup>70</sup> *Ivi*, p. 114

allo stesso tempo, finché essi rimanevano tali, dovevano rivendicarlo. Un diritto che quei cittadini-elettori dovevano esercitare effettivamente e collettivamente, contribuendo così, attraverso la nomina dell'organo legislativo, al governo del paese. In questo consisteva l'auto-governo dei cittadini in un regime rappresentativo, secondo il Saripolos, che però avvertiva: all'esercizio collettivo del diritto democratico, non bisognava aggiungere arbitrariamente la condizione della forza, della forza dell'elezione a maggioranza. In questo caso moltissimi elettori si sarebbero trasformati da cittadini in soggetti, esclusi dal governo del paese, perché privati di fatto del diritto di eleggere, il solo che in un sistema del genere fosse proprio del corpo elettorale che invece non poteva, lo ripetiamo, partecipare alla funzione legislativa. Siamo dunque arrivati al passaggio fondamentale del discorso: la giustificazione della proporzionale all'interno di una cornice giuridica non caratterizzata da una sovranità frazionata o individualizzata, ma da uno Stato organico, da un popolo ideale immaginato come essere collettivo dal quale emanavano tutti i diritti che, però, nel loro esercizio, per forza di cose, si individualizzavano: *“Nous ne demandons que le droit individualisé et collectif dans son exercice, d'élire les organes gouvernants de l'État: voilà tout, nous n'y voyons qu'une condition juridique et politique de la forme d'État démocratique, forme que nous considérons nullement comme de droit naturel et universel; ce n'est qu'une organisation juridique logique.”*<sup>71</sup>

Ed era proprio questo continuo scambio tra i diritti dello Stato e le funzioni individualizzate a permettere, secondo il Saripolos, che non si scivolasse né nell'anarchia individualista, né in una sovranità troppo collettivista che facesse astrazione delle minoranze. Minoranze che dunque avrebbero dovuto trovare la propria garanzia nell'elezione proporzionale, in quanto un'elezione maggioritaria le avrebbe private del più importante dei diritti politici concessi loro da quell'entità collettiva chiamata Stato, ovvero quello di eleggere gli organi legislativi che poi, nell'esercizio della volontà dello Stato stesso, avrebbero dovuto decidere a maggioranza (la classica distinzione, che discuteremo approfonditamente nel corso di questo capitolo, tra diritto di rappresentanza e diritto di decisione, così importante per i proporzionalisti). Quelle minoranze sarebbero state escluse dal governo. *“La démocratie c'est la participation de tous les citoyens au gouvernement du pays, soit directement, soit indirectement par la nomination des organes de l'État: appliquer l'exclusion, qui est un principe aristocratique, à la démocratie, c'est la condamner à mort.”*<sup>72</sup> Applicare l'esclusione, secondo il Saripolos, significava applicare il

---

<sup>71</sup> *Ivi*, p. 120

<sup>72</sup> *Ivi*, p. 123-124

principio maggioritario, un principio proprio del governo diretto, nel quale tutti i cittadini decidevano e deliberavano immediatamente. Utilizzare l'elezione maggioritaria nello Stato democratico moderno voleva dire confondere due forme di governo ben distinte, quello diretto, appunto, e quello rappresentativo, esattamente come avevano fatto, battendo strade completamente diverse, coloro che avevano inteso fondare la proporzionale sulla rappresentanza personale. E se molti di loro, come ad esempio il Naville, individuavano nel quoziente elettorale la scala di riduzione necessaria a riprodurre la mappa ridotta delle opinioni della nazione, il Saripolos vedeva in esso il limite nell'esercizio del diritto individualizzato del cittadino di eleggere i propri deputati.

Abbiamo quindi spiegato, attraverso un esempio tipico, il fondamento giuridico dato alla proporzionale dai dottrinari che non si riconoscevano nella giustificazione fondata sulla rappresentanza personale e speculare degli elettori. Le conclusioni, inevitabilmente, finivano per essere le stesse (le minoranze, cioè, dovevano essere rappresentate in ragione della loro consistenza numerica, ne avevano diritto), ma mettere in luce i momenti salienti della discussione sulle basi giuridiche della proporzionale è stato utile per capire come dietro a conclusioni e formule simili vi fossero ragionamenti, dibattiti e teorie molto diversi e finanche tra loro opposti.

### **I.3 Filosofia della rappresentanza proporzionale**

Quando parliamo di radici filosofiche della rappresentanza proporzionale, non possiamo, almeno inizialmente, non far riferimento a due sommi autori che furono considerati un po' come i precursori della proporzionale stessa: Aristotele e Jean-Jacques Rousseau. Caso curioso il loro, perché in realtà è noto che le loro tesi furono utilizzate, e a ragione, anche a sostegno del principio maggioritario, del quale sono ritenuti i massimi sostenitori.

E in effetti è difficile, anzi è impossibile, non ammettere che i due grandi filosofi affermarono con forza quel principio e lo difesero strenuamente. Vedremo nel corso di questo e del prossimo paragrafo come le due interpretazioni date alla loro opera in tema di rappresentanza politica non siano necessariamente contraddittorie l'una rispetto all'altra. Per il momento resteremo nel campo strettamente filosofico, analizzando in che modo Aristotele e Rousseau giustificarono e fondarono il principio maggioritario e perché

possono, al contempo, essere annoverati anche tra i fondatori ideali della proporzionale. Subito dopo, arriveremo a quello che è probabilmente il cuore della questione proporzionale: la distinzione tra il diritto di deliberazione e il diritto di rappresentanza, una distinzione per mezzo della quale le suddette, apparenti contraddizioni, verranno in qualche modo risolte.

Nella sua opera più importante, per ciò che qui ci interessa, la *Politica*, Aristotele spesso parlò di maggioranza, maggior numero, di moltitudine rispetto al minor numero: parole utilizzate sia per indicare la democrazia in genere, sia nel senso specifico di prevalenza che la maggioranza avrebbe dovuto far valere sulla minoranza, in caso di pronuncia collettiva di tutto il popolo, ma anche nel caso nel quale la decisione fosse stata di spettanza di un'assemblea, o di una ristretta cerchia di persone, o anche solo di un tribunale.<sup>73</sup> Un principio che dunque trovava applicazione sia in regime di oligarchia che in regime di democrazia. Il fondamento di tale principio era, secondo le parole del sommo stagirita, il seguente: “Che poi le decisioni siano prese dalla maggioranza esiste in tutte, e in realtà nell'oligarchia, nell'aristocrazia e nelle democrazie quel che decide la maggioranza di coloro che partecipano al governo ha valore sovrano”<sup>74</sup>

Aristotele parlava poi di “senno del maggior numero” per spiegare che a dare i migliori giudizi poteva essere solo il corpo sociale preso nel suo complesso, nel suo tutto, non già il singolo che avesse fatto parte delle assemblee dei cittadini, di un tribunale o di un altro organo collettivo. Ecco perché “può darsi in effetto che i molti, pur se singolarmente non eccellenti, qualora si raccolgano insieme, siano superiori a loro, non presi singolarmente, ma nella loro totalità, come lo sono i pranzi comuni rispetto a quelli allestiti a spese di uno solo. In realtà, essendo molti, ciascuno ha la sua parte di virtù e di saggezza e come quando si raccolgono insieme, in massa, diventano un uomo con molti piedi, con molte mani, con molti sensi, così diventano un uomo con molte eccellenti doti di carattere e d'intelligenza. Per tale motivo i molti giudicano meglio anche le opere di musica e le creazioni dei poeti: questo ne giudica una parte, quello un'altra, ma tutt'insieme gli uomini tutt'insieme.”<sup>75</sup> Il principio della prevalenza della maggioranza era quindi considerato non tanto e non solo come il risultato della necessità, come una scorciatoia confortevole per giungere a una decisione collettiva (come invece la concepirono i Romani ricorrendo alla finzione giuridica che la volontà della maggioranza dovesse essere vista alla stregua della volontà di

---

<sup>73</sup> Gaspare Ambrosini, *Sistemi Elettorali*, Firenze, G. C. Sansoni, 1946, p. 2

<sup>74</sup> Qui e in seguito terrò presente la traduzione di Renato Laurenti in Aristotele, *Politica*, Roma-Bari, Laterza, 2011 (1 ed. 1993), p. 132

<sup>75</sup> *Ivi*, p. 90

tutti, dal momento che raggiungere l'unanimità era praticamente impossibile) ma come un vero e proprio portato della giustizia.

Una conclusione trascinata alle estreme conseguenze in età moderna dalla scuola del diritto naturale e in particolare da colui che di quella scuola fu uno dei massimi esponenti: Jean-Jacques Rousseau, che andò anche oltre Aristotele, facendo derivare il fondamento e la giustificazione del principio maggioritario (anche in questo caso ritenuto non semplicemente un prodotto della necessità, ma anche e soprattutto della giustizia), dalla stipula dell'originario contratto sociale (l'unico per il quale fosse necessaria l'unanimità dei contraenti), in base al quale ogni cittadino conferiva i propri diritti alla collettività con la consapevolezza di dover rispettare le sue leggi e conseguentemente uniformarsi alle decisioni della maggioranza. *“Mais on demande comment un homme peut être libre, et forcé de se conformer à des volontés qui ne sont pas les siennes. Comment les opposants sont-ils libres et soumis à des lois auxquelles ils n'ont pas consenti?”*

*Je réponds que la question est mal posée. Le citoyen consent à toutes les lois, même à celles qu'on passe malgré lui, et même à celles qui le punissent quand il ose en violer quelqu'une: la volonté constante de tous les membres de l'État est la volonté générale; c'est par elle qu'ils sont citoyens et libres.*

*Quand on propose une loi dans l'assemblée du peuple, ce qu'on leur demande n'est pas précisément s'ils approuvent la proposition ou s'ils la rejettent, mais si elle est conforme ou non à la volonté générale qui est la leur. [...] Quand donc l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve autre chose sinon que je m'étois trompé, et ce que j'éstimoit être la volonté générale, ne l'étoit pas.”<sup>76</sup>*

Ecco le argomentazioni poste dal filosofo ginevrino a fondamento del principio di maggioranza che, come dicevamo, è, a suo avviso, oltre che strumentale alla decisione collettiva, anche rispettoso della libertà dei cittadini (abbiamo appena spiegato perché proprio attraverso le parole del Rousseau) e giusto, dal momento che *“la volonté générale est toujours droite et tend toujours à l'utilité publique.”<sup>77</sup>*

Argomentazioni, queste, sostanzialmente accolte dalla Rivoluzione americana e, lo abbiamo già visto, da quella francese e incorporate quasi automaticamente nelle legislazioni dei paesi che via via andavano percorrendo la strada del governo rappresentativo. Del resto, affermavano i sostenitori del maggioritario, “lo Stato, essendo

---

<sup>76</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat Social, ou Principes du Droit Public*, Amsterdam, Michel Rey, 1762, pp. 165-166

<sup>77</sup> *Ivi*, p. 42

un organismo, non può avere una volontà frazionata, ma [...] deve avere un'unica volontà e quindi un'unica rappresentanza, e [...] quindi quest'unica volontà, che vien poi in concreto dichiarata dal corpo legislativo, non può essere che quella della maggioranza, perché, data l'uguaglianza dei cittadini, non c'è altro mezzo per arrivare alle soluzioni che quello di adottare la soluzione voluta dal maggior numero di essi, cioè dalla maggioranza.”<sup>78</sup> Il passaggio dal piano delle deliberazioni delle assemblee a quello dell'elezione di quelle assemblee e dunque del metodo di rappresentanza (la formula elettorale in pratica) era breve, quasi impercettibile, almeno dal punto di vista dei propugnatori più convinti dell'elezione maggioritaria. Tra questi non può non essere annoverato Adhémar Esmein, il quale sosteneva che il governo di un paese dovesse appartenere, per tutta la durata di una legislatura, ai rappresentanti scelti dalla maggioranza degli elettori e che quindi, in linea di principio, se il paese intero avesse costituito un unico collegio elettorale, al suo interno la maggioranza avrebbe dovuto avere il diritto di nominare tutti i deputati. Nessuna ingiustizia sarebbe stata perpetrata, a suo avviso, nei confronti della minoranza; semplicemente, la maggioranza non avrebbe ottenuto nient'altro che i diritti a essa spettanti. Tradotto: la minoranza non poteva accampare alcun diritto se non quello di diventare a sua volta maggioranza e di usufruire quindi di quei diritti. “*Nous avons [...] montré que le droit de désigner les représentants du peuple appartenait au corps électoral pris dans son ensemble; que la décomposition de ce corps en collèges électoraux particuliers résultait simplement d'une nécessité pratique et qu'elle ne conférait aucun droit propre à ceux-ci, qui statuent toujours au nom du corps tout entier.*”<sup>79</sup>

Un sostegno a oltranza del principio maggioritario che, come vedremo, venne contestato aspramente dai proporzionalisti di ogni latitudine, in quanto contrario alla logica e alla giustizia, nonché ai principi stessi del sistema rappresentativo.

Prima però dobbiamo vedere in che modo sia Aristotele che lo stesso Rousseau potessero essere annoverati tra i fondatori anche del principio della rappresentanza proporzionale.

Anche in questo caso è Nicolas Saripolos a fornirci un importante aiuto per districarci meglio nel labirinto delle idee, mettendo in evidenza come il padre della Scienza politica, parlando di stato democratico, avesse sottolineato i tre caratteri fondamentali che lo dovevano per forza contraddistinguere perché potesse essere considerato tale. Caratteri

---

<sup>78</sup> Gaspare Ambrosini, *Op. cit.*, p. 9

<sup>79</sup> Adhémar Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, I, Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1921 (1 ed. 1899), p. 330

derivanti da quelli che Aristotele considerava i principi ordinatori della forma di stato in questione: la sovranità popolare e la libertà. Il primo carattere consisteva “nell’essere governati e nel governare a turno: in realtà, il giusto in senso democratico consiste nell’aver uguaglianza in rapporto al numero e non al merito [...]”<sup>80</sup> Parole che sottolineavano come il cittadino non fosse soltanto soggetto, ma anche sovrano, “*il ne fait pas qu’obéir, il commande à son tour.*”<sup>81</sup>

Il secondo carattere della democrazia stava nella perfetta eguaglianza di ciascun cittadino, non sussistendo tra di loro alcuna differenza se non quella del numero. Essa vuole “che i poveri non abbiano affatto più potere dei ricchi e non siano sovrani esclusivi, ma che tutti lo siano su un piano di uguaglianza in rapporto al numero. Così, dunque, si pensa di poter realizzare nella costituzione eguaglianza e libertà.”<sup>82</sup> Partecipazione effettiva di tutti i cittadini (sia essa diretta o indiretta) al governo della cosa pubblica e influenza degli stessi in virtù del loro numero: questi dovevano essere i primi due principi della democrazia, coniugati naturalmente con il terzo: laddove vi fosse stata una decisione da prendere, la maggioranza avrebbe dovuto prevalere. “*En présence de la nécessité d’une choix à faire entre deux directions différentes ou opposées, l’égalité exige qu’on suive l’avis de la majorité.*”<sup>83</sup>

Principi che Aristotele coniugava chiaramente con l’unica forma di democrazia allora conosciuta, quella diretta. Ma questi principi sarebbero stati validi a maggior ragione in un regime di democrazia rappresentativa. Secondo questa scuola di pensiero, infatti, ritenere il principio maggioritario come un idolo assoluto, capace di risolvere anche il problema della rappresentanza delle minoranze in parlamento (che, ripetiamolo, secondo un’interpretazione spinta alle estreme conseguenze di quel principio stesso, avrebbero dovuto reclamare solo il diritto a diventare un giorno maggioranza), avrebbe significato mistificare il pensiero dello stagirita che, se traslato dal campo della democrazia diretta a quello della democrazia rappresentativa, avrebbe permesso viceversa di sostenere anche filosoficamente la proporzionale rappresentanza delle minoranze. Del resto, il primo principio, quello dell’alternanza di governo e obbedienza, designando il cittadino allo stesso tempo come sovrano e soggetto, non avrebbe potuto consentire l’esclusione dalla rappresentanza delle minoranze, ai cui componenti, in questo caso, sarebbe rimasta solo la

---

<sup>80</sup> Aristotele, *Op. cit.*, p. 203

<sup>81</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, I, p. 2

<sup>82</sup> Aristotele, *Op. cit.*, p. 204

<sup>83</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, I, p. 4

qualifica di soggetti, privati di ogni tipo di sovranità. Il secondo principio, invece, quello dell'eguaglianza tra i cittadini e della loro partecipazione effettiva al governo dello Stato, era il pilastro stesso sul quale fondare la rappresentanza proporzionale delle minoranze che, se escluse, si sarebbero viste preclusa quella partecipazione.

La distinzione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa è dunque fondamentale per riuscire a comprendere i due volti della filosofia politica aristotelica, o meglio i due volti tratteggiati dal pensiero e dalla riflessione moderna e contemporanea su di essa.

Analogamente il Rousseau, le cui motivazioni alla base del principio maggioritario, come abbiamo visto, erano molto simili (sebbene più estreme) a quelle addotte da Aristotele, venne ritenuto, secondo questa interpretazione, come uno dei padri anche della proporzionale. La libertà dei cittadini e la loro eguaglianza nel determinare la volontà generale, inevitabilmente infranta soltanto dal peso del loro numero, erano, se portate nel campo rappresentativo (sappiamo bene comunque, e lo abbiamo visto, che il Rousseau concepiva soltanto la democrazia diretta, senza nessuna forma di rappresentanza; diverso fu invece il discorso per coloro che al suo pensiero si ispirarono), ampiamente sufficienti ai sostenitori del proporzionalismo per affermare che l'elezione a maggioranza pregiudicava l'eguale partecipazione alla formazione della volontà generale, la quale, nel governo rappresentativo, non poteva che prendere corpo all'interno dell'assemblea legislativa, privata, nel caso del sistema maggioritario, delle minoranze, dunque incompleta e impossibilitata a decidere in base alla reale maggioranza.

“La parola democrazia evoca due idee assai diverse. Nel primo senso, la parola democrazia è sinonimo di eguaglianza di tutti i cittadini e rimanda all'idea pura secondo la quale la democrazia significa, secondo la sua stessa etimologia, governo di tutto il popolo esercitato attraverso eguali rappresentanze. Nella seconda accezione, democrazia vuol dire governo di privilegi a vantaggio della maggioranza numerica che domina lo Stato. Questa sarebbe la inevitabile conseguenza del modo con il quale oggi si contano i voti. Il conteggio avviene escludendo completamente la minoranza.”<sup>84</sup>

Vedremo nel prossimo paragrafo gli sviluppi di questo discorso, centrale nel dibattito sulla proporzionale nel XIX secolo. Per il momento è interessante proseguire sulla via del fondamento filosofico che, a partire da Aristotele e, soprattutto, dal Rousseau, i sostenitori dell'idea proporzionalista diedero a quell'idea stessa. A loro avviso, il grande torto dei fautori del principio maggioritario stava nell'aver confuso la volontà della maggioranza,

---

<sup>84</sup> John Stuart Mill, *Considerazioni sul Governo Rappresentativo*, cit., pp. 106-107

espressa in modo quasi meccanico, con la volontà generale, che invece era tutt'altra cosa e che, in un regime di democrazia rappresentativa, al contrario di quanto avvenisse sotto quella diretta, non poteva essere espressa dal popolo. La legge doveva essere considerata come l'espressione di un "io comune", data non semplicemente, meccanicamente appunto, dalla somma degli "io" di tutti i cittadini, meno che mai dalla somma di quelli della loro maggioranza. *"La volonté générale du peuple tout entier, de l'État, n'est pas le résultat d'une action mécanique de volontés individuelles séparées et rigides, come souvent Rousseau lui-même, Rousseau surtout peut-être, semble le croire; l'État forme une unité psychologique; il est plus, il est autre chose qu'un arrangement mécanique."*<sup>85</sup> Quindi, la volontà dello Stato doveva essere considerata un prodotto organico di azioni e reazioni reciproche tra le diverse unità sociali, un prodotto di un'elaborazione morale, molto diversa dalla semplice somma aritmetica delle volontà isolate. Solo in questo modo quella volontà, espressa dalla legge, quella ragione del popolo, poteva diventare veramente un punto d'incontro, un compromesso tra questi elementi: il giusto mezzo insomma. E non è un caso che proprio il teorico del giusto mezzo, François Guizot, sostenesse che lo scopo del sistema rappresentativo fosse raccogliere, concentrare tutta la ragione sparsa all'interno della società e di applicarla al suo governo. *"De là suit nécessairement que les députés doivent être les hommes les plus capables, 1° de découvrir, par suite de leur délibération commune, la loi de la raison, la vérité qui, en toute affaire, dans les moindres come dans les plus grandes, existe et doit décider, 2° de faire reconnaître et exécuter par la généralité des citoyens cette loi une fois découverte et rendue."*<sup>86</sup> Del resto, in una democrazia rappresentativa, il popolo non poteva certo esprimere la volontà dello Stato sotto forma di legge. Tra i suoi organi, ve n'era solo uno, il corpo legislativo, che poteva farlo e la cui funzione quindi consisteva nel concentrare i sentimenti, le tendenze, le idee e anche gli interessi che si trovavano sparsi nella società. L'assemblea rappresentativa aveva dunque il compito di fondere tutti questi elementi, ricavandone la volontà generale e dandole espressione giuridica. Per questo essa doveva essere costituita in modo tale che vi si ritrovassero tutti i suoi elementi costitutivi. Un parlamento che così sarebbe divenuto molto più che l'immagine, lo specchio della nazione, ma la sua anima, il suo educatore. *"This is the soul that gives form, life and unity to the commonwealth: from hence the several*

---

<sup>85</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, p. 135

<sup>86</sup> François Guizot, *Histoire des Origines du Gouvernement Représentatif en Europe*, II, Paris, Didier, 1851, p. 253 (1 ed. 1821)

*members have their mutual influence, sympathy and connection.*”<sup>87</sup> Stando così le cose, secondo questa filosofia della rappresentanza, soltanto la proporzionale avrebbe potuto restituire un corpo legislativo capace di formare la legge, espressione autentica della volontà generale: solo i deputati eletti liberamente da tutti i, e non solo da una parte dei, cittadini, infatti, avrebbero potuto portare in parlamento tendenze di spirito e sentimenti vari, esprimendo più o meno confusamente gli elementi di quella volontà generale che poi il parlamento stesso avrebbe raccolto e assemblato, attraverso l’azione libera e indipendente dei deputati deliberanti in comune e sottoposti alla spinta di azioni, reazioni e influenze reciproche.

All’inizio il deputato avrebbe cominciato con il precisare, con il dare forma alla volontà degli elettori da lui fatta propria, ma poi, in parlamento, il suo pensiero sulla volontà generale, così precisato provvisoriamente, sarebbe stato nuovamente influenzato dalle visioni, dai pareri dei suoi colleghi, che gli avrebbero permesso di vedere quella stessa volontà generale in un orizzonte più vasto. Solo da queste azioni e reazioni reciproche sarebbe derivata la vera volontà dello Stato, espressa dal suo organo rappresentativo.

*“Très différenciés au début, les avis peuvent aboutir à la vraie unité, celle qui résulte de la combination de toutes les parties; la loi serait ainsi une véritable moyenne, τὸ μέσον; elle serait la vraie expression de la souveraineté nationale, de la conscience juridique de la nation qui sert de base à cette souveraineté.”*<sup>88</sup>

Ed essendo la base morale di questa sovranità formata dai sentimenti e dalle volontà di tutti i cittadini, i poteri pubblici, fondati su questa sovranità, non avrebbero potuto non contenere tutti i suoi elementi e quindi non avrebbero potuto non essere eletti con il sistema proporzionale. La coscienza popolare avrebbe dovuto esercitare un’influenza più o meno ampia sui parlamentari, la cui azione, a sua volta, avrebbe dovuto riflettersi sulla prima, arricchendola con i frutti della loro esperienza e della loro capacità.

*“They individually, and the Chamber they form, shall have a reflex action on the people [...] while they drive authority from the people, they shall also give the people the benefit of the experience they acquire in the Chamber as well as of the superior knowledge and capacity they may be presumed to possess.”*<sup>89</sup>

Un beneficio reciproco che sarebbe stato mutilato nel caso in cui l’accesso agli organi elettivi fosse stato riservato soltanto a una metà della popolazione, come sarebbe avvenuto,

---

<sup>87</sup> John Locke, *Two Treatises of Government*, London, Whitmore and Fenn, Charing Cross, 1821, p. 371 (1 ed. 1690)

<sup>88</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, p. 140

<sup>89</sup> James Bryce, *The American Commonwealth*, I, New York, Macmillan and Co., 1895, p. 303 (1 ed. 1888)

all'interno di ciascun collegio, con l'elezione maggioritaria, che, secondo la filosofia dell'elezione proporzionale, racchiudeva una concezione materialista e meccanica, da contrapporre all'idea organica e morale dello Stato che avrebbe invece informato il pensiero proporzionalista.

#### **I.4 Diritto di decisione e diritto di rappresentanza**

Abbiamo visto come, secondo i teorici del proporzionalismo, il principio maggioritario pregiudicasse l'eguale partecipazione di tutti i cittadini alla formazione della volontà generale, ovvero alla determinazione delle leggi, all'interno del corpo legislativo. Privare quest'ultimo delle minoranze, infatti, avrebbe significato impedire alle stesse di portare il loro contributo a un processo decisionale che, all'interno di un'assemblea di eletti, non poteva che svolgersi a maggioranza. Il principio maggioritario, a loro avviso, era quindi dettato dalla necessità e doveva essere proprio quella necessità a tracciare la linea di demarcazione tra l'utilizzo della proporzionale e quello del maggioritario, che andava messo in pratica soltanto laddove fosse stato indispensabile: nel caso dell'approvazione di una legge, ad esempio, quando le alternative erano soltanto due (sì o no), sarebbe stato impensabile ipotizzare una decisione presa in altro modo. E fu proprio questo lo spartiacque individuato da tutti i sostenitori del principio proporzionalista, che formularono allora una distinzione che divenne in un certo senso la bandiera della loro battaglia per la riforma, ossia quella tra decisione e rappresentanza, o meglio tra diritto di decisione e diritto di rappresentanza, tra voto deliberativo e voto elettivo. Soltanto nel primo caso era considerato accettabile, anzi ineludibile, il principio maggioritario: l'assemblea legislativa doveva per forza deliberare a maggioranza, ma quella maggioranza doveva rispecchiare anche la maggioranza del corpo elettorale e questo sarebbe stato possibile soltanto se, in occasione del voto elettivo, le minoranze con un certo seguito all'interno del paese non fossero rimaste forzatamente escluse dalla rappresentanza a causa della barriera all'entrata costituita dal sistema maggioritario (fosse esso a doppio turno o a turno unico, *majority* o *plurality*, a scrutinio uninominale o plurinominale). L'applicazione del principio maggioritario alle elezioni era considerato arbitrario e doveva essere combattuto e a fondamento di questa battaglia doveva essere posta proprio la distinzione della quale

abbiamo appena parlato. Una distinzione che secondo il Saripolos risaliva a Dionigi di Alicarnasso,<sup>90</sup> ma che, in epoca contemporanea fu affermata per la prima volta con forza per reclamare l'adozione di un sistema elettorale proporzionale dal francese, discepolo di Charles Fourier, Victor Considérant, che la tratteggiò con chiarezza nella sua celebre lettera alla costituente ginevrina del 1846: *“L’erreur sur laquelle sont échaufaudés nos absurdes procédés électoraux consiste en ce que l’on a confondu deux votes parfaitement distincts par leur nature: le vote représentatif et le vote délibératif. [...] Dans le Vote délibératif la minorité ne saurait évidemment l’emporter sur la majorité. Le vote de la majorité est donc tenu pour la décision de l’Assemblée, et les majorités honnêtes doivent même se prêter à des termes de conciliation de nature à donner, autant que possible, satisfaction aux principes légitimes des minorités.*

*Mais quand un corps électoral est convoqué pour élire ses députés, de quoi s’agit-il? [...] il s’agit, pour chaque électeur, de déléguer son droit dans la décision des affaires du pays, au citoyen qu’il juge le plus capable de le représenter. Quel droit auraient donc les uns d’entraver, de paralyser, d’anéantir les droits des autres?*

*[...] Eh bien! Jusqu’ici on a confondu ces deux Votes, et c’est cette confusion établie dans les esprits entre le vote délibératif et le vote représentatif, qui a faussé les systèmes électoraux, et fait considérer comme légitime, juste et raisonnable ce qui est souverainement illégitime, inique et monstrueux, l’oppression, l’anéantissement du droit des minorités dans chaque collège électoral.”*<sup>91</sup>

Una lunga citazione per segnare quello che fu un punto di svolta, perché questa dicotomia andò a costituire senz’altro il cuore della questione proporzionale. Dopo il Considérant, infatti, tutti i maggiori sostenitori della riforma elettorale fondarono le proprie contestazioni ai sistemi di elezione vigenti anche e soprattutto su di essa, sulla confusione di fondo che, riecheggiando il Considérant, aveva falsato il sistema rappresentativo, costruendo i metodi di elezione dei deputati su presupposti sbagliati. Era come se, insomma, riprendendo quanto detto nel paragrafo precedente, nel passaggio dalla democrazia diretta degli antichi, nella quale il voto deliberativo espresso a maggioranza dei membri della comunità era l’unico possibile e quindi contemplato, alla democrazia rappresentativa, fosse stato saltato un piano, quello della distinzione tra voto deliberativo e voto rappresentativo appunto, applicando il principio aristotelico e rousseauviano sia

---

<sup>90</sup> Cfr. Gaspare Ambrosini, *Op. cit.*, p. 23

<sup>91</sup> Victor Considérant, *De la Sincérité du Gouvernement Représentatif ou Exposition de l’Élection Véridique*, Genève, 1846, pp. 5-7

all'uno che all'altro e dimenticando che nel frattempo erano divenute due manifestazioni di volontà decisamente separate, da fondare quindi su basi diverse, e che la decisione a maggioranza applicata all'elezione dei rappresentanti avrebbe pregiudicato l'eguale concorso di tutti i cittadini alla determinazione della volontà generale, che sotto un governo rappresentativo non poteva che avvenire per il tramite proprio di quei rappresentanti.

Il cuore della questione proporzionale lo abbiamo definito e in effetti nessuno dei campioni del proporzionalismo lesinò riflessioni sul tema, a partire da John Stuart Mill, per il quale “è solo un'idea acquisita quella in base alla quale alla minoranza tocca cedere dinnanzi alla maggioranza e al piccolo numero spetta di inchinarsi davanti al grande numero. Però ci potrebbe essere un *medium* tra la pretesa di accordare al piccolo numero lo stesso potere della maggioranza e la velleità di sommergere completamente la minoranza. Quando il corpo rappresentativo delibera, la minoranza deve per forza essere dominata. In una democrazia rispettosa del requisito dell'eguaglianza è evidente che la maggioranza del popolo, per tramite dei rappresentanti, si impone alla minoranza e ai suoi rappresentanti in parlamento. Ma allora la minoranza dovrebbe essere priva di rappresentanza? Perché la maggioranza deve prevalere sulla minoranza? Per quale ragione la maggioranza deve avere tutti i suoi voti e la minoranza nessuno? È necessario che la minoranza non venga neanche ascoltata?”<sup>92</sup> Ovviamente, il filosofo inglese non fu il solo a porsi queste domande, né l'ultimo a sottolineare la distinzione della quale stiamo parlando, che, quando in Europa, nel 1865, sorse la prima associazione riformista, quella ginevrina, con lo scopo di propagandare e far conoscere il nuovo sistema, nonché di fare pressione sulle istituzioni di quel Cantone svizzero affinché lo adottassero, assurse addirittura a primo e principale punto programmatico del più importante centro di irradiazione della proporzionale. “*L'Association réformiste* – recitava il programma – *a pour but l'établissement d'un système vrai de représentation politique. Ses principes sont les suivants:*  
*Représentation de tous; gouvernement de la majorité.*  
*Des citoyens en nombre suffisant pour parvenir à la représentation, ont tous les mêmes droits à être représentés.*  
[...] *La majorité du Grand Conseil, dont les décisions ont force de loi, doit être l'expression fidèle de la majorité du corps électoral.*”<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> John Stuart Mill, *Considerazioni sul Governo Rappresentativo*, cit., p. 107

<sup>93</sup> Association Réformiste de Genève, *Statuts et Programme*, Genève, Imprimerie Carey Frères, 1871, p. 5

Rappresentanza di tutti, governo della maggioranza che solo così sarebbe stata davvero la maggioranza del paese, legittimata a governare e a votare le leggi dalla reale maggioranza degli elettori. Se da Ginevra ci spostiamo a Bruxelles e se dal programma della prima associazione riformista passiamo a quello dell'associazione che a essa si affiancò come più importante veicolo di diffusione delle idee proporzionaliste nel continente, ovvero quella belga, sorta poco meno di due decenni più tardi, notiamo un cambiamento solo nelle parole, non nella sostanza, che rimaneva la stessa, tanto che il primo articolo del primo numero de *“La Représentation Proportionnelle”*, la rivista dell'Associazione riformista belga per l'adozione della rappresentanza proporzionale, firmato dal presidente Jules de Smedt, aveva come eloquente titolo proprio *“Le Droit de Représentation et le Droit de Décision”* e sviluppava le argomentazioni che nel corso di poco meno di un quarantennio erano diventate classiche per i sostenitori della rappresentanza proporzionale, affermando che *“quand il s'agit de décider une question par un vote dans une assemblée délibérante, on conçoit cette chose, pour amener une solution, que la majorité, même celle d'une seule voix au besoin, l'emporte sur la minorité quelle qu'elle soit.”*

*Mais lorsqu'il est question d'élection, c'est à dire de choisir des mandataires, des députés chargés de délibérer et de voter en lieu et place des électeurs, l'application du principe de la majorité ne se conçoit plus.*

*Une élection n'est pas une plébiscite. [...] Une élection n'est donc pas une décision à prendre, c'est une choix à faire.”*<sup>94</sup> E quando c'era da fare una scelta, e non da prendere una decisione, azione che necessariamente poneva delle alternative non negoziabili, l'apporto delle minoranze in proporzione alla loro consistenza numerica diventava ineludibile, una questione di giustizia rappresentativa. Come vedremo nel prossimo capitolo, anche l'Italia conobbe un'associazione proporzionalista, che fu anzi una delle prime a sorgere sul modello dell'originale ginevrina e che raccoglieva al suo interno illustri pubblicisti che avevano posto anch'essi, prima ancora di formare quell'organizzazione, a fondamento del proprio pensiero e della propria inclinazione a favore della rappresentanza delle minoranze la distinzione/opposizione tra diritto di decisione e diritto di rappresentanza, tra voto deliberativo e voto elettivo. Diversi, secondo Francesco Genala, erano gli obiettivi di questi due tipi di votazione. Nel primo caso, *“l'oggetto del voto forma un'unità fisicamente o moralmente inscindibile e su questo oggetto unico si deve quindi prendere una decisione unica”*; nel secondo caso, invece, *“l'unità dell'oggetto è scomparsa*

---

<sup>94</sup> Jules de Smedt, *Droit de Représentation et Droit de Décision*, *“La Représentation Proportionnelle”*, 1, 1882, p. 1

e ha lasciato spazio a una pluralità, talvolta, grandissima di oggetti distinti e quindi a una corrispondente pluralità o molteplicità di risoluzioni distinte. [...] In questi casi in cui non si riscontra l'unità dell'oggetto e l'unità della risoluzione non sorge la necessità di decidere con la spada della maggioranza e si mantiene invece l'autonomia de' suffragi, la quale sta in rapporto diretto col numero delle persone da eleggere. [...] Ogni gruppo sufficiente a eleggere un rappresentante lo deve ottenere. Solo quando l'eleggendo è uno solo, la maggioranza ha diritto di preponderare; negli altri casi no; perché allora nascono i gruppi, a' quali si applica la massima: a ciascuno il suo rappresentante.”<sup>95</sup> A rendere il quadro e il discorso ancora più chiari ci viene in soccorso un altro instancabile propugnatore della rappresentanza proporzionale in Italia, Attilio Brunialti, per il quale “la maggioranza fa la legge; ma la maggioranza vera, e ad ogni modo la maggioranza dei rappresentanti, non quella degli elettori; sulla decisione esercitano – e n'hanno il diritto – non lieve influsso anche le minorità per mezzo dei loro rappresentanti.”<sup>96</sup> Il cittadino, sosteneva il Brunialti, nelle democrazie dirette poteva con la sua parola influire sulle decisioni; sotto il regime rappresentativo questo diventava impossibile e quindi il suo voto elettivo doveva necessariamente avere una sua efficacia pratica, perché altrimenti egli avrebbe perso la sua parte proporzionale d'influenza sulle decisioni dell'assemblea cui viceversa aveva tutto il diritto: “La decisione – sentenziava il Brunialti – è il diritto delle maggioranze, ma la rappresentanza è il diritto di tutti gli elettori.”<sup>97</sup> Solo con l'effettivo esercizio da parte di tutti gli elettori del diritto di rappresentanza, lo ripetiamo, le decisioni sarebbero state prese dalla reale maggioranza del corpo rappresentativo. Con i metodi di elezione più diffusi nella seconda metà del diciannovesimo secolo, sostenevano i proporzionalisti, esse venivano prese, a maggioranza, dai rappresentanti di una minoranza. Ribaltando il concetto, a decidere era la maggioranza di una minoranza, come spiegava chiaramente colui che in molti definirono il John Stuart Mill dell'Europa continentale, il presidente dell'associazione riformista ginevrina, Ernest Naville. “*Même en admettant (ce qui est une concession énorme) – scriveva - que la majorité vraie se trouve représentée, le droit de décision ne risque pas moins de passer aux représentants de la minorité du corps électoral. Il est facile de s'en rendre compte. Dans le système actuel, en supposant un seul corps électoral, la totalité des députés peut, à rigueur, ne représenter que la moitié des électeurs plus un. Or, la totalité des députés ne représentant que la moitié des électeurs, la*

---

<sup>95</sup> Francesco Genala, *Op. cit.*, pp. 32-33

<sup>96</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., p. 360

<sup>97</sup> Idem, *La Giusta Rappresentanza di tutti gli Elettori*, Roma, Stabilimento G. Civelli, 1878, pp. 14-15

*moitié des députés ne représente que le quart des électeurs. Donc, le vote qui décide les affaires de tous, qui établit la loi à laquelle tous sont soumis, qui fixe l'impôt que tous doivent payer, peut ne provenir que des représentants du quart environ des électeurs. Si, dans l'assemblée des citoyens d'Uri réunis en landsgemeinde, on faisait voter le peuple sur une question de tendance, et que, la minorité étant exclue, la majorité seule décidât ensuite les affaires de l'État, il est clair que la majorité de cette majorité ne serait, dans le plus grand nombre des cas, qu'une minorité. [...] Nos systèmes d'élections permettent que ce fait se réalise dans l'ordre représentatif.”*<sup>98</sup> Un problema, una falla nella giustizia del sistema rappresentativo, perfettamente sintetizzati anche dal Brunialti, quando avvertiva: “Si fanno a maggioranza le elezioni; poi gli eletti decidono a loro volta a maggioranza, e così questa, se è tale rispetto all'Assemblea che delibera, diventa minoranza rispetto al corpo elettorale. Di guisa che coi metodi presenti i governi rappresentativi si riducono virtualmente a vere oligarchie.”<sup>99</sup>

Naturalmente, in questa rassegna, non poteva mancare Thomas Hare, che, citando l'americano Calhoun, mise in guardia dalla tirannia della maggioranza, della falsa maggioranza che avrebbe dominato qualora l'intera comunità nazionale fosse stata trattata come un monolite, un'unità avente un unico interesse, senza dar voce a tutte le sue componenti, che invece avrebbero dovuto concorrere a quella che il politico statunitense chiamava “maggioranza costituzionale”, ossia la vera maggioranza, quella derivante dall'eguale e proporzionale rappresentanza delle minoranze, impossibile in sede di suffragio maggioritario.<sup>100</sup> Perfino un agguerritissimo avversario della proporzionale, e in particolare di quello schema di rappresentanza che passò alla storia come metodo Hare, come Walter Bagehot, era costretto ad ammettere, pur senza arrischiarsi nel proporre un rimedio diverso dal ridisegno delle circoscrizioni elettorali, dal momento che egli vedeva nel sistema maggioritario un metodo adatto al carattere e alle tradizioni inglesi, i grossi squilibri nella rappresentanza che rischiavano di minare la credibilità delle istituzioni rappresentative britanniche (la sua opera più importante, “*The English Constitution*”, era peraltro del 1867, l'anno di approvazione della seconda grande riforma elettorale in Inghilterra, che sancì un ulteriore riequilibrio delle e tra le circoscrizioni in direzione della

---

<sup>98</sup> Ernest Naville, *La Question Électorale en Europe et en Amérique*, Genève-Bâle, Librairie H. Georg, 1871 (1 ed. 1867), p. 211

<sup>99</sup> Attilio Brunialti, *La Giusta Rappresentanza di tutti gli Elettori*, cit., pp. 15-16

<sup>100</sup> Thomas Hare, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, Longman, Green, Longman, Roberts, & Green, 1865, pp. 3-5.

Cfr. anche John Caldwell Calhoun, *A Disquisition on Government, and a Discourse on the Constitution and Government of the United States*, Columbia, S. C., A. S. Johnston, 1851, pp. 13-27

rappresentanza proporzionale *lato sensu*): “*I have myself had a vote for an agricultural county for twenty years, and I am a Liberal; but two Tories have always been returned, and all my life will be returned. As matters now stand, my vote is of no use.*”<sup>101</sup>

Le obiezioni poste dai sostenitori del principio maggioritario da applicare anche alle elezioni dei rappresentanti erano da ascrivere a diversi ordini di motivi. Ecco il primo: secondo i difensori del sistema elettorale allora maggiormente diffuso nella parte di mondo dotata di istituzioni rappresentative, l'elettore, al momento del voto, quando si trovava a scegliere tra due candidati, si trovava a scegliere anche quale degli indirizzi politici da loro sostenuti dovesse essere adottato per il governo del paese. Il voto, quindi, anche quello elettorale, doveva essere considerato come avente carattere deliberativo. Una tesi che i proporzionalisti avevano buon gioco nel respingere, puntando, come faceva il Genala nel passaggio che abbiamo già richiamato, sulla mancanza, nel caso delle elezioni, dell'unità dell'oggetto e quindi dell'unità della risoluzione, potendo gli elettori decidere tra i vari candidati in corsa, che non necessariamente erano soltanto due. Inoltre, dicendola con l'Ambrosini, “l'elettore, nel dare un voto ad una persona o ad un partito, si pronuncia bensì per un indirizzo politico, ma non piglia in concreto alcuna deliberazione, sibbene contribuisce alla formazione di quell'Assemblea, alla quale soltanto spetterà in concreto di deliberare con votazioni che necessariamente importano il prevalere della maggioranza.

Queste ultime votazioni soltanto hanno carattere deliberativo; e perciò è solo ad esse e non anche alle altre che hanno carattere elettivo, che deve o che comunque può bene limitarsi, senza causare inconvenienti, ed assolvendo d'altra parte ad un principio di giustizia, l'applicazione del sistema maggioritario.”<sup>102</sup>

Il secondo motivo di contestazione nei confronti della dicotomia fondante il pensiero proporzionalista partiva dall'interpretazione che vedeva il sistema maggioritario come costituente l'essenza stessa del governo rappresentativo, a esso connaturato e inestricabilmente connesso. La limitazione di quello stesso sistema soltanto ai voti deliberativi, dunque, avrebbe intaccato quell'essenza, non corrispondendo alla legge intima e al meccanismo di funzionamento del sistema democratico e rappresentativo che inevitabilmente poggiava sulla maggioranza, escludendo automaticamente la necessità di ricorrere al principio opposto di rappresentanza delle minoranze.

Coloro che invece quel principio sostenevano e volevano introdurre nella legislazione elettorale rispondevano che il voto a maggioranza e quello proporzionale erano due

---

<sup>101</sup> Walter Bagehot, *The English Constitution*, London, Chapman and Hall, 1867, p. 187

<sup>102</sup> Gaspare Ambrosini, *Op. cit.*, p. 25

meccanismi non necessariamente opposti e reciprocamente escludentisi, ma anzi conciliabili, dal momento che “la rappresentanza delle minoranze non esclude che la maggioranza abbia il maggior numero di rappresentanti e possa così assolvere alla funzione deliberativa, [...] tutt’altra che quella pretesa dalla suddetta corrente di pensiero è l’essenza intima e l’esigenza fondamentale del sistema rappresentativo.”<sup>103</sup>

Essendo il concetto di democrazia strettamente connesso al principio dell’eguaglianza di tutti i cittadini nella partecipazione alla cosa pubblica, secondo la già citata massima di John Stuart Mill di “governo di tutto il popolo esercitato attraverso eguali rappresentanze,”<sup>104</sup> riconoscere efficacia soltanto ai voti della maggioranza, negandola al contempo ai suffragi dati dalle minoranze, avrebbe significato infrangere quel principio e creare un cortocircuito nel sistema rappresentativo, minando alle basi l’idea stessa di democrazia. Anche François Guizot, nel 1821, quindi molto prima che esplodesse in tutta la sua evidenza la questione proporzionalista, sottolineava le fragili basi sulle quali sull’argomento, a suo avviso, si poggiavano le motivazioni dei teorici dei diritti esclusivi della maggioranza: “*Le but du gouvernement représentatif est de mettre publiquement et aux pris les grands intérêts, les opinions diverses qui se partagent la société et s’en disputent l’empire, dans la juste confiance que, de leurs débats, sortiront la connaissance et l’adoption des lois et des mesures qui conviennent mieux au pays en général. Ce but n’est atteint que par le triomphe de la vraie majorité, la minorité constamment présente et entendue.*”<sup>105</sup> Senza il predominio della vera maggioranza, non ci sarebbe sistema rappresentativo, né democrazia, ma soltanto oppressione: “*Si la majorité est déplacée par artifice, il y a mensonge. Si la minorité est mise d’avance et hors de combat, il y a oppression. Dans l’un ou l’autre cas, le gouvernement représentatif est corrompu. Toutes les lois constitutives de cette forme de gouvernement ont donc deux conditions fondamentales à remplir: 1° procurer la mise en lumière et la victoire de la vraie majorité; 2° garantir l’intervention et le libre effort de la minorité.*

*Ces deux conditions pèsent sur les lois qui règlent le mode d’élection des députés comme sur celles qui président aux débats des assemblées délibérantes. Ni dans l’un ni dans l’autre cas, il ne doit y avoir mensonge ou tyrannie.*

*Un système électoral qui, d’avance, annulerait, quant au résultat définitif des élections, c’est à dire, quant à la formation de l’assemblée délibérante, l’influence et la participation*

---

<sup>103</sup> *Ibidem*

<sup>104</sup> Cfr. nota 84

<sup>105</sup> François Guizot, *Op. cit.*, II, p. 259

*de la minorité, détruirait le gouvernement représentatif, et serait aussi fatal à la majorité elle-même qu'une loi qui, dans l'assemblée délibérante, condamnerait la minorité à se taire.*<sup>106</sup>

Leggendo questi passi, non possiamo non annoverare il Guizot tra i sostenitori della rappresentanza delle minoranze e definirlo sostanzialmente un proporzionalista *ante-litteram*. Questo almeno a livello teorico, dal momento che, nei quasi due decenni della Monarchia di luglio nata dalla Rivoluzione del 1830, della quale egli fu uno dei più eminenti rappresentanti (più volte Ministro, Capo del Governo *de facto* tra il 1840 ed il 1847 e anche formalmente negli ultimi mesi del regno di Luigi Filippo d'Orléans), nonostante le spinte alla riforma elettorale e i diciotto progetti presentati a tal fine, la legge che regolava il metodo di elezione dei deputati restò quella approvata subito dopo le radiose giornate che portarono alla caduta di Carlo X,<sup>107</sup> tanto che il *casus belli* che provocò la Rivoluzione del 1848 fu proprio la proibizione di alcuni banchetti politici, nei quali si reclamava il diritto di riunione e ai quali non era estranea neanche l'aspirazione a una nuova legge elettorale.

Ma visto che di teoria, almeno per il momento, parliamo, bisogna riconoscere che il grande intellettuale e politico francese fosse un propugnatore dei diritti delle minoranze e un convinto assertore della distinzione tra diritto di decisione e diritto di rappresentanza che, per l'essenza stessa del sistema rappresentativo, doveva essere garantito anche alle minoranze. E qui si annidava l'obiezione forse più difficile da controbattere per i proporzionalisti, visto l'indiscutibile riscontro pratico dell'affermazione in base alla quale era falso sostenere che, sotto l'egida di un sistema elettorale maggioritario, le minoranze non fossero rappresentate. Un partito, una parte politica che era minoranza in un determinato collegio, infatti, magari in un altro collegio poteva contare sulla maggioranza, ottenendo così il diritto di eleggere dei deputati, evitando che all'interno dell'assemblea i partiti di minoranza restassero totalmente esclusi dalla rappresentanza. *“La libre et sérieuse discussion des questions à trancher – scriveva l'Esmein – est la vraie caractéristique du gouvernement représentatif. Or, pour que la discussion soit féconde, il faut qu'elle soit contradictoire pleinement; il est nécessaire que tous les partis sérieux puissent y faire entendre leur voix et présenter leur doctrine. Mais, pour la représentation*

---

<sup>106</sup> *Ivi*, pp. 259-260

<sup>107</sup> Si trattava di un sistema maggioritario a tre turni, che prevedeva l'elezione, ai primi due turni, dei candidati che potessero contare su un numero di voti pari almeno a un terzo dei componenti del collegio elettorale e alla metà più uno dei voti espressi. Nell'eventuale terzo turno invece si sarebbero dovuti confrontare i due candidati che avessero conseguito il maggior numero di voti.

*dont il s'agit là, il suffit de quelques membres de chaque parti siégeant à la Chambre; toute idée de proportion numérique peut être écartée. Or, cette représentation telle qu'elle, la force des choses, la division inévitable du corps électoral en circonscriptions, la fournissent nécessairement.*<sup>108</sup>

Alla maggioranza il potere di decidere, alle minoranze un diritto di tribuna ampiamente garantito dal procedimento elettorale maggioritario e dall'inevitabile divisione in circoscrizioni che esso portava con sé, che permetteva a delle minoranze di un certo peso, soprattutto se concentrate in alcuni collegi, di pervenire alla rappresentanza, assicurata attraverso mezzi che i sostenitori dei metodi maggioritari chiamavano “naturali”. Un meccanismo, questo, riconosciuto da tutti a livello teorico, dai proporzionalisti della seconda metà del diciannovesimo secolo ai politologi contemporanei, tra i quali Giovanni Sartori, il quale formulò sugli effetti nazionali del sistema maggioritario una vera e propria legge, la quale stabiliva che i partiti minoritari, diversamente da quelli maggioritari, a livello nazionale sono tanto più penalizzati quanto più sono distribuiti in maniera omogenea sul territorio, e sono invece relativamente avvantaggiati quanto più sono concentrati territorialmente.<sup>109</sup>

Un'obiezione, quella delle cosiddette “compensazioni” che i sostenitori dell'elezione proporzionale presero in seria considerazione, perché, come abbiamo detto, aveva un evidente riverbero pratico e poteva rappresentare il grimaldello con il quale scardinare le loro teorie. Innanzitutto, dicevano, invocando questo argomento gli apologeti del sistema maggioritario ammettevano la fondatezza della critica che a esso veniva mossa: “Implicitamente cioè riconoscono che questo sistema di per sé non si basa sulla giustizia assoluta e che può dar luogo al grave inconveniente [...] che verrebbe eliminato in virtù delle compensazioni in parola.”<sup>110</sup>

Le risposte più pregnanti, tuttavia, erano altre, a partire da quelle di chi, come ad esempio il Saripolos,<sup>111</sup> invocava la necessità che ciascun cittadino contribuisse effettivamente alla formazione degli organi dello Stato (in questo caso l'assemblea rappresentativa): è vero che i sostenitori di un determinato partito sconfitto all'interno di un collegio avrebbero potuto consolarsi con la vittoria del proprio partito in un'altra circoscrizione elettorale, ma avrebbero comunque visto pregiudicato il proprio diritto a partecipare egualmente al

---

<sup>108</sup> Adhémar Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Général des Lois et des Arrêts, 1896, p. 670

<sup>109</sup> Cfr. Giovanni Sartori, *Le “Leggi” sull'Influenza dei Sistemi Elettorali*, “Rivista Italiana di Scienza Politica”, XIV, 1, 1984, pp. 3-40 e *Ingegneria Costituzionale Comparata*, cit.

<sup>110</sup> Gaspare Ambrosini, *Op. cit.*, pp. 17-18

<sup>111</sup> Cfr. Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, I, pp. 373-376

governo del paese e annullata l'efficacia del proprio voto. Un'interpretazione questa risalente a John Stuart Mill, che, come il Saripolos peraltro, la legava alla critica della rappresentanza per partiti e all'elogio, assente invece nell'autore greco, di quella personale. *“I greatly over-estimate the importance of securing to every elector a direct representation, because those who are not represented directly are represented indirectly. If Conservatives are not represented in the Tower Hamlets, or Liberals in West Kent, there are plenty of Conservatives or Liberals returned elsewhere, and those who are defeated may console themselves by the knowledge that their party is victorious in many other places. Their party yes: but is that all we have to look to? Is representation of parties all we have a right to demand for our representative system? [...] Why is it, then, that such a system of representation would be intolerable to us? Sir, it is because we look beyond parties, because we care for something besides parties; because we know that the constitution does not exist for the benefit of parties, but of citizens.”*<sup>112</sup>

Secondo questa visione nessuna opinione, nessun interesse, nessun punto di vista, in linea di principio, sarebbe dovuto rimanere senza rappresentanza. Inoltre, l'efficacia delle compensazioni elettorali, avvisavano i proporzionalisti, non doveva essere esagerata, né sopravvalutata: bastava infatti analizzare, laddove il sistema maggioritario, e dunque le suddette compensazioni, operavano, quanta parte degli elettori fosse rimasta senza rappresentanza e quanto, dal punto di vista strettamente matematico, la percentuale di voti ottenuta dai vari partiti si fosse discostata dalla percentuale di seggi da essi effettivamente ottenuta. Un partito uniformemente distribuito sul territorio, infatti, dotato di una certa forza elettorale, ma non tale da avere la meglio nei singoli collegi (se non in pochissimi casi), non avrebbe ricevuto alcun beneficio dalle compensazioni, rimanendo o totalmente escluso dalla rappresentanza o fortemente sottorappresentato. Limiti che aveva ben presente, oltre un secolo prima di Sartori, anche Attilio Brunialti, il quale spiegava come le compensazioni, oltre a essere molto rare, presentassero due inconvenienti: in primo luogo erano false e illusorie e in secondo luogo non erano e non potevano essere proporzionali, “poi, che v'ha sempre un numero considerevole di cittadini il cui voto potrebbe e dovrebbe valere qualche cosa, e invece non conta niente. E resta dimostrato, il numero dei collegi nei quali una data opinione prevale, non essere proporzionato alla generale prevalenza di cotesta opinione. Partiti politici di importanza considerevole sono alle volte affatto sparsi e

---

<sup>112</sup> John Stuart Mill, *Personal Representation. Speech of John Stuart Mill Delivered in the House of Commons*, cit., pp. 11-12

disseminati per tutto il paese.”<sup>113</sup> Anche Carlo Francesco Ferraris, altro proporzionalista italiano, muoveva alle compensazioni obiezioni simili: “1° l’affermazione è gratuita, poiché l’effetto indicatovi è un portato del caso, non una conseguenza intrinseca del sistema; 2° la proporzione fra i rappresentanti e la minorità è dimostrata dall’esperienza affatto insufficiente.”<sup>114</sup> Ancor prima del Brunialti e del Ferraris era stato Thomas Hare a fornirci un esempio pratico di come “*the number of localities in which any given opinions prevail are not proportional with the general prevalence of those opinions.*”<sup>115</sup> Il giurista inglese dimostrava come, nelle elezioni generali del 1852, il numero di voti raccolto dai partiti di maggioranza nelle costituenze contestate (non era raro infatti il caso di circoscrizioni elettorali all’interno delle quali si presentava un solo candidato che naturalmente veniva dichiarato immediatamente eletto) fosse stato pari a 291.118, mentre le minoranze avevano ottenuto poco meno di 200.000 voti. I due quinti degli elettori erano rimasti esclusi dalla rappresentanza. Comprendendo anche i collegi non contestati, lo Hare stimava in circa 500.000 gli elettori che non avevano contribuito all’elezione di alcun deputato. Il sistema delle compensazioni, concludeva, non era altro che il fuoco fatuo dei politici del diciannovesimo secolo: “*Although the opinion and sympathies of a minority are set at defiance in one place, it is a sufficient justification for this state of things that persons, whose opinions correspond with those of that minority, may form a majority in some other place, and that they then succeed in suppressing the voice of those whose opinions are in harmony with the victorious party elsewhere, is to set up one great evil as a compensation for another. [...] Political action, instead of being the result of a steady and legitimate adaptation of means to an end, is converted into a game of chance, a speculation in which the failure upon one card is to be compensated by the success upon another.*”<sup>116</sup>

Gli effetti delle compensazioni erano quindi inefficaci e insufficienti, basate come esse erano sulla sorte e sul disegno delle circoscrizioni che, molto spesso, poteva anche non essere casuale visto il frequente ricorso da parte del partito al potere alla geometria elettorale, ovvero al ritaglio artificiale delle circoscrizioni al precipuo scopo di includere al loro interno un certo numero di elettori a esso presumibilmente favorevoli, escludendo così di fatto le minoranze dalla possibilità di ottenere rappresentanti. Si trattava in realtà di una

<sup>113</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., pp. 366-367

<sup>114</sup> Carlo Francesco Ferraris, *La Rappresentanza delle Minoranze nel Parlamento*, Torino, Tipografia C. Favale e Comp., 1870, p. 25

<sup>115</sup> Thomas Hare, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, Longman, Green, Longman, Roberts, & Green, 1865, p. 8

<sup>116</sup> *Ivi*, pp. 9-10

pratica non necessariamente connessa con il sistema maggioritario, ma particolarmente efficace, naturalmente, sotto l'egida di tale sistema, nell'ambito del quale pochi voti di scarto potevano decidere le sorti della competizione all'interno di ciascun collegio. Una pratica molto conosciuta e praticata in particolare negli Stati Uniti, dove nacque il nome a essa attribuito: “*gerrymander*.”<sup>117</sup>

Oltre alle operazioni di geometria elettorale, un altro limite all'efficacia delle compensazioni era costituito dalla grandezza dei collegi, nel senso che l'efficacia stessa era inversamente proporzionale all'ampiezza delle circoscrizioni. Evidentemente, le possibilità di una minoranza di farsi maggioranza in un altro collegio aumentavano all'aumentare del numero dei collegi stessi e al restringersi della loro grandezza, fino a massimizzarsi nel caso di un territorio diviso in una molteplicità di collegi uninominali.

Viceversa, al diminuire del numero di circoscrizioni e all'aumentare della loro ampiezza, fermo restando, ma questo è ovvio, lo scrutinio maggioritario, le opportunità delle minoranze di ottenere una rappresentanza sarebbero calate fino all'ipotesi estrema (e mai praticata in un regime di democrazia rappresentativa) di un unico collegio nazionale, all'interno del quale al partito di maggioranza relativa fossero assegnati tutti i seggi disponibili. Ovviamente, in questo caso, puramente scolastico, l'effetto delle compensazioni sarebbe stato del tutto nullo, non operante.

Al di là di queste ultime notazioni di ingegneria elettorale, quello che qui interessava era focalizzare l'attenzione sulle risposte che i proporzionalisti fornivano alle obiezioni dei sostenitori del principio maggioritario che contestavano loro la legittimità della distinzione tra diritto di decisione, che doveva, per necessità, appartenere alla maggioranza dell'assemblea, e diritto di rappresentanza, che doveva invece spettare a tutti gli elettori cui bisognava riconoscere il diritto a una rappresentanza proporzionale al proprio peso nella società, a un voto il più possibile efficace. Questo era, lo ripetiamo, il cuore della questione proporzionalista, il presupposto, esplicito o implicito, sul quale si basavano tutte le concezioni dei propugnatori della proporzionale e tutti i sistemi di rappresentanza proporzionale da essi proposti.

---

<sup>117</sup> Si tratta di una crasi tra il nome del governatore democratico del Massachusetts che nel 1811 per primo ricorse alla geometria elettorale, Elbridge Gerry, e la parola salamandra, perchè alcuni distretti elettorali ridisegnati assomigliavano, appunto, a una salamandra.  
Cfr. anche Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, I, pp. 376, 383, 384

## I.5 Motivi a sostegno della proporzionale

Dal cuore della proporzionale, dalla distinzione tra diritto di decisione e diritto di rappresentanza con connesso potere deliberativo alla vera maggioranza dell'assemblea, coincidente con, e riflettente la, reale maggioranza del paese, possiamo adesso passare a esaminare tutte le altre motivazioni, tutte le altre spiegazioni che i proporzionalisti ponevano a fondamento della loro richiesta di riforma dei sistemi elettorali. Motivazioni e spiegazioni che naturalmente non potevano non trarre origine da quelli che erano da loro considerati i difetti del sistema maggioritario, dietro i quali, come in controluce, si stagliavano i pregi della rappresentanza proporzionale, i perché dell'auspicabile adozione della stessa. In questo caso ci soccorre colui che abbiamo già descritto come forse il più instancabile propugnatore della proporzionale, Ernest Naville, che esponeva in poche parole e in modo sistematico i capi di imputazione dei quali accusava i sistemi maggioritari.<sup>118</sup>

Sistemi che, in primo luogo, erano considerati ingiusti, in quanto lasciavano senza rappresentanza un numero di elettori che in linea di principio poteva coincidere con la metà meno uno dell'intero corpo elettorale. Questo in caso di elezione a maggioranza assoluta, perché nell'ipotesi di maggioritario a un turno questa quota poteva anche calare fino all'ipotesi di scuola di un candidato che, in una competizione a dieci, riuscisse eletto con il 10,1% dei voti, contro il 10% di altri otto ed il 9,9% del decimo.

In secondo luogo, il sistema delle maggioranze elettorali era oppressivo, dal momento che distruggeva e comprimeva la legittima libertà dell'elettore, impossibilitato a esprimere senza vincoli la propria preferenza per un candidato a lui gradito (magari anche - nel caso del metodo Hare che il Naville aveva in mente e che, come vedremo, prevedeva la possibilità di votare anche per personalità che si fossero presentate al di fuori della costituenza di residenza dell'elettore - non nella propria circoscrizione), ma con poche *chances* di vincere e costretto spesso a dirottarla su candidati con maggiori possibilità di successo, proposti e imposti dai capi di partito: il suo voto andava non al candidato preferito, ma al meno sgradito, al meno peggio. Era in sostanza una critica a quello che, nel secolo successivo, sarebbe stato definito voto utile, contrapposto al voto espressivo,<sup>119</sup> uno

---

<sup>118</sup> Ernest Naville, *La Question Électorale en Europe et en Amérique*, cit., pp. 2-3

<sup>119</sup> Cfr. Maurizio Cotta, Donatella Della Porta, Leonardo Morlino, *Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino, 2008 (1 ed. 2001)

di quelli che il Duverger avrebbe poi chiamato effetti psicologici (o indiretti) dei sistemi elettorali, che si sommano ai cosiddetti effetti meccanici (o diretti),<sup>120</sup> che nel caso del sistema maggioritario consistevano proprio nell'esclusione (a livello di collegio) delle minoranze dalla rappresentanza, che abbiamo ampiamente visto essere una delle critiche più importanti mosse dai proporzionalisti.

Inoltre, i sistemi maggioritari erano accusati di turbare la pace elettorale, *“parce que la lutte de deux partis, dont l'un exclut l'autre, éveille les passions, provoque à l'excitation des haines, des défiances, des divisions, et amène trop souvent l'emploi de la violence et de la corruption.”*<sup>121</sup> Insomma, i sistemi maggioritari, il cui principio ordinatore era inevitabilmente quello del *winner takes all*, trasformavano la lotta politica in un confronto tra vincitori e vinti, laddove il vincitore, appunto, prendeva tutto e i vinti non avevano neanche quella sorta di premio di consolazione costituito invece, nei sistemi proporzionali, dall'equa rappresentanza di ciascun gruppo con un'adeguata forza nel paese. *“Per ottenere il proprio rappresentante, bisogna usurpare l'altrui; per non rimanere soverchiati, soverchiare; per difendersi, assalire; per vincere, annientare gli avversari; per esercitare un proprio diritto politico, offendere negli altri cittadini l'uguale diritto, più la libertà e la integrità delle loro persone. Dove trovare un organismo di legge più assurdo e malefico di questo, che fa degli elettori tanti nemici e li trascina a dar di cozzo gli uni contro gli altri?”*<sup>122</sup>

Il quarto difetto dei sistemi maggioritari era invece individuato nel fatto che essi fossero dannosi (il termine usato dal Naville era *“funesti”*<sup>123</sup>) per il corpo rappresentativo, in quanto idee che avevano un buon numero di sostenitori e che potevano contare su una certa accoglienza all'interno di un determinato paese, non avevano invece alcuna risonanza in parlamento e di conseguenza non potevano influire sulle sue deliberazioni. *“La porte des Conseils se trouve fermée à des hommes d'un caractère indépendant et d'une valeur personnelle véritable, qui ne sauraient faire les sacrifices nécessaires pour se concilier la faveur changeante des majorités. [...] Les questions les plus importantes pour le pays, au lieu d'être décidées à la suite d'une discussion vraiment libre, sont tranchée d'avance par le résultat des élections.”*<sup>124</sup>

Infine, il sistema maggioritario era accusato di essere falso, di falsificare la rappresentanza,

---

<sup>120</sup> Cfr. Maurice Duverger, *I Partiti Politici*, cit.

<sup>121</sup> Ernest Naville, *La Question Électorale en Europe et en Amérique*, cit., p. 2

<sup>122</sup> Francesco Genala, *Op. cit.*, p. 59

<sup>123</sup> Ernest Naville, *La Question Électorale en Europe et en Amérique*, cit., p. 2

<sup>124</sup> *Ivi*, pp. 2-3

dal momento che le maggioranze che finivano per trionfare all'interno delle singole circoscrizioni erano quasi sempre fittizie, derivanti da coalizioni elettorali forzate, dettate dalla necessità di raccogliere i voti sufficienti a ottenere tutta la posta in palio, con candidati inevitabilmente di compromesso che i cittadini erano costretti a scegliere contro voglia, mentre avrebbero preferito votare per altri.

A questo punto, riassunti grazie al Naville i difetti che i proporzionalisti imputavano ai sistemi elettorali allora più diffusi, possiamo rilevare, quasi *a contrario*, quali fossero invece i miglioramenti che il nuovo metodo di elezione avrebbe potuto apportare, e a loro avviso avrebbe apportato, alle istituzioni rappresentative. Insomma, possiamo ora andare a esaminare i perché della proporzionale.

In primo luogo, il nuovo metodo di scrutinio avrebbe garantito la giustizia e la verità delle elezioni, della rappresentanza. *“Il assure à chaque électeur une influence personnelle égale dans les limites du possible, et assure ainsi à chaque parti politique, formé d'un certain nombre de groupes réunis dans une volonté commune, sa part dans la représentation proportionnelle.”*<sup>125</sup> A ogni gruppo elettorale sarebbe dunque spettata la sua giusta rappresentanza, cosa che si sarebbe inevitabilmente riflessa sulla verità della rappresentanza stessa: la maggioranza parlamentare, cioè, avrebbe rispecchiato la reale maggioranza degli elettori e quindi, e in questo caso torniamo al cuore del problema, le decisioni sarebbero state prese dall'autentica maggioranza del paese, il governo assicurato all'autentica maggioranza del paese. Vera rappresentanza, in quanto rappresentanza di tutti i gruppi elettorali, i più estesi e i più ridotti. Potere alla maggioranza, che sarebbe rimasta tale, ma che sarebbe stata controllata dalle minoranze, nell'interesse della nazione e della maggioranza stessa. *“Il assurera, autant qu'il est possible, l'accord des Conseils et du corps électoral, l'harmonie de l'ordre politique et de la société. En réalisant ainsi le système représentatif, qui est absolument faussé par le système actuel, il ouvrira la porte toute large aux réformes vraiment réclamées par l'opinion publique, et préviendra, autant qu'il est possible, l'oeuvre toujours dangereuse, et presque toujours funeste des révolutions.”*<sup>126</sup> Le minoranze non avrebbero avuto un peso superiore ai loro risultati elettorali. Per questo non sarebbe stato neanche completamente giusto usare il termine rappresentanza delle minoranze. Si sarebbe trattato della rappresentanza di tutti, anzi, della vera e giusta rappresentanza di tutti. *“Les réformistes demandent la représentation vraie du peuple politique, c'est à dire de l'ensemble des électeurs. Ils ne demandent pas la*

---

<sup>125</sup> *Ivi*, p. 5

<sup>126</sup> *Ivi*, p. 6

*représentation des minorités, ni celle des classes, ni celle des groupes, ni celle des opinions, ni celle des intérêts. Ils demandent la représentation des électeurs. Majorités, minorités, opinions, intérêts, sont choses abstraites qui ne parviennent à la représentation que par l'intermédiaire des hommes qui les font représenter, en vertu du droit inhérent à leurs personnes. Le droit politique, comme le devoir politique, appartient aux personnes et non aux choses matérielles ou abstraites.*"<sup>127</sup>

I proporzionalisti sostenevano poi che un altro motivo per reclamare la riforma elettorale nel senso da loro auspicato dovesse consistere nel fatto che la rappresentanza proporzionale avrebbe restituito la libertà agli elettori, che così non sarebbero più stati costretti a sacrificare le proprie idee, concedendo il proprio voto a candidati di compromesso, figli di coalizioni elettorali disomogenee, sommandolo a quello di elettori spesso con opinioni completamente diverse dalle loro, il tutto per raggiungere la maggioranza, unico modo per ottenere la rappresentanza. *“Le système nouveau [...] laisse l'électeur libre dans son choix, sans imposer à cette liberté aucune limite autre que celle qui résulte de la nature même des choses, c'est à dire du caractère nécessairement collectif du droit à la représentation.”*<sup>128</sup> Il cittadino avrebbe goduto della massima libertà possibile, non condizionato nella propria scelta dal dilemma tra voto utile e voto espressivo e dal timore che il proprio suffragio andasse sprecato e quindi da quello di rimanere senza rappresentanza. Una libertà legittima secondo i proporzionalisti e che doveva trovare l'unica barriera in quel carattere collettivo del diritto alla rappresentanza di cui parlava il Naville e che coincideva in pratica con la necessità da parte di ogni gruppo elettorale, per ottenere seggi in parlamento, di raggiungere il quoziente. Grazie a questa libertà *“on aura un parlement composé de députés véritablement munis de la confiance de leurs électeurs. Les députés seront plus indépendants, sachant que, s'ils mécontentent la majorité ou même la presque totalité des électeurs qui les ont élus, ils peuvent être réélus par d'autres, par le parti de minorité.”*<sup>129</sup> La proporzionale avrebbe quindi portato in dote anche una maggiore indipendenza da parte dei deputati, non più vincolati nelle loro azioni dalla necessità di non scontentare una parte dei propri elettori determinante per una loro eventuale rielezione, ma più portati ad agire per quello che, a loro avviso, era l'interesse comune, nella consapevolezza che, pur perdendo consensi da una parte, avrebbero potuto guadagnarne da un'altra. Era una concezione, questa, fortemente legata a un'idea di confronto politico

---

<sup>127</sup> Idem, *Le Fond du Sac. Lettre sur la Question Électorale Adressée à un Membre du Grand Conseil de Genève*, cit., pp. 5-6

<sup>128</sup> Idem, *La Question Électorale en Europe et en Amérique*, cit., p. 5

<sup>129</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, pp. 155-156

come confronto tra persone, tra candidati, non tra partiti ben strutturati e con un elettorato di riferimento abbastanza stabile e definito.

Con la scomparsa del voto utile, e di conseguenza del voto inutile dato a un candidato di bandiera senza alcuna possibilità di ottenere la rappresentanza, sarebbe anche venuto meno un forte incentivo all'astensionismo che, secondo i proporzionalisti, nelle elezioni a scrutinio maggioritario era mediamente molto alto proprio a causa della sensazione, percepita da elettori che non si riconoscevano in nessuno dei candidati, o comunque in nessuno dei candidati accreditati di un'eventuale vittoria, di sprecare il proprio voto: meglio quindi non perdere tempo e rimanere a casa; andare o non andare a votare, per cittadini che non avevano alcuna speranza che le proprie idee potessero trovare rappresentanza in parlamento, rischiava di essere perfettamente uguale. *“The absence of more than half the voters from the poll may be explained on the ground either that they thought the senatorial talent to be gained or lost by the preference of many candidates to the others would be so small that is not worth a visit to the polling booth, or that they entertained opinions of which none of the candidates were the exponents; or the indifference of the absent electors might be owing to both of these reasons.”*<sup>130</sup> Con la rappresentanza proporzionale, essendo destinate a essere escluse dal parlamento solo le piccole frazioni al di sotto del quoziente, gli elettori sarebbero stati spinti a votare per i propri candidati (o partiti) preferiti, certi che questi ultimi avrebbero potuto concorrere per un seggio all'assemblea elettiva con una concreta possibilità di ottenerlo: astenersi, di conseguenza, sarebbe solo stato dannoso. Tutti gli elettori sarebbero stati motivati a recarsi alle urne.

Inoltre, l'introduzione del nuovo sistema elettorale avrebbe costituito un elemento di progresso e di civilizzazione, poiché avrebbe permesso ai candidati di esporre in modo netto i propri programmi davanti agli elettori, senza essere costretti a muoversi sul filo sottile del compromesso per cercare di raccogliere il consenso più ampio possibile, tale da ottenere la maggioranza necessaria a essere eletti. Avrebbe in poche parole favorito la chiarezza: *“Il n'y aura plus de députés républicains libéraux radicaux socialistes, c'est à dire ne sachant ce qu'ils veulent ou plutôt craignant d'exprimer une opinion nette au parlement.”*<sup>131</sup>

In regime di elezione maggioritaria, questa l'accusa dei proporzionalisti, i candidati, per essere eletti, dovevano per forza rispondere alle aspirazioni più diverse, inventandosi

---

<sup>130</sup> Thomas Hare, *The Machinery of Representation*, 1<sup>st</sup> Edition, London, W. Maxwell, Bell Yard, 1857, p. 48

<sup>131</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, p. 157

formule, discorsi privi di un senso preciso e univoco e coloro che meglio vi riuscivano avevano le maggiori possibilità di convincere la maggioranza degli elettori e quindi di essere eletti. La rappresentanza proporzionale, invece, avrebbe costretto sia i partiti che i candidati a confrontarsi su programmi, a riflettere sui propri obiettivi, a darsi una linea politica precisa, netta e chiara sulla quale cercare il consenso del corpo elettorale. In questo modo l'elezione avrebbe avuto un carattere educativo e il parlamento, o meglio la sua maggioranza, sarebbero stati in grado di ragionare su, e realizzare un, programma netto e preciso. *“Le système, par sa propre vertu, élèvera peu à peu le niveau de l'intelligence électorale, tandis que le système actuel, par sa propre nature, a un effet directement contraire. Lorsque le résultat du scrutin dépendra de la confiance inspirée par les hommes, et de l'action lente et régulière des idées, la représentation ne pourra plus être emportée par une manoeuvre bien réussie: elle suivra le mouvement réel de l'opinion.”*<sup>132</sup>

Un altro vantaggio della rappresentanza proporzionale veniva poi individuato nel fatto che la sua introduzione avrebbe permesso di attenuare l'ardore e la violenza delle battaglie elettorali che, al contrario di quanto accadeva in regime di elezione maggioritaria, non si sarebbero ridotte sostanzialmente alla lotta tra due parti avverse, nella quale l'una cercava di sopraffare l'altra e l'obiettivo era molto spesso quello di indebolire il più possibile l'avversario. Dal momento che la proporzionale avrebbe garantito a ciascun partito un peso adeguato alla propria forza nel paese, lo scopo di ogni forza politica sarebbe diventato quello di convincere il maggior numero di aderenti, attraverso la propaganda e la persuasione diretta. Le elezioni sarebbero diventate ciò che sarebbe stato auspicabile fossero, ovvero la manifestazione dei diritti di tutti, senza vincitori né vinti, e le battaglie riguardanti la vita politica si sarebbero spostate all'interno del parlamento, cosa che le avrebbe in qualche modo “istituzionalizzate” e rese quindi meno esplosive dal punto di vista della pace sociale. *“Le cultivateur – scriveva Ernest Naville – n'entre pas en guerre avec un voisin qui ramasse plus de gerbes que lui; mais lorsque ceux qui ont les plus de gerbes, veulent se faire la part du lion et prendre tout, la guerre naît infailliblement. Quand le résultat du scrutin ne supprimera le droit de personne, il n'y aura plus de vaincus. Ces réjouissances, coupables au fond qu'elles célèbrent l'injustice, ces détonations d'artillerie, ces processions de triomphe qui suivent aujourd'hui une victoire électorale, paraîtront à nos successeurs les stigmates d'une époque de barbarie, où le sentiment du droit faisait défaut.”*<sup>133</sup> Corollario al tema della proporzionale come portatrice di pace sociale era

---

<sup>132</sup> Ernest Naville, *La Patrie et les Partis*, cit., p. 25-26

<sup>133</sup> *Ivi*, p. 27

l'interpretazione del nuovo sistema elettorale come parziale antidoto alla corruzione. Parziale, perché anche i proporzionalisti più convinti erano consapevoli che uno schema di rappresentanza non avrebbe mai potuto eliminarla del tutto, dal momento che le sue radici andavano certamente cercate altrove. Tuttavia, insieme alla particolare violenza delle lotte elettorali, anche la corruzione, con le frodi che essa portava con sé, era considerata come largamente incentivata da un sistema elettorale maggioritario, che accordava la vittoria, nella migliore delle ipotesi, a colui che avesse ottenuto la metà più uno dei suffragi. Del resto, in circostanze nelle quali il seggio (in un collegio uninominale) o i seggi (in una circoscrizione plurinominale) in palio si giocavano sul filo dei voti, era molto probabile che qualcuno decidesse di spostarli dalla propria parte, garantendosi quindi il successo, attraverso metodi illeciti. *“Cela vaut bien la peine, aux yeux des politiciens, de gagner de son côté certains électeurs peu scrupuleux, au prix de sacrifices d'argent, ou par des promesses considérables”* E ancora: *“Il semble donc que le système électoral, qui ne considère comme élu que le candidat qui a obtenu la majorité des suffrages, soit la plus sûre garantie contre la corruption électorale. Il n'en est rien cependant; chaque parti a ses soldats qui lui sont attachés par conviction; pour vaincre sur toute la ligne, on n'a qu'à corrompre cette infime minorité des gens [...], érigés en arbitre suprêmes par une mauvaise loi électorale.”*<sup>134</sup> Con l'introduzione di un sistema elettorale proporzionale, invece, gli incentivi alla corruzione sarebbero stati molto inferiori, perché di gran lunga inferiore sarebbe stato il profitto: all'interno di un collegio uninominale e in generale nell'ambito di un'elezione a maggioranza, assoluta o relativa, bastavano una manciata di voti per spostare l'ago della bilancia da una parte o dall'altra, per assicurare la rappresentanza all'una o all'altra forza politica in competizione. Con la riforma elettorale, invece, e con i partiti in competizione che avrebbero ottenuto una rappresentanza commisurata al proprio seguito nel paese, per cambiare gli equilibri di un'elezione non sarebbero bastati pochi voti e quindi i fenomeni di corruzione si sarebbero dovuti verificare su scala molto più vasta e di conseguenza molto meno praticabile. Il che naturalmente non significava, neanche per i sostenitori della riforma, e lo abbiamo già detto, che le frodi elettorali sarebbero state totalmente cancellate dal nuovo metodo di elezione.

Ne abbiamo discusso a proposito della libertà dell'elettore, ora ribaltiamo la prospettiva guardando al problema dal punto di vista dei partiti e delle forze politiche in generale: la rappresentanza proporzionale avrebbe reso di fatto inutili le coalizioni elettorali,

---

<sup>134</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, I, pp. 447-448 e 450

disincentivando prima del voto la composizione di alleanze in molti casi eterogenee, spesso stipulate tra partiti estremi, magari anche ostili tra loro, ai danni di quelli moderati e incoraggiando invece ciascun partito, attraverso la prospettiva di ottenere comunque un numero di seggi adeguato alla propria forza senza il rischio di essere cancellato dalla rappresentanza (almeno a livello locale) in caso di sconfitta, a correre da solo sotto la propria insegna, senza sacrifici e compromessi, per misurare il proprio peso e poi, eventualmente, essere pronto a formare coalizioni, ma post-elettorali e all'interno del parlamento. In regime di elezione maggioritaria spesso si formavano alleanze contro un candidato quotato di una forza politica avversa e il voto diventava più il voto contro quel candidato che un voto a favore del proprio candidato preferito (o meno sgradito). Al contrario, in caso di scrutinio proporzionale, *“en votant pour ses candidats, l'électeur ne vote contre personne; l'usage de son droit n'est pas la destruction d'un autre droit. L'expression de sa volonté ne supprime jamais la volonté d'autrui.”*<sup>135</sup>

Nel paragrafo precedente, a proposito delle compensazioni elettorali e dei fattori che potevano renderle ancora meno efficaci, abbiamo parlato del disegno artificiale delle circoscrizioni, ovvero di quella pratica, nota anche con il nome di *gerrymandering*, per mezzo della quale si puntava a ritagliare i collegi elettorali in modo da escludere una buona fetta di elettori potenzialmente avversi e garantire di conseguenza il successo al partito di maggioranza (ovviamente al partito di maggioranza, quello al potere, perché solo i suoi capi sarebbero potuti essere nella condizione di agire sui collegi elettorali). Ebbene, con l'introduzione della proporzionale anche questa pratica sarebbe stata di fatto soppressa, dal momento che sarebbe divenuta pressoché inutile. Naturalmente, anche i proporzionalisti ammettevano che una certa importanza il disegno delle circoscrizioni elettorali, sotto l'egida del nuovo metodo di scrutinio, l'avrebbe mantenuta, ma sarebbe stata un'importanza residuale, non influente, se non in minima parte, sui risultati complessivi dello scrutinio e comunque non paragonabile a quella che esso assumeva nei casi di elezione maggioritaria, dove un ritaglio accurato dei collegi poteva decidere un'elezione particolarmente equilibrata, grazie all'apposita esclusione di alcuni elettori. *“La représentation ne peut jamais être mathématiquement proportionnelle; on est obligé souvent de négliger les fractions. Il s'ensuit que les gerrymander, tendant à priver de leur part de représentation autant de fractions que possible du parti adverse ne perdraient pas complètement toute raison d'être. Mais quelle différence entre un ou deux sièges*

---

<sup>135</sup> Ernest Naville, *Le Fond du Sac. Lettre sur la Question Électorale Adressée à un Membre du Grand Conseil de Genève*, cit., p. 26

*artificiellement enlevés au parti adverse et les résultats des gerrymander majoritaires!*<sup>136</sup>

Un'importanza, quella della geometria elettorale nell'ambito del nuovo metodo di scrutinio, inversamente proporzionale alla grandezza della circoscrizione. Più ampio infatti il collegio elettorale, maggiore il numero dei deputati ad esso assegnati, minori le possibilità di disegnarlo artificialmente con il precipuo scopo di ridurre la rappresentanza del partito o dei partiti avversari. Minore, invece il numero di deputati da assegnare, maggiori le opportunità di mutilare la rappresentanza di *competitors* pericolosi. Esattamente il contrario di ciò che avveniva con il sistema maggioritario, dove l'effetto del *gerrymandering* era tanto più consistente, quanto più ampie erano le costituenze. Ovviamente ogni possibilità di ritaglio artificiale delle circoscrizioni elettorali sarebbe venuta meno nell'ipotesi di collegio unico nazionale, in base alla quale, evidentemente, la sola circoscrizione elettorale esistente si sarebbe ritrovata a coincidere con l'intero paese (e in questo caso ci riferiamo alla proporzionale, perché un collegio unico nazionale sotto l'egida di un sistema maggioritario è un puro caso di scuola senza alcuna ricaduta concreta sulla realtà).

In più, l'introduzione di una riforma elettorale in senso proporzionale, avrebbe avuto effetti benefici sullo sviluppo del dibattito politico e in particolare della vita parlamentare, con il nuovo metodo di scrutinio che avrebbe portato alle urne e spinto alla partecipazione agli affari pubblici le classi colte, dando vita a un'assemblea elettiva di livello superiore, in grado di istruire il paese attraverso discussioni approfondite e di dotarlo di una buona legislazione.<sup>137</sup> Fu John Stuart Mill, nel corso della sua perorazione del metodo Hare, a spiegarci perché quest'ultimo avrebbe inevitabilmente portato questi benefici: "Personalità indipendenti, che mai vincerebbero in un collegio elettorale potrebbero in ogni comune raccogliere i pochi voti di elettori che conoscono i loro scritti e la loro attività pubblica ed essere eletti. Essi raggiungerebbero infatti la quota di voti richiesta assommando tutti i voti che hanno riscosso in ciascun collegio. Nessun altro sistema riuscirebbe a portare in parlamento l'*élite* del paese.

E non è solo con il voto delle minoranze che questo sistema sollevarebbe lo standard intellettuale dei comuni. Anche le maggioranze infatti verrebbero costrette a selezionare candidati più validi. La maggioranza degli elettori non si troverebbe di fronte alla secca alternativa di Hobson, cioè di votare per chi dice il partito oppure astenersi dal voto. Non sarebbe più possibile per il partito di imporre il primo che capita, che dispone di tre o

---

<sup>136</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, p. 161

<sup>137</sup> Cfr. *ivi*, p. 163

quattro mila sterline, quando nel singolo collegio esiste la concorrenza non soltanto della minoranza, ma anche di persone note e apprezzate. Dinanzi a questo scenario, anche la maggioranza reclamerebbe i candidati migliori, altrimenti indirizzerebbe altrove le proprie preferenze lasciando così vincere la minoranza. [...] Solo la minoranza colta può correggere gli istinti prevalenti della maggioranza. [...] Gli intellettuali darebbero un contributo nella discussione dei problemi più rilevanti e prenderebbero parte attiva nel governo pubblico. Nell'effettiva gestione del potere l'influenza della cultura risulterebbe assai maggiore rispetto al suo esiguo peso quantitativo.”<sup>138</sup> Le deliberazioni, frutto del dibattito tra tutte le idee dotate di un qualche seguito all'interno del paese, avrebbero dunque risentito degli effetti benefici di questo respiro politico e intellettuale e di questi contributi, “*en ouvrant la porte à des hommes qui, sans avoir la faveur de la foule, peuvent être les citoyens les plus éclairés de l'État, et les plus utiles à la discussion des intérêts publics.*”<sup>139</sup>

Infine, il sistema elettorale proporzionale avrebbe avuto, agli occhi dei suoi sostenitori, la qualità di assecondare gradualmente gli spostamenti dell'opinione pubblica, al contrario di quanto avveniva invece con il sistema maggioritario, particolarmente sensibile a ogni minimo travaso di voti da un partito all'altro che portava inevitabilmente a un rovesciamento di maggioranza e a un cambio completo di rappresentanza. Si trattava, secondo molti proporzionalisti, di una riforma essenzialmente conservatrice, grazie alla quale “*les mouvements excessifs qui se produisent sur la circonférence énorme du corps électoral ne se manifesteraient que réduits et moins sensibles, au cercle étroit du corps élu. Et dès lors seront acquises ces transitions, ces gradations successives, ces évolutions calmes qui désirent les conservateurs plus sages.*”<sup>140</sup>

Una riforma che, invece, agli occhi di John Stuart Mill, aveva sì un suo carattere conservatore, ma che al contempo era anche una riforma di chiaro stampo liberale, progressista e democratico: “*This proposal is not specially liberal, nor specially conservative, but is, at the highest degree, both liberal and conservative; and I will substantiate this by showing that it is a legitimate corollary by the distinctive doctrines of both parties.*”<sup>141</sup> Qual era, si chiedeva lo Stuart Mill, sostenendo la sua tesi, il maggior timore dei conservatori? Che la classe dei lavoratori manuali, la più numerosa, attraverso

---

<sup>138</sup> John Stuart Mill, *Considerazioni sul Governo Rappresentativo*, cit., pp. 115-116 e 119

<sup>139</sup> Ernest Naville, *La Question Électorale en Europe et en Amérique*, cit., p. 6

<sup>140</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, pp. 163-164

<sup>141</sup> John Stuart Mill, *Personal Representation. Speech of John Stuart Mill Delivered in the House of Commons*, cit., p. 12

l'estensione del suffragio sarebbe arrivata a monopolizzare la rappresentanza. Con il metodo Hare questo non sarebbe successo, perché nessuna minoranza di una certa consistenza sarebbe potuta essere esclusa e quindi nessuna maggioranza avrebbe potuto imperversare senza controllo all'interno dell'assemblea legislativa. Poi, rivolgendosi ai democratici, si chiedeva quale fosse il principio ordinatore della democrazia e rispondeva: l'eguaglianza, anche nella rappresentanza, un'eguaglianza che il sistema di voto in vigore allora in Inghilterra, secondo il filosofo inglese, non garantiva permettendo la rappresentanza alla sola maggioranza. *“Honest democracy – concludeva – does not mean the displacement of one privileged class, and the installment of another in a similar privilege, because it is a more numerous or a poorer class. That would be a mere pretence of democratic equality.”*<sup>142</sup>

Eccole le motivazioni che spinsero nella seconda metà del diciannovesimo secolo, tantissimi intellettuali, politici, economisti, matematici a chiedere una riforma del sistema elettorale. Evidentemente, alcuni dei previsti benefici della rappresentanza proporzionale si rivelarono infondati, quasi chimerici e i difetti attribuiti al sistema maggioritario eccessivi e non necessariamente connaturati al funzionamento dello stesso. Ciò che in questo caso rileva, però, sono le spinte ideali che animarono i protagonisti di un dibattito vivace, appassionato, il cui fine, evidentemente, era molto più elevato dell'affermazione di una pura e semplice istanza di giustizia numerica.

## **I.6 Difesa contro le obiezioni alla rappresentanza proporzionale**

Ma oltre che giocare all'attacco, smontando i principi dell'elezione maggioritaria e costruendo sulle loro macerie l'edificio del nuovo più giusto, più vero e più equo metodo di rappresentanza, i sostenitori della proporzionale dovettero, com'era prevedibile, anche difendersi, o meglio difendere il sistema da loro propugnato dalle obiezioni mosse da coloro che invece ritenevano il sistema maggioritario ancora quello più affidabile e il passaggio a un nuovo metodo di rappresentanza un salto nel buio da non compiere. La prima obiezione nei confronti della rappresentanza proporzionale, su cui non ci soffermeremo moltissimo in quanto evidentemente smentita dai fatti, ma che comunque va

---

<sup>142</sup> *Ivi*, p. 14

segnalata, perché strettamente connessa a quell'idea di salto nel buio cui abbiamo appena accennato e perché comunque non necessariamente agli albori della battaglia ideale per la proporzionale ci si poteva aspettare da tutti una certa lungimiranza rispetto a ciò che sarebbe accaduto nel corso dei decenni, era quella che vedeva la rappresentanza proporzionale come un disegno utopico, un mero ideale di giustizia numerica, magari anche auspicabile, ma impossibile da realizzare concretamente, vista anche la maggiore difficoltà nel computo dei voti e nell'assegnazione dei seggi, obiettivamente più complicati rispetto ai sistemi maggioritari dove essi sono invece automatici e immediati. L'accusa di utopia sarebbe stata poi sorpassata dagli eventi, ma, poco dopo la metà del diciannovesimo secolo, i proporzionalisti già potevano opporre a chi li accusava di essere dei meri sognatori una concreta realizzazione del nuovo metodo di rappresentanza in uno stato europeo, per quanto piccolo e per quanto la sua applicazione fosse, come vedremo, molto limitata: la Danimarca. “Questa parola di utopia - scriveva Attilio Brunialti – dovrebbesi scancellare dal dizionario delle nostre scienze, dal dizionario di tutte le scienze esatte. [...] L'ideale non appartiene alla scienza, ma alla poesia e alla fede: i principii del diritto pubblico, non si possono accettare nel patrimonio della scienza, ove non discendano dalle astrazioni, per legittimarsi in istituzioni facilmente comprese e accette.

La riforma è nata spontanea nel cervello di un avvocato e di un matematico illustre [Hare e Andrae, NdA]: si cementò colle lezioni brevi, ma profittevoli dell'esperienza, dallo spettacolo dei fatti; si sviluppò sul terreno della realtà, e la inaffiò ogni nuova elezione ove si venne alle mani o fu sparso sangue, dove le abili manovre di una minorità erano riuscite a vincere l'opinione dei più, dove troppo evidentemente s'avevano oltraggiate la libertà e la giustizia. Non si cercava una forma di suffragio, che sciogliesse in modo certo, permanente, perfetto, tutti i vari problemi politici [...] si trattava di preservare la democrazia da queste violente lotte, che la fanno a brani [...] e dopo studi perseveranti [...] parecchie vie si trovano [...] non ci rimane che a studiare tutti quei sistemi i quali si concepirono per attuare il principio di proporzionalità, ed adottare il più opportuno, quello che più si accorda alle abitudini, alle istituzioni, alla coltura del paese.”<sup>143</sup>

Un'altra obiezione sollevata nei confronti della proporzionale l'abbiamo già esaminata a proposito delle compensazioni, che avvenivano in occasione delle elezioni con scrutinio maggioritario, tra collegio e collegio, in virtù delle quali una minoranza che non otteneva rappresentanza in alcune circoscrizioni, diventava invece maggioranza in altre costituenze

---

<sup>143</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., pp. 358-359

e di conseguenza non si poteva sostenere che le minoranze non fossero rappresentate in parlamento. Abbiamo già visto quali fossero le risposte a tali obiezioni (v. § I.4) e per questo non ci torneremo sopra, ma ci dirigeremo direttamente verso un altro rilievo mosso nei confronti della proporzionale, ovvero quello in base al quale la riforma elettorale in senso proporzionale avrebbe distrutto il carattere locale della rappresentanza, peggiorando al contempo la qualità di quella nazionale, dal momento che, secondo questa interpretazione, un sistema elettorale di questo tipo avrebbe portato in parlamento “vuoti declamatori inetti alla legislazione, all’amministrazione, agli affari pubblici, alla retta politica, a scapito degli uomini più modesti dei campi e dei comuni, meno appariscenti, ma più utili, il nerbo di ogni numerosa e saggia rappresentanza politica.”<sup>144</sup> Un’obiezione, questa, che i proporzionalisti avrebbero potuto respingere, come in effetti in molti casi fecero, sostenendo come si trattasse di un retaggio della vecchia concezione locale di rappresentanza, quella secondo la quale solo borghi e contee (nel caso esemplificativo dell’Inghilterra) erano ammesse alla rappresentanza, e di come invece con il diritto elettorale trasferito da quelle entità collettive agli individui, diventati i soli elementi rappresentabili, i deputati dovessero essere considerati i rappresentanti della nazione e non di qualsivoglia entità locale. Detto questo, e tenuto presente che si trattava di un problema che si poteva porre nel caso di un’unica circoscrizione nazionale da applicare in paesi di ampie dimensioni, mentre la sua pertinenza sarebbe diminuita all’aumentare del numero di costituenze eventualmente previste e quindi al conseguente “localizzarsi” dell’elezione, i proporzionalisti risposero anche in un altro modo, avendo come punto di riferimento in questo caso il metodo Hare, che era quello, in quel periodo, più soggetto a critiche del genere, dal momento che teorizzava, per quanto riguardava l’Inghilterra, un’unica circoscrizione nazionale sulla base della quale assegnare la totalità dei deputati e di conseguenza calcolare il quoziente. Ora, questo era vero, affermavano i difensori del metodo Hare, ma era anche vero che il metodo adottato dal giurista inglese non aboliva le circoscrizioni locali, ma dava in più la possibilità ai cittadini eventualmente insoddisfatti dei candidati presentatisi nell’ambito del proprio collegio, di aggregarsi ad altri elettori in costituenze volontarie, votando anche candidati che si fossero presentati al di fuori della loro circoscrizione di riferimento. Un metodo non proprio intuitivo, né semplice da comprendere e che spiegheremo nel prossimo capitolo, ma il cui funzionamento i proporzionalisti di tutta Europa avevano ben presente, utilizzandolo per respingere

---

<sup>144</sup> *Ivi*, p. 373

l'argomentazione della proporzionale come forza disgregante la rappresentanza locale. Il primo a prevenire questa obiezione, particolarmente probante in Inghilterra vista la tradizione dalla quale derivavano le istituzioni rappresentative di quel paese, fu John Stuart Mill che, nel suo volume sul governo rappresentativo, scriveva: "Alcuni critici non si rassegnano a ciò che definiscono la perdita del colore locale della rappresentanza. Secondo il loro modo di vedere una nazione non è composta da individui, ma da unità superficiali definite dalla geografia e dalla statistica. Il parlamento allora dovrebbe rappresentare città o regioni ma non individui. Ma nessuno intende distruggere le città. Si può asserire che le città o le contee vengono rappresentate solo se ad essere rappresentati sono gli individui reali che vi abitano. Senza qualcuno in grado di ravvivarli, i sentimenti locali non durano. Senza qualcuno che sia rappresentato i sentimenti locali non esistono. Chi coltiva questi interessi e prova questi sentimenti locali entra legittimamente nella rappresentanza che ospita tutti gli interessi. Quello che non ammetto è che questi interessi locali debbano essere ritenuti i soli interessi meritevoli di rappresentazione". E di nuovo: "Nella rappresentanza delle località, verrebbe conservato tutto ciò che merita di essere salvaguardato. [...] Ogni località che ha un numero di elettori superiore alla quota richiesta aspirerebbe ad essere rappresentata da uno del posto che bene conosca gli interessi presenti. Solo le minoranze che si sentono estranee dalla selezione del candidato locale cercherebbero altrove un candidato diverso cui riversare il voto."<sup>145</sup>

Ma alcuni avversari della proporzionale rovesciarono su di essa anche una, e non sarà la sola, lo vedremo dopo, delle accuse che i sostenitori della riforma rivolgevano al sistema maggioritario, ossia che potesse essere fonte di corruzione del corpo elettorale e di frodi. Giova ricordare, l'abbiamo già sottolineato, come neanche i proporzionalisti più accaniti credessero che un sistema elettorale potesse essere causa o rimedio della corruzione, ma come sostenessero che i sistemi maggioritari accentuassero il rischio che si potessero verificare episodi del genere, dal momento che, in una elezione particolarmente contesa, lo spostamento di poche decine di voti ne avrebbe potuto decidere la sorte. Chi invece sosteneva che la proporzionale avrebbe peggiorato il problema invece di risolverlo, puntava il dito sul fatto che la corruzione potesse essere in questo caso praticata su scala più vasta, diventando dunque endemica, e sul potenziale proliferare delle frodi elettorali nell'ambito degli uffici centrali, dovuti anche al procedimento oggettivamente più complicato di calcolo dei voti e di attribuzione dei seggi. A entrambe le preoccupazioni

---

<sup>145</sup> John Stuart Mill, *Considerazioni sul Governo Rappresentativo*, cit., pp. 120 e 114-115

rispondeva risoluto Attilio Brunialti: “È una vergognosa supposizione cotesta per gli individui e pel paese, v’abbiano delle migliaia d’elettori venali: pure si potrebbe anche a questa domandare un’arma contro i sostenitori della proporzionale. E che perciò? Quale sarebbe l’effetto della corruzione? Far entrare nel parlamento qualche indegno rappresentante di gente venale, male ben piccolo in confronto a quello che la corruzione potrebbe oggidi cagionare. Sarebbe tolta questa possibilità alla quale non si può rivolgere il pensiero senza un sentimento di profondo disgusto, che la corruzione possa far cadere la bilancia da una o dall’altra parte, decidere della vittoria di un partito sull’altro, e in tal modo dell’andamento di tutta la bisogna nazionale. [...] Quanto alle frodi nell’ufficio centrale ci pare che le guarentigie che si propongono, la pubblicità cioè delle operazioni e la piena libertà di esaminare le schede, compiute le elezioni, sieno sufficienti. Che se l’esame di queste schede sarebbe difficile per un elettore – ogni elettore potrà nondimeno esaminare che uso s’è fatto della sua scheda – sarebbe ben facile per i candidati che non fossero riusciti, e gli agenti loro, i quali vi avrebbero un più immediato interesse.”<sup>146</sup>

Ma le obiezioni più stringenti nei confronti dei sistemi elettorali proporzionali non erano queste, ma quelle che andremo a esaminare nel corso delle prossime pagine. In primo luogo quella secondo la quale la rappresentanza proporzionale, abbattendo la barriera all’entrata rappresentata dallo scrutinio maggioritario, avrebbe favorito l’ingresso in parlamento dei partiti anti-costituzionali o rivoluzionari, quelli in pratica che oggi noi comunemente chiamiamo partiti anti-sistema. Un problema allora molto sentito, ad esempio, in Francia, dove il dibattito sull’introduzione della rappresentanza proporzionale cominciò poco dopo la metà del diciannovesimo secolo e trovò una meta legislativa, di breve durata peraltro, soltanto al termine del secondo conflitto mondiale, con l’istituzione della Quarta Repubblica. E infatti, a riportarcelo è il Saripolos, così parlavano due oppositori transalpini del sistema elettorale proporzionale: “*Pour que la représentation proportionnelle soit applicable - scriveva Alfred Fouillée – il faut qu’il n’existe guère dans un pays que des partis constitutionnels. Mais en France, la lutte est presque toujours entre ceux qui admettent la constitution et ceux qui veulent la renverser. Or il faut avoir soin de ne pas organiser dans l’État la division même des partis, de ne pas élever ces partis au rang de membres constitutifs dans le grand corps social*”. Gli faceva eco il marchese Antoine de Castellane: “*En France, à l’heure présente, la lutte n’a pas lieu entre les partis politiques, mais entre un grand nombre de partis dynastiques et républicains, de telle sorte*

---

<sup>146</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., pp. 375-376

*que si la loi permettait aux minorités de se faire représenter, proportionnellement à leur chiffre réel, le jour où les républicains seraient au pouvoir, la minorité monarchique ne travaillerait plus dans un autre but que d'établir la monarchie, la minorité bonapartiste, l'Empire, et réciproquement.*"<sup>147</sup> Ma naturalmente la preoccupazione per un possibile ingresso in massa in parlamento di partiti anticostituzionali non era solo francese: sempre il Saripolos citava lo svizzero Carl Hilty che non giudicava pregiudizievole, anzi pensava fosse desiderabile, che le minoranze anti-sistema, come ad esempio gli anarchici, ma anche i monarchici in una repubblica, rimanessero ai margini della rappresentanza. Se così non fosse stato, questa l'opinione dei difensori di tale obiezione, i parlamenti si sarebbero trasformati in un ricettacolo di sovversivi, dove avrebbe dominato lo spirito di classe e dove sarebbero state massimizzate le divisioni religiose e sociali. La risposta dei proporzionalisti era molto semplice: non bisognava aver paura della verità e della giustizia della rappresentanza, era falsa democrazia escludere tutte le idee salvo quelle della maggioranza, ma soprattutto, sotto l'egida di un sistema aperto come quello proporzionale, l'ingresso nella rappresentanza dei partiti estremi e anche violenti avrebbe reso questi ultimi molto più moderati. La possibilità di esprimere liberamente le proprie posizioni, le proprie idee e le proprie opinioni, sarebbe stato infatti un forte disincentivo all'estremismo, avendo per effetto la trasformazione di quelle che Cesare Balbo chiamava le parti non legali, ossia le fazioni, in "parti politiche legittime, legali, virtuose, onorevoli e talora gloriose, utili allo Stato."<sup>148</sup> Al contrario, non riconoscere loro la possibilità di far parte dell'assemblea rappresentativa avrebbe significato spingerli alla rivolta, con grossi rischi per la pace sociale. *"Voudrait-on le maintien du procédé majoritaire – si chiedeva il Saripolos – afin d'empêcher l'augmentation de minorités << sinistres >>, qui se trouvent au parlement? Nous répondrions que la violence d'un parti parlementaire n'est pas proportionnelle au nombre de ses représentants: c'est plutôt l'inverse qui est vrai."* E a rinforzare il concetto: *"L'élection proportionnelle n'implique nullement la reconnaissance ou l'approbation par l'État de toutes les doctrines politiques; il ne s'agit pas d'une représentation proportionnelle des opinions reconnues par l'État, mais bien d'une élection générale et libre, par tous les citoyens, d'hommes qui leur inspirent confiance."*<sup>149</sup>

Parlando della corruzione, abbiamo visto come quella fosse un'accusa che sia i sostenitori

<sup>147</sup> Cito da Nicolas Saripolos, *Op cit.*, II, pp. 169-170.

Cfr. anche Alfred Fouillée, *La Propriété Sociale et la Démocratie*, Paris, Librairie Hachette et C<sup>ie</sup>, 1884 e Antoine de Castellane, *Essai sur l'Organisation du Suffrage Universel*, Paris, Lachaud, 1872

<sup>148</sup> Cesare Balbo, *Della Monarchia Rappresentativa in Italia*, Firenze, Le Monnier, 1857, p. 289

<sup>149</sup> Nicolas Saripolos, *Op cit.*, II, pp. 177 e 180

della proporzionale che quelli del maggioritario muovevano al sistema a loro meno gradito. Ma c'era anche un altro rilievo che, sollevato dai proporzionalisti nei confronti del maggioritario, veniva a essi rivolto dalla direzione opposta. Non era il maggioritario, si sosteneva, a esacerbare le lotte elettorali, a scaldare gli animi e i sentimenti, bensì la proporzionale, che avrebbe portato con sé al contempo una forte organizzazione di partiti rigidamente disciplinati e reso, di conseguenza, gli elettori molto meno indipendenti e molto più soggetti alle decisioni dei politici del proprio partito. In realtà, rispondevano i proporzionalisti, il nuovo sistema avrebbe concesso grande libertà agli elettori, che avrebbero potuto smettere di votare per un partito e dirigere la propria scelta su un altro senza per questo venire privati della rappresentanza. “*La représentation proportionnelle fournira des cadres mobiles aux différentes opinions qui pourront ainsi former librement des partis.*”<sup>150</sup> Del resto, secondo il Saripolos, che era un proporzionalista di fine secolo già proiettato nel ventesimo e che quindi intravedeva l'affermazione dei partiti politici di massa come *media* della rappresentanza e la trasformazione della stessa da personale in rappresentanza, appunto, di partiti, pur non esaltandone la valenza, sosteneva che essi, quando fossero state, riecheggiando Balbo, legittime parti politiche e non fazioni, sarebbero stati utili e necessari al progresso sociale. Questo, però, come abbiamo visto, non avrebbe interferito sulla libertà degli elettori, né avrebbe inasprito le battaglie elettorali, che, sotto la proporzionale, si sarebbero trasformate in confronto e scontro tra idee e opinioni tutte potenzialmente in grado di ottenere un'equa rappresentanza parlamentare. Ma la confutazione della tesi secondo la quale la riforma avrebbe inasprito le lotte elettorali veniva fatta derivare anche da un'altra argomentazione anti-proporzionalista, di natura completamente opposta, e dunque contraddittoria rispetto alla precedente, che consisteva nell'interpretazione della proporzionale come un sistema che avrebbe indotto elettori e partiti all'apatia, in quanto sarebbero stati paghi della garanzia di ottenere, grazie al metodo di scrutinio, la propria equa rappresentanza. Ma allora, si chiedevano i propugnatori della proporzionale, quale delle due era l'obiezione più fondata? Circa le argomentazioni contro la prima abbiamo già detto; la seconda veniva invece respinta semplicemente in quanto illogica: è vero che ciascuna forza politica avrebbe avuto la garanzia di essere rappresentata purché avesse raggiunto una soglia minima consistente nel quoziente elettorale, ma questo non voleva assolutamente dire che i partiti non avrebbero avuto l'interesse, né la spinta, a massimizzare la propria quota di voti, incrementandola

---

<sup>150</sup> *Ivi*, p. 186

quanto più possibile e puntando a governare il paese attraverso la maggioranza.

Ma le argomentazioni che più mettevano in difficoltà i proporzionalisti (e che in realtà ancora, se aggiornate ai tempi d'oggi, costituiscono un grosso punto interrogativo per i sostenitori di questo tipo di sistema elettorale) sono le due argomentazioni classiche che i propugnatori delle virtù del maggioritario utilizzavano per provare a minare le convinzioni degli avversari, due argomentazioni che dunque furono mosse alla proporzionale ben prima che diventasse il sistema elettorale più diffuso nel continente europeo: quella che sottolineava la necessità, vista la sparizione delle coalizioni elettorali, di fare ricorso a coalizioni parlamentari, rese a loro volta indispensabili dall'assenza di una maggioranza forte, omogenea e coesa, e quella, a essa strettamente correlata, che metteva in evidenza la frammentazione partitica che avrebbe generato la proporzionale. Due argomenti attualissimi, che poi sarebbero saliti agli onori della Scienza politica, in particolare dopo i disastri e le tragedie successivi alla caduta della Repubblica di Weimar e dopo le turbolenze che travagliarono la breve esistenza della IV Repubblica francese, presto sostituita dalla V repubblica semipresidenziale. E non è un caso che i due autori (lo abbiamo già visto nell'introduzione) che si occuparono con maggiore autorevolezza di questi temi furono proprio un tedesco, Ferdinand Hermens,<sup>151</sup> il quale mise in luce quelle che a suo avviso erano le gravi responsabilità della proporzionale in particolare nella vicenda di Weimar, e Maurice Duverger che, studiando gli effetti dei sistemi elettorali sulle istituzioni politiche, formulò le sue famose leggi, la seconda delle quali asseriva che il sistema proporzionale fosse associato al multipartitismo.<sup>152</sup> Questa breve digressione per evidenziare che il poco conosciuto dibattito intorno al proporzionalismo nel diciannovesimo secolo aveva già portato alla luce, seppure in una forma embrionale connessa allo stato ancora poco avanzato del sistema dei partiti, temi che sarebbero diventati centrali nella Scienza politica contemporanea. Tornando al confronto-scontro tra proporzionalisti e sostenitori del maggioritario, dicevamo che questi ultimi sostenevano che la proporzionale, estinguendo inevitabilmente le coalizioni elettorali che invece nel maggioritario erano all'ordine del giorno, avrebbe obbligato i partiti, tra i quali difficilmente uno solo avrebbe raggiunto la maggioranza assoluta nell'organo rappresentativo, a stringere alleanze parlamentari, definite dopo le elezioni, per formare

---

<sup>151</sup> Cfr. Ferdinand A. Hermens, *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, Notre Dame, Review of Politics, University of Notre Dame, 1941 e *Europe between Democracy and Anarchy*, Notre Dame, Review of Politics, University of Notre Dame, 1951.

<sup>152</sup> Cfr. Maurice Duverger (a cura di), *L'Influence des Systèmes Électoraux sur la Vie Politique*, Paris, Colin, 1950 e *I Partiti Politici*, cit.

una maggioranza di governo, che sarebbe stata, a loro avviso, poco omogenea e coesa. La risposta dei proporzionalisti, che naturalmente riconoscevano, e lo abbiamo anche visto nel paragrafo precedente, la necessità delle coalizioni parlamentari, stava tutta nel ritenere che esse fossero sostanzialmente preferibili a quelle elettorali, combinazioni, queste ultime, momentanee, intervenienti molto spesso tra partiti estremi e tra loro contrapposti con il precipuo scopo di sconfiggere un avversario particolarmente forte, normalmente moderato: il loro approdo era sempre, oltre all'inesattezza della rappresentanza, il dominio delle ali estreme. Viceversa, l'intesa all'interno del parlamento era *“utile et conforme à la nature de la loi qui est un compromis, [...] une moyenne; l'élection, au contraire, doit dégager nettement les tendances politiques du peuple.”*<sup>153</sup>

Strettamente connessa all'obiezione appena esaminata, perché legata a doppio filo, come la precedente, al tema dell'instabilità politica, l'accusa mossa alla rappresentanza proporzionale di provocare la frammentazione partitica, attraverso l'allargamento dello spettro delle forze politiche potenzialmente rappresentabili che la sua introduzione avrebbe comportato. Una frammentazione che, anche in questo caso, si sarebbe inevitabilmente tradotta in una grande difficoltà nel formare maggioranze parlamentari solide e coese, condannando il parlamento all'impotenza, all'anarchia, impedendogli di agire e gettando il paese in una situazione di ingovernabilità. La replica dei proporzionalisti prendeva ancora una volta di mira le coalizioni elettorali, che garantivano una maggioranza solo apparentemente solida. *“Nous répondons à nos adversaires en nous plaçant d'abord sur le terrain qu'ils ont eux-mêmes choisi: la Chambre doit être une << machine de gouvernement >>; elle doit contenir une majorité homogène et compacte, capable de gouverner.*

*Nous demandons à ces hommes, à ces publicistes éminents: Est-ce que les parlements actuels, élus par le suffrage universel majoritaire, contiennent des majorités homogènes, disciplinées et compactes?”*<sup>154</sup> La loro risposta, naturalmente, era negativa. A loro avviso, infatti il maggioritario era ben lungi dall'ostacolare la frammentazione partitica. Alle coalizioni parlamentari, venivano semplicemente sostituite quelle elettorali, che però erano tutt'altro che granitiche, solide e compatte, anzi era proprio in quelle coalizioni che si annidava il germe della frammentazione, la quale poi regolarmente esplodeva in tutte le sue contraddizioni in parlamento. Non era vero, d'altro canto, che la proporzionale non avrebbe permesso la formazione di una solida maggioranza. Anzi, questo tipo di

---

<sup>153</sup> Nicolas Saripolos, *Op cit.*, II, p. 189

<sup>154</sup> *Ivi*, p. 196

maggioranze, formate da partiti eletti su un preciso programma elettorale, per quanto numericamente più esigue, sarebbero state tutto sommato più compatte, una compattezza derivante anche dalla presenza e dal pungolo di importanti minoranze cui la riforma avrebbe permesso l'accesso in parlamento. D'altro canto, la molteplicità e il proliferare dei partiti era, secondo loro, la naturale conseguenza dello sviluppo della società, dell'alfabetizzazione, dell'avanzamento del suffragio universale. Insomma, non era certo la legge elettorale, buona o cattiva che fosse, la responsabile della disaggregazione dei partiti. Meno che mai lo sarebbe stata una legge elettorale proporzionale che, e qui davano un'altra interpretazione destinata a diventare un punto fermo della Scienza politica da allora fino agli studi di Giovanni Sartori, non era responsabile della frammentazione elettorale, ma, al massimo, avrebbe potuto fotografarla, e dunque trasferirla in parlamento, laddove fosse esistita, essendo i sistemi elettorali proporzionali puri (senza elementi di disproporzionalità) sistemi privi di effetti diretti. Diceva Alphonse Deschamps: *“C'est la même erreur qui consisterait a reprocher au baromètre le temps qui fait; le baromètre ne fait pas le temps, il l'indique et le marque. Pareillement, l'élection proportionnelle marque et reflète la situation du corps électoral, mais elle ne crée pas cette situation.”*<sup>155</sup> Sbagliavano dunque i sostenitori del sistema maggioritario ad accusare la rappresentanza proporzionale di provocare la disaggregazione dei partiti, perché scambiavano la causa con l'effetto.

## **I.7 Rappresentanza proporzionale e suffragio universale**

Un tema decisamente poco indagato e sul quale il rischio di ingannarsi è alto, è quello del rapporto tra rappresentanza proporzionale e suffragio universale. Intuitivamente potremmo pensare a un rapporto molto stretto, almeno se guardiamo al problema con gli occhi di noi osservatori contemporanei: con l'allargamento del diritto elettorale e l'avvento della politica di massa, infatti, saremmo portati a pensare che i nascenti partiti, di massa appunto, puntassero anche sulla proporzionale per superare quella barriera all'entrata costituita dal sistema maggioritario, associato nella gran parte dei casi al collegio uninominale dominato dai vecchi notabili e magari disegnato *ad hoc* per garantire loro il

---

<sup>155</sup> Cito da *ivi*, p. 201

successo. In realtà tutto ciò si avverò soprattutto con l'avvento del XX secolo e ancor di più dopo la Grande Guerra. Il periodo che prendiamo in considerazione nel corso di questo lavoro, però, è un altro, individuabile nel secolo precedente e in particolare nella sua seconda metà: un lasso di tempo nel quale l'ingresso delle masse in politica era ancora alla sua fase iniziale (troppo perché si sviluppassero partiti ben strutturati diversi da quelli di notabili) e il rapporto proporzionale-suffragio universale (o allargamento del suffragio) non era poi così stretto come divenne successivamente; al contrario, si trattò di un rapporto estremamente controverso. In primo luogo perché, sebbene presente nelle opere di moltissimi proporzionalisti, il tema del suffragio universale e dell'estensione dei diritti politici non sempre era al centro dei loro pensieri, né si può dire che a esso legassero il percorso della riforma elettorale; in secondo luogo, perché, quando c'era, quel legame non era quasi mai quello che intuitivamente ci si sarebbe aspettati anche guardando agli sviluppi del successivo proporzionalismo. Ma andiamo con ordine.

Quando parliamo di proporzionalismo e suffragio universale, il primo nome che balza alla mente è quello di un uomo che nel corso di questo lavoro già abbiamo ritrovato più volte analizzando altri argomenti, John Stuart Mill. Nelle sue "Considerazioni sul Governo Rappresentativo", egli dedicò al diritto di voto un capitolo intero, intitolato "Sull'estensione del suffragio", che era poi quello immediatamente successivo al capitolo nel quale esponeva e proponeva il metodo Hare per la rappresentanza proporzionale delle minoranze. Sul tema, la sua era una posizione relativamente avanzata, soprattutto nell'Inghilterra della seconda metà del diciannovesimo secolo, dove non erano in molti a mettere in discussione il suffragio ristretto. Lui lo faceva: del resto, se la base teorica del sistema proporzionale era la distinzione tra voto deliberativo e voto rappresentativo e se, per far sì che il primo, inevitabilmente da esprimere a maggioranza del corpo deliberante, fosse espresso da una maggioranza che rispecchiasse realmente quella della popolazione, tutti gli elettori dovevano concorrere all'elezione dei propri deputati, senza essere forzatamente esclusi dalla rappresentanza, si sarebbe potuto escludere qualcuno sulla base del censo? Secondo John Stuart Mill, questo non doveva accadere, perché, scriveva, "quando una classe non gode del diritto di voto e non cerca quindi di conquistare consensi, è chiaro che i dibattiti politici non la sfiorano neppure. Una classe esclusa dal voto si trova, nei confronti di chi ha diritti politici, nella stessa posizione del pubblico di una corte di giustizia rispetto alle dodici persone che siedono sul banco della giuria. Questa classe che non vota e che non partecipa alle decisioni resta estranea alle discussioni. Nessuno perciò cerca di influenzarne le opinioni. Ma in un governo popolare chi non ha diritto di voto e

non ha prospettive immediate di ottenerlo si mostra sempre malcontento di tutto oppure non si cura per niente degli interessi generali della società.

[...] Anche a prescindere da tutte queste valutazioni, è una ingiustizia personale (a meno che non avvenga per impedire mali peggiori) negare a qualcuno di far sentire la sua voce nella decisione di problemi che riguardano tutti in pari misura. [...] Se una classe o una persona vengono esclusi dal diritto elettorale, nessun sistema di suffragio è da ritenersi sufficiente e valido. I diritti politici devono essere accessibili a tutte le persone che intendono servirsene.”<sup>156</sup> Difficile immaginare un’affermazione più netta dell’estensione del diritto elettorale a tutti i cittadini maggiorenni e del suffragio universale. E in linea di principio, infatti, il Mill era favorevole al suffragio universale, cui però non mancò di proporre dei temperamenti. Il primo, le cui radici sono rintracciabili nell’ultima frase della nostra citazione, “i diritti politici devono essere accessibili a tutte le persone che intendono servirsene”, consisteva nell’esclusione di coloro che non sapessero leggere e scrivere, né far di conto: in questo caso, a suo avviso, non sarebbe stata la società a escluderli dal voto, ma la loro pigrizia, poiché se, appunto, avessero inteso servirsi del diritto di voto, avrebbero imparato a leggere e a scrivere e le nozioni basilari dell’aritmetica. Il secondo invece traeva le sue ragioni dal fatto che, annoverando la Camera dei Comuni tra i suoi compiti anche quello di votare la tassazione generale, sarebbe stato difficile consentire di eleggere i suoi membri anche a chi non fosse stato soggetto a imposizione diretta.

Tuttavia, il filosofo ed economista inglese riteneva questi due limiti destinati a essere superati dal progresso della società, perché “nel lungo periodo è lecito attendersi che tutti possano votare, ad eccezione di quel numero di persone destinato a decrescere sempre più costituito da individui che sono a carico del comune. Pur con questa parziale restrizione, il suffragio diverrebbe universale.”<sup>157</sup> Pur legando un buon sistema di governo all’esistenza di un suffragio molto esteso, egli vi individuava due pericoli: la scarsa intelligenza politica e il rischio di una legislazione di classe, dal momento che la maggioranza dei votanti sarebbe stata costituita da lavoratori manuali. Per ovviare a questa incognita, il Mill proponeva il voto plurimo a vantaggio di alcune categorie di individui: “La persona dotata di qualità superiori ha diritto a esercitare un’influenza superiore [...] Le persone la cui opinione merita maggiore attenzione devono disporre di un voto più pesante. I soggetti che dispongono di un voto meno influente non dovrebbero sentirsi irritati per questo. L’esclusione dal voto è una cosa. Concedere un voto più pesante ai soggetti più colti e

---

<sup>156</sup> John Stuart Mill, *Considerazioni sul Governo Rappresentativo*, cit., pp. 129-130

<sup>157</sup> *Ivi*, p. 133

aperti agli interessi comuni, è un'altra. Non si tratta di una differenza di grado, ma qualitativa.”<sup>158</sup>

Suffragio universale (da concedere, secondo il Mill, anche alle donne) da un lato e voto plurimo, da utilizzare in combinazione con il metodo Hare per l'elezione dei deputati dall'altro. Possiamo dunque notare che il Mill certamente seguiva in un certo senso il solco delle teorie democratiche, ma allo stesso tempo se ne discostava non poco, proponendo in sostanza la rottura dell'eguaglianza tra gli elettori. Inoltre, nella sua visione, il suffragio universale e l'elezione proporzionale avevano sì qualche relazione tra loro, ma di segno opposto rispetto a quella che, come abbiamo visto, sarebbero stati destinati ad avere nel XX secolo. Il suffragio universale avrebbe aperto le porte dell'agone politico anche alle “classi prive di cultura”<sup>159</sup> e quindi sarebbe stato necessario trovare il modo di controbilanciare il peso di queste classi, un modo individuato dal Mill nel sistema proporzionale, che avrebbe permesso alle *élites* di non essere spazzate via dalla rappresentanza come sarebbe potuto accadere con il maggioritario, ma anche nel voto plurimo. Insomma, una riflessione, quella del Mill, che, se da un lato apriva alla più grande estensione possibile della base rappresentabile, dall'altra puntava in qualche modo a governare quello stesso allargamento.

Era in realtà una logica simile a quella che stava dietro ai ragionamenti di quasi tutti i proporzionalisti italiani della seconda metà del diciannovesimo secolo. La maggior parte di coloro che fondarono l'Associazione per lo Studio della Rappresentanza Proporzionale era infatti composta da moderati, quando non proprio da conservatori, che avevano una visione chiusa della società. La differenza rispetto al pensiero del Mill, che invece era tutt'altro che un conservatore, stava nel fatto che, ed era una differenza sostanziale, costoro erano degli strenui avversari del suffragio universale, che vedevano come un vero e proprio pericolo. Tuttavia, essendo uomini di ingegno, alcuni di loro percepivano che il movimento verso l'allargamento delle basi della società era inesorabile e inarrestabile e che quindi prima o poi al suffragio universale ci si sarebbe arrivati. Occorreva allora farsi trovare pronti, evitare di essere travolti dall'onda della politica di massa e quindi escogitare il modo di assorbire l'urto del suffragio universale. Come? Ecco che in questo caso le risposte dei proporzionalisti italiani convergevano con quelle di John Stuart Mill, perché il modo più efficace per temperare il suffragio universale veniva individuato proprio nella rappresentanza proporzionale, che veniva appoggiata quindi “non in assoluto, bensì come

---

<sup>158</sup> *Ivi*, pp. 134-135

<sup>159</sup> *Ivi*, p. 138

l'antidoto atto a contrastare il suffragio universale.”<sup>160</sup> Non v'era grossa traccia invece del voto plurimo, se non nel momento in cui veniva sottoposto a forti critiche, il cui obiettivo, il cui bersaglio, rimaneva comunque il suffragio universale, dal momento che l'introduzione di voti di peso diverso avrebbe avuto il significato di ammettere l'inadeguatezza del suffragio universale sostenuto invece da John Stuart Mill. Il caso più esemplare di questo tipo di critica ce lo fornì Guido Padelletti, che, proprio a proposito delle teorizzazioni del grande filosofo inglese, diceva: “Ma non si parli più degli inconvenienti del suffragio universale, tutti debbono sparire per incanto non appena esso cessi di essere uguale o diretto per divenire plurale o a gradi. [...] Non è necessario un grande acume di mente per scorgere come, non appena si ammetta quella proposizione [quella del voto plurimo, NdA] non siamo più nel campo della sovranità popolare o del suffragio universale, ma sopra quello del sistema rappresentativo e della teoria cosiddetta della capacità. L'idea che l'uomo, solo perché uomo, ha diritto al suffragio è assolutamente abbandonata. Si confessa che la superiorità intellettuale e morale debba avere una preponderanza in una delle più importanti funzioni della vita politica. [...] Ma chi non vede esser questo appunto il principio delle presunzioni legali, sul quale sono ordinati per la massima parte i sistemi del suffragio ristretto, e specialmente il nostro?”<sup>161</sup> Tanto valeva allora, questa l'obiezione, ma anche l'auspicio, del Padelletti, tenersi il suffragio censitario. Una critica diversa al voto plurimo era invece arrivata a John Stuart Mill qualche anno prima, nel 1862, dal primo proporzionalista italiano, Giuseppe Saredo, il quale, al contrario di molti suoi successori, interpretando il diritto elettorale come un diritto naturale e universale e non come una funzione (diversamente in questo caso dal Mill stesso), era favorevole alla massima estensione del suffragio, con l'esclusione dei soli analfabeti. La sua critica al voto plurale arrivava dunque da una direzione opposta rispetto a quella che abbiamo appena visto, che invece tendeva ad accomunare il principio del diverso esercizio del diritto di voto a quello che ordinava i regimi elettorali a suffragio ristretto: “A mio avviso, un simile privilegio è contrario ai dettami della giustizia. Un uomo onesto ne vale un altro: un cittadino non può avere maggiori diritti naturali di un altro. Nelle quistioni di interesse pubblico un uomo di retto senso può votare con coscienza e giudizio al pari del primo fra gli uomini di genio. Senzachè, un simile privilegio creerebbe un'aristocrazia che

---

<sup>160</sup> Maria Serena Piretti, *La Giustizia dei Numeri. Il Proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, cit., p. 40

<sup>161</sup> Guido Padelletti, *Il Suffragio Universale*, “Nuova Antologia”, 14, 1870, pp. 65-66

presto o tardi si muterebbe in oligarchia: e bisogna evitare a qualunque costo un simile risultato.”<sup>162</sup>

Ma torniamo alla questione fondamentale del rapporto tra suffragio universale ed elezione proporzionale, rimanendo per il momento nell’ambito dei proporzionalisti italiani. Dicevamo della loro forte avversione nei confronti del suffragio universale, che emergeva chiarissima dalle pagine delle loro opere. Sempre il Padelletti scriveva che “il suffragio universale, non si tema di proclamarlo, è stato, è e sarà, per quanto ci è dato prevedere, il peggior sistema di creazione della rappresentanza politica di un popolo ed i liberali, se vogliono rimaner coerenti a sé medesimi debbono respingerlo senza ambagi, senza mezzi termini, senza esitazioni”<sup>163</sup>. E ancora: “Quando sia provato che non tutti i cittadini hanno le condizioni necessarie a fare una buona elezione, che dal suffragio universale escono parlamenti disadatti al loro ufficio, il suffragio universale non avrà ragione di esistere. Queste idee così chiare che hanno una splendida conferma nella storia furono offuscate da una falsa scienza. Il suffragio universale, piuttosto che un allargamento delle libertà e delle franchigie costituzionali, fu un illogico tentativo di compromesso fra i due concetti incompatibili del governo rappresentativo e della sovranità popolare. L’assoluta antinomia, che esiste fra le due specie di governi, fra i due sistemi politici, si riproduce nelle due rappresentanze, nei due sistemi elettorali.”<sup>164</sup>

A specificare gli effetti perversi che, secondo questi autori, il suffragio universale avrebbe portato al sistema politico, in pratica gli effetti perversi derivanti dalla fusione di due principi a loro avviso antinomici, come abbiamo visto, ovvero la sovranità popolare di derivazione rousseauviana e il governo rappresentativo, fu Emilio Serra Groppelli: “Traslocamento della tirannide e dispotismo del numero, ossia della forza bruta; sommovimento perpetuo delle passioni più volgari; rivoluzione permanente; invidia ed ostracismo, ec. ec. Simili taccie sono autorizzate e giustificate dai due vizii intrinseci, antisociali, del suffragio universale; il primo sta in ciò che il suffragio universale non è che una novella applicazione dell’assurdo principio di genitura al governo della cosa pubblica. [...] Il secondo vizio sta in ciò che il suffragio universale ha il comunismo in seno; esso equivale, dice giustamente il Rosmini, nelle sue conseguenze al pareggiamento di tutte le proprietà, è la legge agraria che ai nostri tempi finisce nel comunismo.”<sup>165</sup>

---

<sup>162</sup> Giuseppe Saredo, *Principii di Diritto Costituzionale*, Vol. II, Parma, Tipografia Cavour, 1862, pp. 150-151

<sup>163</sup> Guido Padelletti, *Il Suffragio Universale*, cit., p 61

<sup>164</sup> Idem, *Teoria della Elezione Politica*, Napoli, Stamperia della Regia Università, 1870, pp. 146-147

<sup>165</sup> Emilio Serra Groppelli, *Della Riforma Elettorale*, Firenze, Cotta e Compagnia, 1868, p. 31

Al di là di queste affermazioni estreme, colui che più di tutti, tra i sostenitori del proporzionalismo italiano, si occupò del rapporto tra suffragio universale e rappresentanza proporzionale fu Attilio Brunialti, anch'egli da un punto di vista conservatore: "Intesa la sovranità popolare non alla foggia di Rousseau, ma come la eguale partecipazione di tutti alla pubblica cosa, nel miglior modo che lo sviluppo economico, intellettuale e morale della società, assieme a tutte le altre circostanze, concedano, ne discende che quella stretta cognazione che altri vedono fra essa e il suffragio universale ci appare fittizia o almeno lontana assai. Il popolo può essere sovrano indipendentemente dal diritto di suffragio: questo diritto è un buon mezzo per esercitare la sua sovranità, ma non è sempre il migliore."<sup>166</sup> Nonostante l'avversione per il suffragio universale il Brunialti era tra coloro che lo ritenevano un approdo inevitabile, con tutti i suoi pericoli, ovvero quello della prevalenza del numero sull'intelligenza, con il rischio che quella prevalenza si potesse tramutare in dispotismo, in quella che già Alexis de Tocqueville aveva chiamato tirannia della maggioranza. Un dispotismo, una tirannia che i sistemi maggioritari non avrebbero fatto altro che accentuare, consentendo, collegio per collegio, alle classi meno agiate, più numerose, di dominare sulle élites che fino all'allargamento del suffragio avevano il monopolio della rappresentanza, privandole quindi di ogni influenza politica. Ecco perché erano necessari, a suo avviso, dei temperamenti, il più importante dei quali consisteva proprio nel sistema elettorale proporzionale. Insomma, erano necessarie "istituzioni le quali impediscano alla prevalenza numerica il farsi tiranna, le quali concedano a tutte le minorità il posto, che è loro dovuto, e la influenza sulla formazione delle leggi e su ogni pubblica cosa. Per siffatta guisa soltanto la democrazia si farà temperata, il governo sarà veramente rappresentativo.

La comune utilità, o meglio la necessità, richiede adunque ciò che vedemmo essere conforme a giustizia. Ed ecco, che giustizia ed utilità concordemente domandano la rappresentanza proporzionale delle minorità, come istituzione necessaria e degna di ogni popolo libero, come il più efficace dei rimedi contro il nuovo dispotismo che ne minaccia, come il miglior correttivo a tutti i mali, onde è per sé fecondo il suffragio universale."<sup>167</sup>

Una scuola di pensiero, questa, inaugurata l'anno prima della pubblicazione del Brunialti, nel 1870, dal Ferraris che, dopo aver parlato, citando anch'egli l'autore della "*Démocratie en Amérique*", di inesorabile istinto della maggioranza verso la mediocrità e aver constatato, come il Brunialti, l'inevitabilità del suffragio universale, si chiedeva quali

---

<sup>166</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., p. 60

<sup>167</sup> *Ivi*, p. 107

potessero essere i rimedi per temperare l'uno e l'altro e rispondeva: "Posta l'estensione del suffragio, si presentano due ipotesi:

1° O alle minorità è concessa la sola franchigia elettorale e non la rappresentativa, cioè il diritto di voto e non la certezza della rappresentanza;

2° O alla minorità si concede il suffragio e la rappresentanza.

Nella prima ipotesi invece di rimediare al male lo si aggrava. [...] Nella seconda ipotesi la cosa cambia onninamente di aspetto: le minorità apporterebbero un contingente di forza, di vigore di intelligenza, da costringere le maggioranze a far lo stesso.

[...] Quindi parmi che fra il negare alle minoranze ogni franchigia rappresentativa, e fra il dire come fa il Cox, che data la teoria di Lord Cairns, si dovrebbe concludere all'elezione della Camera per sola parte delle minoranze, avvi una giusta via di mezzo e questa è: permettere alle minoranze di manifestare mediante la rappresentanza i sentimenti, le tendenze loro e di apportare il contingente sovente prezioso dei loro lumi e della loro esperienza. Stabilirassi così fra la rappresentanza e la nazione un rapporto ammirabile di educazione. Se nobili concetti si manifestano nelle assemblee, se gli uomini che le compongono rivelano colle loro parole alti sentimenti, forza di carattere, larghezza di vedute, la nazione ne sarà elevata moralmente anche essa; le parole dei rappresentanti troveranno un'eco nel cuore dei cittadini e saranno per essi una scuola permanente di amore di patria, di pensiero al bene comune."<sup>168</sup>

Questa era la tendenza generale del proporzionalismo italiano: considerare la rappresentanza proporzionale come un temperamento agli effetti, secondo questi intellettuali negativi, dell'inevitabile suffragio universale.

Tuttavia vi era chi non si uniformava completamente a questa tendenza. Tra loro Luigi Palma che, pur rifiutando il suffragio universale "al modo francese,"<sup>169</sup> come egli lo chiamava riferendosi al diritto al suffragio derivante dalla dottrina del diritto naturale e della sovranità popolare, riteneva desiderabile che le rappresentanze nazionali, municipali e provinciali fossero elette da tutti i cittadini che dimostrassero una certa intelligenza e una certa coscienza nell'utilizzo di questo diritto: limitazioni che sarebbero dovute variare a seconda delle "peculiari condizioni economiche, intellettive, morali e sociali di ogni popolo."<sup>170</sup> Questa sarebbe dovuta essere a suo avviso la miglior garanzia e il miglior temperamento del voto popolare. La proporzionale doveva dunque essere considerata come

---

<sup>168</sup> Carlo Francesco Ferraris, *Op. cit.*, pp. 29-32

<sup>169</sup> Luigi Palma, *Del Potere Elettorale negli Stati Liberi*, Milano, Treves, 1869, p. 204

<sup>170</sup> *Ibidem*

un bene, come un fine da raggiungere, indipendentemente dal comunque poco auspicabile, almeno a suo avviso, suffragio universale. Ad affermarlo con forza, criticando esplicitamente le tesi del Brunialti, fu ancora Guido Padelletti, il quale sosteneva che interpretare la proporzionale solo come un semplice antidoto agli effetti del suffragio universale avrebbe significato sminuirne l'importanza che invece andava ribadita con convinzione. "Il suo vero valore consiste, come spiega lucidamente il Genala nel suo primo capitolo, nel ristabilire la vera equivalenza dei suffragii in qualunque elezione, dalla elezione fatta nel seno di una società privata a quella della Camera elettiva; nel ritrovare il vero, il giusto computo dei suffragii, che negli ordinamenti elettorali presenti è grossolanamente disconosciuto e sacrificato. Ma questo è richiesto, è voluto, come ognuno vede, qualunque sia il numero degli elettori, comunque siano composte le diverse costituenze. Il problema non ha dunque nulla, assolutamente nulla che fare coi principii fondamentali della teoria della elezione, non gli sopprime, non gli rovescia, non gli rende inutili. Il mondo potrebbe per sempre ignorare la possibilità del suffragio universale, senza che per questo la proporzionalità della rappresentanza divenisse meno opportuna e meno desiderabile."<sup>171</sup> Abbiamo visto come in questo passo il Padelletti citasse Francesco Genala, altro illustre propugnatore della rappresentanza proporzionale in Italia e altro avversario del suffragio universale. Egli, similmente al Padelletti, non vedeva il valore del nuovo metodo di scrutinio semplicemente nel temperamento che pure avrebbe dato all'estensione del diritto elettorale, ma lo individuava, come recita il titolo del suo scritto più importante, nella libertà ed equivalenza dei suffragi che esso solo avrebbe potuto garantire, al contrario dei sistemi elettorali maggioritari, accusati di limitare la libertà dell'elettore e di pregiudicare al contempo l'eguaglianza dei voti, vista la sistematica esclusione, in ciascun collegio, delle minoranze dalla rappresentanza.<sup>172</sup> Bisogna dire che questa scuola di pensiero, questo orientamento a considerare la proporzionale come l'*optimum* con qualsiasi tipo di estensione del corpo elettorale era ampiamente prevalente in Europa. Andando a esaminare infatti gli scritti dei più grandi propugnatori della proporzionale e gli opuscoli delle due più importanti associazioni riformiste del continente, ci accorgiamo che il nesso tra rappresentanza proporzionale e suffragio universale era, in quel momento storico, pressoché assente. L'obiettivo era la riforma elettorale e che il suffragio vigente in un determinato paese fosse ristretto o universale, che fosse sancita o

---

<sup>171</sup> Guido Padelletti, *La Rappresentanza Proporzionale in Italia: a proposito di Recenti Pubblicazioni*, "Nuova Antologia", 18, 1871, p. 167

<sup>172</sup> Cfr. Francesco Genala, *Op. cit.*

meno l'eguaglianza degli elettori (ovvero che vi fosse o meno il voto plurimo), poco importava: la proporzionale sarebbe stata comunque applicabile e, naturalmente, era auspicabile che venisse introdotta. Le parole di Ernest Naville, il presidente dell'Associazione ginevrina, che pure, nonostante le sue idee conservatrici, era vicino sul tema alle posizioni di John Stuart Mill e pensava che il suffragio universale, ma solo maschile nel suo caso (egli era infatti fortemente contrario alla concessione del voto alle donne), fosse il risultato naturale del progresso e della civilizzazione del paese, erano inequivocabili: *“L'égalité des suffrages ne suppose pas nécessairement l'égalité des électeurs. Si l'on admettait avec M. Stuart Mill, que l'égalité des électeurs n'est pas juste; si l'on admettait qu'il convient d'attribuer une pluralité de votes aux hommes que l'âge, l'expérience, l'instruction désignent comme pouvant plus que d'autres exercer une influence salutaire sur la décision des affaires publiques, on accorderait plusieurs suffrages à un même individu, mais les suffrages resteraient égaux. Tant que le vote plural n'est pas admis, et il serait difficile de le faire admettre dans notre civilisation actuelle, l'égalité des suffrages se traduit par l'égalité des électeurs.”*<sup>173</sup> E, in modo ancor più esplicito: *“Que le droit de suffrage soit plus ou moins étendu, que la forme de l'état soit une république ou une monarchie, qu'il existe une seule assemblée délibérante ou qu'il y en ait deux, le problème reste le même. Quelle que soit la part du pouvoir social remise à une assemblée représentative, il s'agit de rendre la représentation vraie.”*<sup>174</sup>

Dal Naville allo Hare cambiava molto poco, nel senso che neanche il giurista inglese padre della prima teorizzazione sistematica di rappresentanza proporzionale fece cenno, nelle sue opere, al suffragio universale. Faceva riferimento, occasionalmente, alla determinazione del censo elettorale, ma sarebbe ardito dedurre automaticamente che fosse un oppositore dell'allargamento del suffragio, anzi. Semplicemente, riteneva che *“the question of who should be the electors, is not here the subject of inquiry. It is, in itself, of surpassing importance, and its consideration would demand a treatise.”*<sup>175</sup> Neanche l'Associazione riformista belga prestò grande interesse al tema del suffragio universale, pur riunendo al suo interno anche sostenitori di quel principio. L'unico e solo obiettivo dell'organizzazione era la riforma elettorale in senso proporzionale, un obiettivo il cui conseguimento era auspicabile in sé e questo facevano notare i suoi esponenti, e in questo caso Jules Carlier, a chi li criticava per lo scarso accento posto sul suffragio universale: *“Qu'a de commun*

<sup>173</sup> Ernest Naville, *La Question Électorale en Europe et en Amérique*, cit., p. 200

<sup>174</sup> *Ivi*, p. 203

<sup>175</sup> Thomas Hare, *The Machinery of Representation*, 2<sup>nd</sup> Edition, London, Maxwell, Bell Yard, 1857, p. 26

*l'électorat avec la façon dont s'opère l'élection? Que 1000, 10000, 100000 citoyens soient appelés aux urnes, leur nombre modifiera-t-il en rien la profonde iniquité du principe faux sur lequel sont basées nos élections: l'attribution de tous les mandats aux candidats ayant obtenu la moitié plus un des suffrages exprimés et l'élimination complète des autres, le défaut de la représentation de la moitié moins un du corps électoral?"*<sup>176</sup>

In conclusione, al termine dell'analisi possiamo senz'altro affermare che, almeno per quanto riguarda il diciannovesimo secolo, e in particolare la sua seconda metà, ovvero il periodo che abbiamo preso in esame, non si può considerare il suffragio universale come connaturato alla rappresentanza proporzionale e ad essa inestricabilmente connesso. Anzi, quest'ultima era ritenuta, come risulta evidente dalle parole del Naville che abbiamo riportato, una variabile indipendente: ciò che realmente contava era la verità e l'eguaglianza della rappresentanza, non i contesti nei quali fosse stata messa in pratica, che non avrebbero influito su di essa e sulla sua desiderabilità.

---

<sup>176</sup> Jules Carlier, *La Représentation Proportionnelle et l'Extension du Droit de Suffrage*, "La Représentation Proportionnelle", Première Année, 6, 1882, p. 22

## **Capitolo II. La diffusione del proporzionalismo in Europa: l'Associazione riformista ginevrina e l'Associazione riformista belga**

### **II.1 Thomas Hare e la rappresentanza personale**

Nel primo capitolo siamo andati a scavare nelle radici della rappresentanza proporzionale, quel “sistema diretto ad assicurare, con metodi diversi, la equivalenza dei voti,”<sup>177</sup> che, attraverso un cammino lungo secoli, giunse a maturazione nella seconda metà del diciannovesimo secolo suscitando entusiasmo e ostilità, sostenitori e detrattori, insomma un dibattito aperto e vivace, nel quale, come vedremo, un ruolo fondamentale fu svolto dalle due più importanti associazioni riformiste europee, quella ginevrina e quella belga, che sorsero nel cuore del continente, nell’ambito di realtà caratterizzate da forti divisioni etniche e religiose e dunque particolarmente sensibili a un tema come quello dell’equa e giusta rappresentanza. Organizzazioni che ben presto divennero il motore della spinta all’adozione della proporzionale che, a partire dagli anni a cavallo tra diciannovesimo e ventesimo secolo, da utopia, per molti, divenne il sistema elettorale più utilizzato nell’Europa continentale. Tratteremo dell’opera di propaganda e diffusione dell’idea proporzionalista, dei vari metodi o formule di distribuzione proporzionale dei seggi messi in palio, dei tipi di rappresentanza da essi prospettati e cominceremo con quella che fu la prima teorizzazione sistematica di rappresentanza proporzionale, nel senso che per la prima volta veniva divulgato e diffuso nei dettagli un vero e proprio sistema elettorale, finalizzato all’applicazione, nel caso in questione in Inghilterra: parliamo del metodo Hare. Non si trattò della prima formulazione concreta di un sistema di rappresentanza proporzionale; lo Hare non fu, come da molti erroneamente è considerato, l’inventore della proporzionale, e neanche di quel tipo di proporzionale che andò sotto il nome di voto singolo trasferibile, per quanto avesse elaborato il suo piano in assoluta autonomia, senza conoscere i precedenti. Fu però un pubblicista sensibile e attento al tema della rappresentanza delle minoranze, verso la quale cercava una via che fosse non solo condivisibile dal punto di vista dei principi, ma anche matematicamente esatta, naturalmente nei limiti del possibile. Il suo merito fu, soprattutto, quello di essere stato il

---

<sup>177</sup> Gaspare Ambrosini, *Op. cit.*, p. 61

primo proporzionalista, questo sì, le cui opere conobbero una diffusione planetaria, il primo a suscitare entusiasmo e speranza tra chi vedeva nel sistema maggioritario un *vulnus* troppo evidente all'eguaglianza dei suffragi. “Fino a quando gli elettori, – scriveva John Stuart Mill, il primo a sostenere con entusiasmo il sistema elaborato dal suo connazionale, contribuendo in modo determinante alla divulgazione e alla consacrazione di quest'ultimo grazie alla sua popolarità – in qualunque località risiedano, non possono accordarsi per designare un rappresentante, mancherà una autentica eguaglianza nella rappresentanza. Questa perfezione nel principio di rappresentanza è stata a lungo definita impossibile. Ma un uomo di elevato ingegno, Thomas Hare, ha progettato un piano che ha ormai mostrato che è possibile raggiungere la perfezione ideale nei requisiti della capacità rappresentativa. [...] Il metodo di Hare consente di rappresentare, in modo proporzionale ai voti ottenuti, tutti i partiti. Non solo i due grandi partiti o una grande minoranza, ma ogni minoranza che raggiunge un numero di voti sufficiente ad averne diritto, può eleggere i suoi rappresentanti secondo i requisiti di una giustizia equa.”<sup>178</sup> Il merito dello Hare fu, insomma, quello di aver aperto una via, di aver fatto uscire la proporzionale dalla nicchia per trasformarla in uno dei grandi temi del secolo, insieme al suffragio universale. Thomas Hare era un giurista, un avvocato; le sue idee, come quelle di molti sostenitori della proporzionale in Europa, non erano progressiste, tanto che egli fu anche a lungo membro del Partito Conservatore. L'opera che lo rese famoso e fece conoscere a tutti le sue idee sulla rappresentanza vide la luce nel 1857 e si intitolava “*The Machinery of Representation*”, della quale nello stesso anno uscì una seconda edizione attraverso cui lo Hare si premurava di risolvere alcuni punti che avrebbero potuto creare problemi di applicazione al suo piano. Ma le pagine che lo fecero assurgere a immortale profeta della proporzionale furono quelle del suo “*Treatise on The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*”. Nelle quattro edizioni di questo ponderoso saggio, infatti, Thomas Hare spiegò in modo estremamente dettagliato ogni passaggio del suo sistema elettorale. Ogni singola clausola relativa alla sua attuazione veniva trattata minuziosamente, spesso anche troppo, generando non poche difficoltà nella comprensione degli aspetti tecnici del testo e probabilmente anche buona parte del progressivo oblio cui le sue idee furono condannate dopo il trionfo di un diverso tipo di rappresentanza rispetto a quella da lui propugnata e difesa. “*In the following pages – avvertiva lo Hare nelle pagine iniziali della prima edizione del suo saggio di esordio – is the outline of a scheme by which*

---

<sup>178</sup> John Stuart Mill, *Considerazioni sul Governo Rappresentativo*, cit., pp. 112 e 114

*the present facilities of communication are brought in aid of a mode of collecting and combining the votes of the various electoral bodies, so as to effect two purposes: - First to give any elector the power of voting for any qualified candidate throughout the kingdom with whom his views are most in accordance; and secondly to enable every elector - with the exception of an ultimate fractional number - to participate in the choice of some representative.*"<sup>179</sup> Da queste poche parole enunciative dello scopo che lo Hare si proponeva di ottenere con il proprio schema di rappresentanza possiamo capirne le linee guida e trarre i suoi elementi fondamentali. La caratteristica più importante e innovativa, nel panorama di quel periodo, non stava nel quoziente elettorale, che pure lui, lo vedremo fra poco, utilizzava come parametro e unità di misura dell'equa rappresentanza. Lo sottolineò anche Gaspare Ambrosini nel suo volume sui sistemi elettorali:<sup>180</sup> il quoziente non poteva certo essere considerato come il punto più originale, il tratto di genio di Thomas Hare, dal momento che la sua prima apparizione risaliva al 1780 e, come abbiamo visto, a formulare un'idea del genere (seppur per disegnare le circoscrizioni elettorali e non per assegnare i deputati ai singoli gruppi elettorali) fu il Duca di Richmond e dopo di lui qualcosa di simile propose il Rosmini.<sup>181</sup> Ciò che invece contraddistingueva per novità l'opera del giurista inglese erano la personalità e l'unicità del voto, oltre alla formazione delle circoscrizioni volontarie, al di là dei confini dei singoli collegi elettorali locali.

Per quanto riguarda il primo versante, lo Hare può essere a ragione considerato uno dei fondatori della dottrina della rappresentanza personale. Il voto, nel suo congegno elettorale, doveva essere dato a una persona, a un candidato e non a un gruppo o a un partito. Questa concezione traeva le proprie basi dall'ostilità del suo propugnatore verso quello che abbiamo visto essere il sistema di rappresentanza politica inglese, che fu per secoli, e continuava in parte a essere intorno alla metà del diciannovesimo secolo, una rappresentanza locale per persone collettive: ad essere rappresentati erano infatti i borghi e le contee, le città e le università. Una rappresentanza di tipo corporativo nell'ambito della quale l'importanza dell'individuo, nonostante i progressi fatti su questo fronte dalla riforma del 1832, risultava un po' svilita. Ebbene, era proprio questo tipo di rappresentanza che lo Hare cercava di scardinare, o quantomeno di indebolire, attraverso il suo sistema, grazie al quale la rappresentanza sarebbe dovuta essere, appunto, personale, non solo nel senso che abbiamo detto poc'anzi del voto alla persona, ma anche e soprattutto nel senso

---

<sup>179</sup> Thomas Hare, *The Machinery of Representation*, 1<sup>st</sup> Edition, cit., p. 16

<sup>180</sup> Gaspare Ambrosini, *Op. cit.*, pp. 79-80

<sup>181</sup> V. § I.1, p. 25, nota 32

che i rappresentanti eletti sarebbero dovuti essere svincolati da un rapporto indissolubile con le proprie circoscrizioni e avrebbero dovuto rappresentare gli individui, i gruppi (volontari) di individui che li avessero eletti. Il suo scopo, insomma, era quello che venisse instaurato un rapporto diretto tra eletto ed elettore, rappresentante e rappresentato: *“It is the people, and not the surface of the earth, or the constructions which man has heaped upon, which must be represented. The principle of personal representation is the great political doctrine of modern times.”*<sup>182</sup> La grande dottrina politica dei tempi moderni la definiva Thomas Hare e in effetti, come abbiamo già visto, la rappresentanza proporzionale *lato sensu*, ovvero la distribuzione dei rappresentanti tra le circoscrizioni in misura proporzionale alla popolazione, si diffuse in tutte le istituzioni rappresentative del mondo. Meno successo ebbe invece l'altra faccia della rappresentanza personale, quella che voleva che il voto dell'elettore fosse un voto a un candidato, non a un gruppo, destinata a essere soppiantata, in particolare nei sistemi proporzionali (in quelli maggioritari con collegio uninominale, invece, la rilevanza del singolo candidato, per quanto indebolita, rimase fondamentale), dall'ingresso sulla scena politica di partiti strutturati e di massa, che sarebbero poi diventati i principali veicoli della rappresentanza.

Tornando a Thomas Hare, parliamo adesso del secondo tratto distintivo del suo schema elettorale, ovvero dell'unicità del voto: nonostante, infatti, la possibilità per l'elettore di segnare sulla scheda i nomi di più candidati, il voto doveva rimanere unico, nel senso che doveva essere efficace, e produrre effetti, solo e soltanto sull'elezione di un candidato. L'elenco dei nomi stilato dagli elettori, infatti, sarebbe servito soltanto nel caso di trasferimento del voto eventualmente inutilizzato per l'elezione del candidato preferito secondo il meccanismo che tra poco andremo a vedere. *“In setting-out the form of the voting-paper - scriveva lo Hare -, it is scarcely necessary to state that no vote can be ultimately effectual for more than one candidate. [...] Whatever the franchise may be whatever may be the direction in which it is extended, it should be a canon of the reform, that when the franchise is conferred – the right of assisting in the appointment of a representative once given to any individual – the value of his single vote, wherever be his dwelling, or his property, shall be the same of that of any other vote.”*<sup>183</sup>

Per questo, sosteneva ancora l'Ambrosini, “il sistema ha potuto essere qualificato come << uno scrutinio uninominale nello scrutinio di lista >>. Più propriamente potrebbe

---

<sup>182</sup> Thomas Hare, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, Longman, Green, Longman, Roberts, & Green, 1865, p. 205

<sup>183</sup> Idem, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, Longman, Green, Reader, & Dyer, 1873, p. 122

considerarsi come un sistema << di voto uninominale nello scrutinio di lista e con applicazione della proporzionale >>.”<sup>184</sup>

Ma strettamente connesso a queste due caratteristiche, e in particolare a quella della personalità del voto, era il ricorso a quelle che lo Hare chiamava “circoscrizioni volontarie” (“*constituencies by voluntary association and unanimity*” era il titolo del secondo capitolo del suo “*Treatise*”). Abbiamo già accennato a questo concetto parlando delle accuse mosse alla rappresentanza proporzionale di menomare quella locale.<sup>185</sup> Ora lo esamineremo nel dettaglio. Per esercitare il suo diritto-funzione in maniera assolutamente libera e svincolata da ogni tipo di legame ancestrale con le personalità collettive un tempo titolari della rappresentanza, l’elettore avrebbe dovuto, secondo lo Hare, avere la facoltà di votare per qualunque candidato che rappresentasse al meglio le sue opinioni e incarnasse al meglio le sue idee, anche se questi si fosse presentato al di fuori della circoscrizione di residenza dell’elettore stesso, che dunque non sarebbe stato costretto a dare la propria preferenza a dei candidati presentatisi nel collegio elettorale nel quale fosse stato iscritto, ma avrebbe potuto esprimerla anche per uomini appartenenti a un altro collegio, compreso in una circoscrizione più vasta. “*The purpose of this work [...] is to show how practically small in form is the change that would suffice to liberate the elector from the bonds that now tie him to other voters of the borough in which he happens to dwell, whereby his action is absolutely fettered to theirs, however weak, ignorant or corrupt they may be [...]*”<sup>186</sup>

Nella circoscrizione più ampia, una circoscrizione più ideale che materiale, per quanto effettivamente operante a livello di distribuzione dei seggi, gli elettori avrebbero potuto sommare il proprio voto a quello di altri connazionali con idee, valori e opinioni simili alle loro e riuscire così a fare eleggere un proprio rappresentante, magari particolarmente noto a livello nazionale, ma senza radicamento in alcuno dei collegi nei quali fosse stato diviso il territorio e che quindi non avrebbe avuto possibilità di riuscire eletto, nonostante il vasto consenso intorno al suo nome, in una competizione locale. In questo modo si sarebbero costituiti quei collegi volontari dei quali stiamo parlando, o meglio quelli che Gaspare Ambrosini chiamava “gruppi quozientali” su scala nazionale, possibili perché il calcolo del quoziente si sarebbe dovuto fare non collegio per collegio, ma sulla base del numero totale dei seggi da assegnare in tutto il territorio del Regno Unito. E in effetti il quoziente, e il

---

<sup>184</sup> Gaspare Ambrosini, *Op. cit.*, p. 82

<sup>185</sup> V. § 1.6

<sup>186</sup> Thomas Hare, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, Longman, Green, Longman, Roberts, & Green, 1865, p. 22

modo di definirlo, pur non costituendo il tratto più originale dell'opera del giurista inglese, rimaneva pur sempre il parametro di calcolo della giustizia rappresentativa, l'unità di misura in base alla quale stabilire se un "gruppo quozientale", appunto, fosse vasto abbastanza per meritarsi e ottenere una rappresentanza alla Camera dei Comuni. Innanzitutto, ricordiamo che cos'è il quoziente elettorale: si tratta del numero dei voti che un candidato, in questa circostanza, o un partito, devono raccogliere per garantirsi un seggio in parlamento e si ottiene dividendo il numero di voti validi (ma il numeratore del rapporto può cambiare e può essere costituito dal numero degli elettori, dal numero dei votanti o dal numero dei votanti in una determinata elezione trascorsa, dipende dalle previsioni legislative) per il numero dei seggi da assegnare in una determinata circoscrizione.<sup>187</sup> Nel caso dello Hare, il dividendo doveva essere costituito dal numero di votanti e il divisore dal totale dei componenti della Camera dei Comuni, ovvero 654. Inizialmente lo Hare pensava a un'unica circoscrizione per tutto il Regno Unito ma poi, per rendere più snelle le operazioni di scrutinio, a partire dalla terza edizione del suo libro, si orientò sulla divisione del territorio in tre grandi circoscrizioni, quelle di Inghilterra, Scozia e Irlanda. Le basi su cui calcolare il quoziente, comunque, rimanevano l'intera popolazione del Regno Unito e la totalità dei seggi da assegnare. Ecco il testo del primo articolo del suo progetto: *"The registrars [i segretari generali di ognuna delle tre grandi circoscrizioni, NdA], at every general election, as soon as they shall have received the reports of the returning officers [gli ufficiali territoriali, NdA] of the various constituencies in England, Scotland and Ireland [...], showing the number of votes polled in every constituencies, shall compute and ascertain the total number of votes polled at such election, and shall divide such total number by 654, rejecting any fraction of the dividend that may appear after such division, and the number of the said quotient found by such division shall be the quota or number of votes entitling the candidates respectively, for whom such quota shall be given, to be returned at the said general election as members to serve in Parliament."*<sup>188</sup>

Specificato cosa si intenda per quoziente e come il giurista inglese avesse intenzione di determinarlo, possiamo parlare del funzionamento concreto del sistema, di come lo Hare

---

<sup>187</sup> In realtà, nel caso dello scrutinio di lista, che affronteremo più in là, l'entità del dividendo può variare, nell'ipotesi che ad esempio all'elettore siano attribuiti, oltre al voto di lista anche dei voti personali (siano essi voti di preferenza o voti aggiunti). Di conseguenza, il numeratore del rapporto che dà origine al quoziente può essere costituito, oltre che dalla sola somma dei voti validi di lista, anche dalla somma dei voti validi di lista e dei voti di preferenza, o anche dei voti aggiunti.

Cfr. Gaspare Ambrosini, *Op. cit.*, p. 100

<sup>188</sup> Thomas Hare, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, Longman, Green, Longman, Roberts, & Green, 1865, p. 25

immaginasse che le elezioni si dovessero svolgere sotto l'egida del nuovo sistema proporzionale di rappresentanza personale. Un funzionamento le cui basi razionali, come spiegato chiaramente anche dal Genala, erano quelle delle quali abbiamo appena parlato: "unità di collegio - di voto - di quoziente."<sup>189</sup> In pratica: unicità, personalità del voto e gruppi quozientali. E per cominciare a spiegare il procedimento Hare non si può non partire da quest'ultimo elemento, quello che, oltre a costituire uno dei tratti caratterizzanti e sostanzialmente nuovi del metodo da lui elaborato, era anche uno dei passaggi più ostici della sua trattazione, quella formazione di "gruppi quozientali" basati sulla volontarietà e sull'unanimità che avrebbero dovuto permettere di eleggere i singoli parlamentari. *"Instead of an arbitrary geographical division, which the migrations of populations will constantly disturb, the proposed equality of division would be affected by no commercial or social changes which the face of the country might undergo. It affords the means of giving to the counties, and to all the larger, as well as to the smaller towns, their due weight in the Legislature, by a rule at all times arithmetically correct, and admitting of no invidious distinctions between the inhabitants of the metropolis. [...] The relative weight of the larger, as well as of the the smaller constituencies, is accurately measured and reconciled with the general representative system."*<sup>190</sup>

Questa condanna netta e senza appello delle arbitrarie divisioni geografiche in base alle quali erano costituiti i collegi inglesi non implicava però, nello Hare, l'abbandono totale degli stessi, che invece venivano mantenuti, pur non essendo più gli elementi costitutivi della rappresentanza. Si creava così una singolare compenetrazione tra fattori locali e fattori nazionali, che dava a sua volta vita al complicato meccanismo di voto che spiegheremo dettagliatamente. Le vecchie circoscrizioni, infatti, sarebbero state "integrate, adattate ed incorporate in circoscrizioni più vaste, in modo da permettere che si formi, ma solo ideologicamente, quel tale collegio volontario, che poi non è altro che il << gruppo quozientale >> e più concretamente il quoziente, in grazia a cui è possibile agli elettori che abbiano contribuito a formarlo di avere un proprio rappresentante.

Così deve intendersi la costituenza, con le caratteristiche della volontarietà e della unanimità, che si ha di mira di realizzare. Alla formazione infatti del gruppo quozientale, del quoziente, si arriva coi voti unanimi e volontari degli elettori che si sono pronunziati in

---

<sup>189</sup> Francesco Genala, *Op. cit.*, p. 123

<sup>190</sup> Thomas Hare, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, Longman, Green, Longman, Roberts, & Green, 1865, p. 65

favore dello stesso candidato.”<sup>191</sup>

Dicevamo che i vecchi collegi previsti dalla legislazione britannica non sarebbero stati aboliti, anzi, le elezioni vi si sarebbero svolte come in precedenza, sarebbero stati le cornici territoriali prime delle votazioni e ognuno di essi avrebbe continuato a mantenere il numero di deputati che spettava loro in precedenza. Il più ampio territorio nazionale sarebbe servito dopo, nel caso vi fossero stati “gruppi quozientali” non concentrati localmente e omogeneamente distribuiti che avessero scelto un determinato candidato. Gli impiegati incaricati del buon andamento delle elezioni e della gestione delle operazioni di voto sarebbero stati, a livello circoscrizionale locale, gli ufficiali territoriali (i *returning officers*) e i segretari generali (i *registrars*) per le più ampie circoscrizioni coincidenti con i territori di Inghilterra, Scozia e Irlanda.

Ciascun candidato non avrebbe potuto presentarsi come candidato a livello nazionale, ma, prima di pagare una somma di cinquanta sterline ed essere dichiarato tale, avrebbe dovuto comunicare in quale collegio avesse avuto intenzione di candidarsi: i collegi sarebbero potuti essere anche più di uno. Una volta chiuse le presentazioni delle candidature, i “*registrars*” avrebbero dovuto procedere alla pubblicazione di una lista degli eligendi, con annessa indicazione delle singole costituenze all’interno delle quali essi avessero deciso di presentarsi.

Questo riverbero locale delle candidature non significava, però, nella testa e nel progetto di Thomas Hare, che gli elettori dovessero votare per forza per candidati presentatisi nelle costituenze nelle quali i primi fossero iscritti, qualora non ne avessero condiviso le idee, le opinioni e i sentimenti. No, lo scopo del giurista inglese, lo abbiamo già detto, era svincolare gli elettori dagli interessi localistici dominanti nel suo paese e, facendo eco alle parole di John Stuart Mill, conservare della rappresentanza locale solo ciò che meritava di essere salvaguardato, evitando che si cadesse nel rischio che a prevalere fossero i più forti o semplicemente i più scaltri e dando infine ai cittadini-elettori una possibilità di sfuggire a legami che rischiavano di diventare troppo opprimenti. Ecco perché la rappresentanza personale e individuale reclamava, secondo lo Hare, una scelta più ampia per l’elettore, al quale veniva concessa la facoltà di esprimere il proprio sostegno anche a candidati che si fossero presentati al di fuori della sua costituenza, in qualsiasi luogo compreso nel territorio delle tre circoscrizioni più ampie. “Egli sarà così sottratto, nel caso che nessuno dei candidati locali della sua costituenza riscuota la sua predilezione, all’alternativa di

---

<sup>191</sup> Gaspare Ambrosini, *Op. cit.*, pp. 84-85

votare per uno di essi o di astenersi [...]. Certamente, di regola, l'elettore voterà per un candidato presentatosi nella sua circoscrizione; ma il fatto che può votare per un candidato di un'altra circoscrizione rappresenta già un correttivo al sistema localistico e costituisce un fattore che si presta ad agevolare (mai naturalmente ad assicurare), la scelta dei migliori.”<sup>192</sup>

Per quanto riguarda l'espressione del voto da parte dell'elettore, ecco cosa prevedeva l'articolo 14 del progetto dello Hare aggiornato all'ultima edizione del suo “Trattato”:  
*“Every vote shall be given on a document setting forth the name of the candidate for whom it is given; and if the vote be intended, in the events provided for by this act, to be transferred to any other candidate or candidates, then the name of such candidate or candidates must be added in numerical order.”*<sup>193</sup> L'elettore dunque avrebbe dovuto avere la facoltà di segnare sulla scheda elettorale il nome del candidato al quale in prima istanza avrebbe voluto che fosse assegnato il suo voto e, nel caso in cui lo avesse desiderato, avrebbe potuto scrivere i nomi di altri candidati a lui graditi disposti in ordine numerico crescente. In linea di principio, la scheda avrebbe potuto contenere anche tanti nomi quanti fossero i deputati da eleggere, quindi, nel caso in questione, 654 (*“It has not been thought absolutely necessary to limit the number of candidates which shall be named on each paper”*<sup>194</sup>). Il voto, però, lo ricordiamo ancora una volta, sarebbe dovuto essere efficace solo e soltanto per uno di quei candidati. Determinato poi, attraverso il procedimento che abbiamo descritto, il quoziente, quest'ultimo sarebbe dovuto essere comunicato agli ufficiali elettorali dei singoli collegi locali, che avrebbero potuto così procedere allo

---

<sup>192</sup> *Ivi*, pp. 87-88

<sup>193</sup> Thomas Hare, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, Longman, Green, Reader, & Dyer, 1873, p. 124.

In questo caso, bisogna notare come, nella quarta edizione della sua opera più importante, Thomas Hare avesse previsto, per la prima volta, che sulla scheda non comparisse il nome dell'elettore. In Inghilterra, infatti, fino al 1872, dunque fino a tempi relativamente recenti, era in uso il voto palese. Per questo anche lo Hare, in occasione delle prime tre edizioni del suo “Trattato” prevede che l'elettore fosse obbligato a sottoscrivere la scheda elettorale. In occasione dell'ultima, invece, adeguandosi al recente “*Ballot Act*” approvato dal Parlamento, questo obbligo non fu più contemplato e anche il giurista inglese optò per il voto segreto. Addirittura, nella prima edizione del suo *The Machinery of Representation*, lo Hare aveva previsto il voto differito, permesso proprio dal fatto che l'espressione del suffragio fosse palese e le schede nominative. Tre sarebbero dovuti essere i turni di scrutinio: l'elettore, in occasione della prima tornata, avrebbe potuto scrivere sulla scheda soltanto un nome. In occasione del secondo e del terzo turno, poi, sarebbero stati richiamati alle urne quegli elettori il cui voto, non essendo servito a formare il quoziente del proprio candidato preferito risultò già eletto, non avesse ancora dispiegato la propria efficacia. Costoro avrebbero potuto dunque esprimere un'altra preferenza. Un meccanismo complicato e che avrebbe significato una grossa perdita di tempo, tanto che lo Hare si accorse subito dei suoi difetti e, già nella seconda edizione del saggio, diffusa sempre nel 1857, optò per il metodo di espressione del voto da parte degli elettori che tutti conosciamo, pur non rinunciando, lo abbiamo appena detto, al voto palese (cfr. anche Francesco Genala, *Op. cit.*, p. 122, nota 1)

<sup>194</sup> Thomas Hare, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, Longman, Green, Reader, & Dyer, 1873, p. 126

spoglio delle schede, cominciando da quelle che avessero contenuto un solo nome (ovviamente dietro questa logica c'era l'idea che, dovendo tutti i voti essere efficaci, i suffragi isolati avrebbero avuto più possibilità di esserlo se scrutinati nel corso delle prime battute, piuttosto che correre il rischio di essere buttati a causa del sopraggiunto ottenimento del quoziente da parte dei candidati).

Poi si sarebbe dovuto passare allo spoglio delle schede che avessero contenuto i nomi di più candidati, tenendo conto, in questa fase iniziale, solo di quello segnato in prima fila. Quando uno degli eligendi avesse raggiunto il quoziente già in questa fase "locale" dello scrutinio, sarebbe dovuto essere dichiarato immediatamente eletto. Qualora, continuando lo spoglio, un candidato già eletto avesse ottenuto ulteriori prime preferenze, il suo nome sarebbe dovuto essere cancellato dalla lista e il voto espresso in suo favore "trasferito" a quello scritto in seconda fila. Se anche quest'ultimo fosse risultato già eletto, si sarebbe passati a quello di terza fila e così via, fino a quando il voto non avesse dispiegato la propria efficacia. Questo procedimento sarebbe dovuto essere applicato soltanto ai candidati che si fossero presentati nella circoscrizione di competenza dei rispettivi ufficiali elettorali. Nel caso di candidati che avessero ottenuto voti, ma si fossero presentati in altre circoscrizioni, i suddetti ufficiali avrebbero dovuto trasmettere tutte le schede contenenti i loro nomi ai segretari generali delle circoscrizioni di Inghilterra, Scozia o Irlanda, così come a loro sarebbero dovuti essere trasmessi anche tutti i voti dei candidati presentatisi nel rispettivo collegio, ma che non fossero riusciti a ottenere la quota. Quota che invece avrebbero potuto raggiungere qualora altri elettori sul territorio nazionale avessero deciso di votare per loro. A questo punto sarebbe dovuta partire la fase nazionale dello scrutinio, con i segretari generali delle circoscrizioni che avrebbero agito, naturalmente su scala più ampia, esattamente come gli ufficiali elettorali, ascrivendo i voti ai candidati che non avessero ancora raggiunto il quoziente che si trovassero più in alto nelle liste dei singoli elettori e trasferendo, man mano che i primi avessero ottenuto la quota prevista, i voti sugli eligendi in seconda, terza, quarta, ennesima fila. L'unica differenza, oltre all'enorme mole di voti in più da gestire, consisteva nel fatto che i segretari generali non avrebbero potuto procedere direttamente alla proclamazione dei vincitori, spettante invece all'ufficiale elettorale della circoscrizione nella quale gli stessi si fossero presentati.

Ultimo problema che si pose davanti allo Hare fu quello di trovare una soluzione all'ipotesi, concreta, che il procedimento non portasse all'elezione di tutti i 654 deputati previsti, ovvero che non ci fossero 654 candidati che raggiungessero il quoziente. Come coprire i posti rimasti vacanti?

In questo caso, il giurista inglese oscillò tra due soluzioni. In *The Machinery of Representation* e nella prima edizione del suo “Trattato”, optò per non rompere l’unità del quoziente e quindi per la strada che portava comunque all’elezione di candidati che avessero raggiunto tale quota: era quella dell’eliminazione dei candidati meno favoriti, che non avessero avuto alcuna *chance* di riuscire eletti, con conseguente trasferimento del *surplus* dei loro voti sulle seconde, terze ed ennesime scelte dei rispettivi elettori. “[*The general registrar*] shall then cancel successively the names of the candidates who shall appear to stand lowest on the poll according to such computation, and the votes contained in every voting paper in which such cancelled names shall stand first actually or substitutionally, shall be taken for the next candidate whose name remains uncanceled in the same voting paper, and so on as the name of each successive candidate standing lowest on the poll shall be expunged as aforesaid, until there shall not remain a sufficient number of possible votes to complete the quota of any other candidate.”<sup>195</sup>

Un metodo che però lo Hare abbandonò nella seconda e nella terza edizione della sua opera. Il suo timore, infatti, era che esso causasse un indebito vantaggio ai partiti più numerosi e ben organizzati. Il rischio, a suo avviso, di questo procedimento era il seguente: “*It gives an undue weight to mere aggregate members [...], a preponderance which is the great danger of popular government. This effect is immediately seen when it is considered that, by counting every name on every voting papers for the purpose of determining which candidate is the least popular that the elimination may begin by excluding him, the effect of each paper is multiplied in the ratio of the number of names which it contains, and thereby a multiplied force is given to the combination of large bodies of voters, or of parties, which could enable them, by the use of prepared or printed lists of candidates, to overpower the deliberate voices of the less numerous classes.*”<sup>196</sup> Il metodo individuato dallo Hare, allora, fu quello che egli chiamava della scelta, o della selezione, un metodo molto più semplice in quanto si sarebbe trattato di proclamare eletti quei candidati che, pur non avendo raggiunto il quoziente, più vi si fossero avvicinati, ovvero quei candidati che avessero ottenuto il maggior numero di voti al di sotto della quota prescritta. Questo procedimento si prestava alle critiche di chi avrebbe voluto che il sistema contemplasse l’elezione solo di chi il quoziente lo avesse conseguito: secondo costoro, infatti, attribuire i seggi restanti in questo modo avrebbe significato reintrodurre quel principio maggioritario

---

<sup>195</sup> Thomas Hare, *The Machinery of Representation*, 2<sup>nd</sup> Edition, cit., pp. 21-22

<sup>196</sup> Idem, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, Longman, Green, Longman, Roberts, & Green, 1865, p. 187

che invece la proporzionale mirava a dissolvere. “Ma si può egli dire che questo metodo risolve le difficoltà? No, certamente: questo metodo soccombe sotto le difficoltà; si arrende a discrezione; lascia la cura di completare la Camera al metodo condannato della maggioranza relativa [...]. Dunque l’unità del quoziente è infranta; dunque anche il procedimento Hare è incapace di darci in pratica quella perfetta equivalenza dei gruppi, che in astratto ci fa vagheggiare.”<sup>197</sup>

Nonostante lo stesso autore di queste righe, Francesco Genala, un fervente sostenitore del sistema che stiamo esponendo, invitasse a non esagerare la portata pratica di tali osservazioni, lo Hare non si dimostrò insensibile a esse, tanto che nell’ultima edizione della sua opera tornò al sistema della eliminazione<sup>198</sup> che in effetti, successivamente, fu il principio adottato nelle (poche) legislazioni che decisero di ricorrere al metodo del quale il sistema Hare fu l’archetipo, ovvero il voto singolo trasferibile.

Questo era, spiegato senza entrare negli infiniti dettagli proposti dall’autore, il funzionamento concreto della proposta elaborata da Thomas Hare, che, oltre agli entusiasmi, suscitò anche notevoli critiche. Quella circa l’annientamento della rappresentanza locale la abbiamo già affrontata nel primo capitolo e abbiamo ulteriormente approfondito in questo come non potesse essere considerata completamente fondata. Diverso, invece, il discorso per l’accusa mossa a questo meccanismo di essere un po’ troppo complicato, farraginoso, difficile da mettere in pratica sia per gli elettori che, secondo lo Hare, avrebbero potuto scrivere fino a 654 nomi sulla scheda, sia, soprattutto, per gli scrutatori: due livelli di spoglio, il trasferimento dei voti, la proclamazione degli eletti che sarebbe dovuta tornare alle singole costituenze. In effetti, non si può negare, nonostante la difesa di illustri proporzionalisti come John Stuart Mill e Francesco Genala, che il congegno ideato dall’avvocato inglese fosse decisamente macchinoso nel suo funzionamento, ma certo non impraticabile, purchè temperato dalla divisione del territorio in circoscrizioni anche ampie o magari da un numero massimo di preferenze concesse all’elettore. In questo caso le difficoltà sarebbero state praticamente nulle per gli elettori e

---

<sup>197</sup> Francesco Genala, *Op. cit.*, p. 135

<sup>198</sup> Ecco cosa prevedeva la sezione XXV della proposta di legge di Thomas Hare: “*The registrars [...] shall then cancel the name of such one of the last-mentioned candidates as shall stand at the head of the smallest number of voting papers and appropriate the same voting papers to the remaining candidate or candidates whose name or names stand next on such voting papers respectively, and so on, repeating such cancellation of the name remaining at the head of the smallest number of voting papers successively, and the reappropriation of such voting papers to the next candidate thereon respectively, until the number of candidates is equal to the number of members remaining to be elected [...]*”

Cfr. Thomas Hare, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, Longman, Green, Reader, & Dyer, 1873, pp. 188-189

sarebbero diminuite per gli scrutatori, pur restando la poca agilità del congegno, come avrebbero dimostrato le sue applicazioni concrete. Altra critica cui il sistema Hare fu immediatamente sottoposto consisteva nell'eccessivo peso che avrebbero rischiato di assumere i politici, i comitati di partito, i gruppi, le classi sociali. Potendo scrivere un numero enorme di eligendi, infatti, gli elettori avrebbero potuto essere indotti a dare la prima preferenza al proprio candidato favorito e poi a scrivere i nomi consegnatigli da una certa organizzazione (di partito, religiosa, ecc.), che avrebbe così massimizzato la possibilità di vedere eletti i propri membri. Per non parlare del rischio che le suddette organizzazioni provvedessero direttamente a fornire ai cittadini una lista stampata o precompilata che avrebbero dovuto (non essendo prevista la scheda di stato) semplicemente depositare nell'urna. Cosa che avrebbe prodotto anche una crescita esponenziale dell'influenza dei comitati elettorali e dei loro uomini più influenti, cui sostanzialmente il candidato avrebbe dovuto la propria elezione. Secondo Walter Bagehot, ad esempio, *“the plan was that the citizens at large should vote for the statesman they liked best. But no one does anything of the sort. They vote the ticket made by the “caucus”, and the caucus is a sort of representative meeting which sits voting and voting till they have cut out all the known men against whom much is to be said, and agreed on some unknown man against whom there is nothing known, and therefore nothing to be alleged. Caucuses, or their equivalent, would be far worse here in constituency-making than there [negli Stati Uniti, NdA] in President-making [...].*

*Every Chapel would be an office for vote-transferring, before the plan had been known three months.”*<sup>199</sup> A queste obiezioni provò a rispondere John Stuart Mill, secondo il quale il piano dello Hare non avrebbe potuto alterare la natura delle cose, ovvero la forza di un corpo organizzato rispetto a quella di un'altra entità priva di organizzazione. Tuttavia, con il sistema maggioritario, il primo era destinato sempre ad avere la meglio sulla seconda. Il metodo Hare, invece, avrebbe avuto il merito di circoscrivere l'influenza dei grandi partiti, permettendo anche ai più piccoli e agli elettori isolati di ottenere una propria rappresentanza. *“Un candidato capace ha le stesse possibilità di essere eletto che vanta un candidato di partito. Si potrebbe auspicare che i conservatori o i liberali più illuminati che hanno opinioni autonome da quelle dei partiti riversino i loro voti a favore di candidati di chiara fama nazionale cancellando quelli più insignificanti inseriti nelle liste del partito.”*<sup>200</sup> Al di là di ogni critica e di ogni entusiasmo, al di là di sostenitori e detrattori, il grande e

---

<sup>199</sup> Walter Bagehot, *Op. cit.*, pp. 190-191

<sup>200</sup> John Stuart Mill, *Considerazioni sul Governo Rappresentativo*, cit., pp. 123-124

indiscutibile merito di Thomas Hare e del suo sistema fu quello di aver portato alla ribalta internazionale il tema della rappresentanza proporzionale, tanto che, dopo l'uscita della sua prima opera e ancor di più della prima edizione del suo trattato, le pubblicazioni sull'argomento si moltiplicarono così come anche le proposte che, sulla falsa riga di quella dello Hare, cercarono il modo migliore di realizzare la proporzionale rappresentanza delle minoranze. Ne parleremo brevemente nell'ultima parte del paragrafo prima di spostarci a Ginevra, cuore pulsante delle iniziative più concrete, così come della propaganda più efficace, del nuovo metodo di rappresentanza. Lo facciamo adesso, perché parliamo di proposte che avevano una certa somiglianza con quella dello Hare, per quanto poi se ne discostassero in molte delle loro previsioni. Ne citeremo qui soltanto alcune, quelle che più direttamente derivarono dalle riflessioni dello Hare, perché vi fu davvero un proliferare di pubblicazioni, non solo in Europa, ma anche nel mondo.

Quoziente elettorale e trasferibilità voti: era questo il punto di partenza comune. Ma sul modo di determinare il quoziente e di esercitare la trasferibilità intercorrevano delle notevoli differenze rispetto al modello originario. La prima variazione sul tema, se così possiamo definirla, si dovette a un americano, J. Francis Fischer. A suo avviso, il quoziente sarebbe dovuto essere determinato prima delle consultazioni elettorali “col prendere a divisore il numero dei deputati nazionali e a dividendo il più gran numero de' votanti accorsi in una precedente elezione generale, facendo una giunta proporzionata all'aumento della popolazione.”<sup>201</sup> Anche il modo di esprimere il voto era molto diverso da quello previsto dall'avvocato inglese, dal momento che, in questo caso, l'elettore avrebbe ceduto il certificato consegnatoli dall'autorità cui fosse stata affidata la custodia delle liste elettorali direttamente al candidato prescelto, il quale, non appena avesse raggiunto la quota, avrebbe dovuto portare i certificati stessi all'ufficio centrale. Sarebbe spettato inoltre al candidato la cessione, quindi il trasferimento, dei voti in suo favore eccedenti la quota nei confronti di chi avesse ritenuto opportuno.

Non troppo dissimile il sistema proposto da un altro inglese, Walter Baily, che nel 1868 definì il suo “schema di rappresentanza proporzionale”, in base al quale il quoziente sarebbe dovuto essere calcolato dopo le elezioni e si sarebbe dovuto ottenere dividendo il numero dei votanti (non dei voti validi, quindi lo stesso tipo di dividendo previsto dallo Hare) per il numero dei deputati da eleggere aumentato di una unità, salvo poi aggiungere

---

<sup>201</sup> Francesco Genala, *Op. cit.*, p. 177

Cfr. anche J. Francis Fisher, *The Degradation of our Representative System, and its Reform*, Philadelphia, C. Sherman, Son & Co., 1863

un'altra unità al numero così ricavato. La logica che stava dietro questo sostanziale abbassamento del quoziente era quella di ridurre al minimo la possibilità che, una volta completata la votazione, rimanessero seggi vacanti.

Molto semplice sarebbe stata invece l'espressione del voto da parte dell'elettore, che avrebbe avuto a disposizione una sola preferenza. I candidati che avessero ottenuto la quota, esattamente come nel caso del metodo Hare, sarebbero risultati eletti e i voti eccedenti la quota riversati su una lista di persone predeterminata e presentata dai candidati stessi prima delle elezioni.<sup>202</sup>

Metodi simili, quelli del Fisher e del Baily, nel senso che il candidato sarebbe stato il *dominus* del trasferimento dei voti, ma che certo non potevano non essere accusati di volere, di fatto, introdurre un seme di diseguaglianza all'interno del corpo rappresentativo, perché, come spiegava molto bene Gaspare Ambrosini, "si verrebbe in sostanza ad attuare, limitatamente ad una parte dell'assemblea, e precisamente a quella parte eletta in virtù dei voti trasferiti da parte dei candidati già vittoriosi e più fortunati, si verrebbe ad attuare un sistema di elezione indiretta; il che sarebbe tanto più grave in quanto nella stessa Camera questa seconda categoria di deputati eletti coi voti trasferiti verrebbe a trovarsi in una posizione moralmente di dipendenza o almeno di mancanza di assoluta indipendenza di fronte ai deputati che li hanno favoriti trasmettendo ad essi i voti di per sé superflui."<sup>203</sup>

Uno schema di rappresentanza ancora diverso prevedeva l'opera di un democratico di New York, Simon Sterne, il quale non si preoccupava tanto di come determinare il quoziente, ma piuttosto del fatto che nessun candidato potesse essere eletto senza aver raggiunto i voti necessari, ovvero la quota. Tuttavia, invece di proporre come rimedio, ad esempio, l'eliminazione, così come alla fine decise di fare lo Hare, escogitò una soluzione decisamente più radicale e meno praticabile: abolire la trasferibilità. "Quel candidato che ottiene voti in più della quota, non li trasmette ai surroganti, ma li tiene per sé; essendo voti che gli elettori hanno dato a lui, devono essere attribuiti a lui. I surroganti sono aboliti."<sup>204</sup>

E quindi, come intendeva procedere lo Sterne? Attraverso l'attribuzione all'eletto di tutti i voti che avesse raccolto, purchè ovviamente avesse ottenuto il quoziente, che sarebbe diventato in questo modo un *minimum* da raggiungere, una sorta di soglia di sbarramento da oltrepassare per avere accesso al parlamento. Una volta superata tale soglia, dunque, il candidato avrebbe potuto considerarsi eletto e se, ad esempio, avesse raccolto 15.000

---

<sup>202</sup> Cfr. Walter Baily, *A Scheme for Proportional Representation*, London, 1869

<sup>203</sup> Gaspare Ambrosini, *Op. cit.*, pp. 54-55.

<sup>204</sup> Francesco Genala, *Op. cit.*, p. 186

suffragi, avrebbe dovuto disporre di 15.000 voti deliberativi nell'assemblea elettiva: egli sarebbe valso 15.000 voti.<sup>205</sup>

Ultima variante del metodo Hare che andremo a esaminare è quella proposta nel 1868 da un altro inglese, Henry Richmond Droop, che, in quanto a funzionamento dello scrutinio, era pressochè coincidente con quella del giurista britannico, ma se ne differenziava non poco in quanto il suo scopo dichiarato era quello di determinare un quoziente che permettesse di eleggere tutti i deputati. In più, egli non prevedeva un'unica circoscrizione nazionale, come invece faceva lo Hare, ma riteneva fosse meglio dividere il territorio inglese in una serie di circoscrizioni di media grandezza che eleggessero 6 o 7 parlamentari. Secondo il Droop, il quoziente sarebbe dovuto essere determinato in questo modo: si sarebbe dovuto prendere per divisore il numero degli eligendi più uno (supponiamo ad esempio che gli eligendi fossero stati 6, il divisore naturalmente sarebbe stato 7) e per dividendo il numero delle prime preferenze ottenute dai 7, in questo caso, candidati più votati, arrotondando per eccesso il risultato così ottenuto. A questo punto si sarebbe proceduto allo scrutinio secondo il metodo Hare, dunque elezione immediata del, o dei, candidato, o candidati, che avessero raggiunto il quoziente e trasferimento dei loro voti eccedenti sugli altri. Se però, attraverso questa strada, fossero rimasti da assegnare ancora dei seggi, allora si sarebbe dovuto trovare un altro quoziente, più basso, prendendo per divisore ancora il numero 7 e per dividendo il numero dei voti in quel momento posseduti dai 7 candidati favoriti (fossero essi già stati eletti o meno). Dopo, si sarebbe dovuto procedere nuovamente alla distribuzione dei seggi rimanenti. Qualora questo non fosse bastato a coprire tutti i posti in palio, allora si sarebbe dovuto provvedere ad abbassare nuovamente il quoziente, e così via finchè la distribuzione dei seggi non si fosse completata.<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> Cfr. Simon Sterne, *Representative Government and Personal Representation*, Philadelphia, J. B. Lippincot & Co., 1871

<sup>206</sup> Francesco Genala, *Op. cit.*, pp. 190-192

Cfr. anche Henry Richmond Droop, *On Methods of Electing Representatives*, "Journal of the Statistical Society of London", Vol. 44, n. 2, 1881, pp. 141-202.

L'esempio riportato dal Genala è quello effettivamente citato dal Droop. L'autore inglese fissava la seguente formula per la determinazione della quota:  $\frac{mV}{n+1} + i$ , dove  $mV$  era il numero dei voti,  $n+1$  rappresentava il numero di seggi aumentato di una unità e  $i$  la parte decimale necessaria per giungere al numero intero successivo a  $\frac{mV}{n+1}$ , in pratica la rappresentazione matematica dell'arrotondamento per eccesso. Questa quota, nota come *Droop quota*, fu in effetti successivamente adottata da tutti gli stati che fecero uso del voto singolo trasferibile, ma con una variante che in realtà non cambiava la sostanza di quanto stabilito dal Droop, nel senso che la *Droop Quota* è ormai universalmente riconosciuta essere pari a  $\frac{mV}{n+1} + 1$  (in pratica la stessa proposta dal Baily) e porta a un risultato esattamente identico alla formula originaria elaborata dallo studioso inglese: basta semplicemente elidere la parte decimale del quoziente così ricavato.

Con il metodo Droop concludiamo la parte di trattazione dedicata al piano ideato da Thomas Hare e alle sue gemmazioni. Un piano che, come abbiamo più volte ripetuto, ebbe il merito di far assurgere la proporzionale a grande tema del secolo, pur non essendo destinato, però, a successo duraturo. La rappresentanza personale e il voto singolo trasferibile, infatti, caddero presto nel dimenticatoio per lasciare spazio, nell'ambito della proporzionale, allo scrutinio di lista (cercheremo di spiegare i motivi di ciò al termine di questo lavoro). Le uniche realtà nelle quali trovò concreta applicazione furono quelle di alcuni paesi di cultura o colonizzazione anglosassone, di estensione demograficamente limitata, come ad esempio l'unione del Sudafrica, dove fu adottata nel 1909, Malta, che la adottò nel 1921, l'Irlanda, che fin dall'indipendenza, ottenuta nel 1922, rappresentò uno degli esempi tipici di applicazione del voto singolo trasferibile, e l'Australia, che lo introdusse, limitatamente all'elezione del Senato, nel 1948.

## **II.2 Ginevra e Victor Considérant**

Al momento dell'esplosione su larga scala della questione proporzionalista grazie a Thomas Hare, vi era un luogo nel quale essa era già dibattuta da almeno un decennio prima dell'opera del giurista inglese. Era il Cantone svizzero di Ginevra, una delle realtà storicamente più aperte dal punto di vista del dibattito politico, la città che aveva dato i natali a Jean-Jacques Rousseau, uno dei padri ideologici della rappresentanza proporzionale. Ma le cause che fecero di Ginevra il terreno più fecondo di discussione e propaganda del metodo di scrutinio in questione erano da ricercare soprattutto nelle forti divisioni religiose (da una parte i protestanti della riva sinistra del Rodano, di tendenze più radicali, dall'altra i conservatori, tra i quali svolgevano un ruolo importante i cattolici) che la animavano e, spesso, la dilaniavano, nonostante la tradizione di tolleranza e di apertura nei confronti di tutte le culture. Ecco i motivi che in quella città fecero detonare più velocemente che altrove il dibattito sulla rappresentanza delle minoranze (possibilmente proporzionale), meta agognata, da molti vista come condizione indispensabile per il raggiungimento della pace sociale all'interno del Cantone (ma anche, più in generale, del paese) e conseguita faticosamente solo dopo una cinquantina di anni di propaganda e discussione.

Per inquadrare in termini ancora più precisi la questione, è indispensabile fare un cenno storico alle vicende che coinvolsero e sconvolsero la città di Ginevra (e poi tutta la Svizzera) soprattutto negli anni '40 del diciannovesimo secolo. Nel novembre del 1841, sulle ali di una sommossa popolare guidata dagli esponenti più progressisti e radicali della *Association du 3 Mars* (in origine un'organizzazione conservatrice, poi trasformatasi nel corso del tempo e giunta a porre rivendicazioni come l'abolizione del suffragio censitario, la riduzione dei membri del Consiglio di Stato e del Consiglio legislativo e l'attribuzione a quest'ultimo di maggiori poteri in termini di approvazione delle leggi e del bilancio), e in particolare da James Fazy, venne approvata, nel 1842, una nuova Costituzione, nella quale fu introdotto il suffragio universale maschile. Questa rivolta, tuttavia, provocò lo spostamento di molti leader su posizioni decisamente più moderate e conservatrici e di conseguenza finì quasi per sortire gli effetti opposti a quelli desiderati: contraddizioni che esplosero poi man mano che le vicende del Cantone si andarono intrecciando con quelle della Confederazione elvetica, attraversata anch'essa da dilanianti divisioni religiose, che diventavano divisioni politiche, tra cattolici (tradizionalmente conservatori) e protestanti (spesso schierati su posizioni più radicali). In quel 1841, infatti, la fazione radicale aveva conquistato il potere nella maggior parte dei Cantoni svizzeri. La conseguenza fu che in molti casi vennero varate misure anti-cattoliche. Tutto ciò non fece altro che estremizzare le tensioni striscianti all'interno di tutto il territorio nazionale: tensioni che esplosero definitivamente nel 1844, quando, in risposta a quelle misure, il Cantone cattolico di Lucerna richiamò nel proprio territorio i gesuiti. Una mossa perfettamente legale, ma che provocò la reazione dei radicali, che arrivarono anche a invadere il Cantone con le proprie bande armate e a cercare di rovesciare il governo con la forza. La reazione cattolica si concretizzò con la creazione del *Sonderbund*, un'alleanza segreta di sette Cantoni conservatori che per cercare di proteggere i propri diritti non esitarono a chiedere aiuto alle potenze straniere (Francia, Austria e Prussia, in particolare, si mostrarono molto sensibili alle loro istanze). Quando tutto ciò divenne di pubblico dominio, nel 1845, i progressisti chiesero lo scioglimento della lega. Nonostante la maggioranza radicale, si dovettero aspettare due anni perché la Dieta procedesse allo scioglimento del *Sonderbund*. Ne nacque una guerra civile, la guerra del *Sonderbund* appunto, che vide i Cantoni cattolici soccombere e che si concluse in realtà in modo praticamente incruento (i morti furono meno di 100) con una campagna che portò alla sconfitta dei Cantoni conservatori tra il 3 e il 29 novembre del 1847. L'anno successivo fu approvata una nuova Costituzione che trasformò la vecchia Confederazione elvetica (che comunque manteneva tale nome) in una

federazione, mutando la Dieta in un parlamento bicamerale sul modello americano, con un Consiglio Nazionale, eletto a suffragio universale maschile con scrutinio maggioritario e nel quale i Cantoni erano rappresentati in misura proporzionale alla loro popolazione, e un Consiglio degli Stati, all'interno del quale ognuno di essi aveva una rappresentanza paritaria di due membri.

Ma dicevamo di Ginevra, attraversata anch'essa dalle medesime turbolenze. Quando, il 3 ottobre del 1846, le autorità si rifiutarono di raccomandare ai membri ginevrini della Dieta confederale di votare per lo scioglimento della lega segreta cattolica, la sollevazione del quartiere operaio di Saint-Gervais e gli inviti alla rivolta ancora del leader radicale James Fazy innescarono una rivoluzione che si concluse rapidamente con la sconfitta dei cattolici e della milizia governativa e con l'approvazione di una nuova Costituzione che vide la luce il 24 maggio 1847. E furono proprio le due fasi costituenti che Ginevra conobbe tra il 1842 e il 1847 a diventare la tribuna dalla quale vennero espresse le prime teorie proporzionaliste della storia di questo Cantone destinato a diventare il punto di riferimento di ogni paladino dell'eguale rappresentanza. In occasione dell'elaborazione della Carta del 1842, infatti, l'Hoffman pronunciò queste accorate parole in difesa della rappresentanza delle minoranze: *“Je voudrais que le corps électoral amenât l'expression véritable de la pensée de toute la nation et, dans ce but, je voudrais soumettre quelques idées à l'Assemblée. Le système par arrondissement ne me paraît pas permettre à toutes les minorités d'être représentées [...]. Si j'ai pris part à une association politique, je l'ai fait parce que j'ai cru qu'une portion de population n'avait pas la part qu'elle méritait, qu'il y avait oppression morale, je ne consentirai donc jamais à ce qu'une majorité opprime une minorité. [...] Le système d'arrondissement ne permet donc pas à toutes le minorités de se faire représenter, [...], la faut n'est peut-être pas à la loi, mais au hasard; [...] il y aura donc toujours une minorité, et ainsi on l'ôte aux électeurs un droit que la constitution leur accorde, car leur vote n'aura aucun effect. [...] Pour remédier a ce résultat, voici ce qui pourrait être imaginé; le Conseil représentatif est un corps politique, pour être vrai il doit être le dagherrotype de la nation; que, dans ce but, le pays soit donc divisé en séries d'opinions. [...] Chaque citoyen se caserait lui-même, et se réunirait avec ses amis politiques pour faire ses élections; [...] toutes les brigues électorales seraient ainsi inutiles, je sais qu'on les a représentées comme reveillant la nation, mais elles établissent aussi des luttes entre les citoyens, elles deviennent souvent passionnées, et des hommes que l'on ne considèrait d'abord que comme des adversaires politiques, son devenus des ennemis privés. Il y aura de l'avantage sous le rapport de l'éducation politique, chacun devrait se*

*faire une opinion. Je soumetts cette idée à l'Assemblée avec défiance, et sans penser qu'elle réussisse.*"<sup>207</sup>

E in effetti l'idea dell'Hoffmann, che riprese la suggestione, cara a molti proporzionalisti, che l'assemblea legislativa dovesse essere la fotografia (il dagherrotipo secondo le sue parole) della nazione, rimase lettera morta, la nuova Costituzione confermò le circoscrizioni plurinominali, all'interno delle quali il partito che avesse ottenuto la maggioranza avrebbe conseguito anche la totalità dei seggi. Tuttavia, l'idea del confronto e della divisione dello spettro politico in una serie di opinioni, con la possibilità per tutte di ottenere una rappresentanza, sarebbe tornata di attualità, oltre che naturalmente nel corso del dibattito più ampio sul proporzionalismo, nello stesso Cantone ginevrino e sempre nel corso delle discussioni per l'approvazione della Costituzione successiva alla rivoluzione scatenata dalle vicende legate al *Sonderbund*. In questo caso, a porre la questione al centro dell'attenzione, non fu neanche uno Svizzero, né un cittadino di Ginevra, bensì un Francese, un discepolo di Charles Fourier e Saint-Simon: il suo nome era Victor Considérant, che ebbe l'occasione di trascorrere molto tempo nella cittadina svizzera tra il 1840 e il 1846, potendo assistere alle violente lotte tra progressisti e conservatori, e che il 26 ottobre 1846 inviò una lettera al Gran Consiglio costituente dello Stato di Ginevra, intitolata, significativamente *Du Gouvernement Représentatif ou Exposition de l'Élection Véridique*.

Ma quali sarebbero dovuti essere i principi e i capisaldi della *Élection Véridique*, della elezione vera, sincera e legittima? Perché fosse tale, essa avrebbe dovuto contemplare le due seguenti caratteristiche:

*"1° Que l'Assemblée électorale contint toutes les opinions, dans la proportion même où elles se trouvent dans le corps électoral;*

*2° Que chacune des opinions, en envoyant au Conseil un nombre de représentants proportionnel à son importance numérique exacte, pût donner ses mandats aux citoyens jugés les plus capables et les plus dignes de les bien représenter.*"<sup>208</sup>

Ecco tornare qui l'idea della rappresentanza delle opinioni che già l'Hoffmann aveva portato all'attenzione della costituente del 1842, proprio grazie, secondo quanto riportato

---

<sup>207</sup> *Mémorial des Séances de l'Assemblée Constituante Genevoise*, Genève, Imprimerie de Ferdinand Ramboz, 1842, pp. 189-190.

Cfr. anche Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, p. 378 e Antoine Morin, *De la Question Électorale dans le Canton de Genève*, Genève, Librairie Cherbuliez, 1869, p. 47

<sup>208</sup> Victor Considérant, *Op. cit.*, p. 2

da Dominique Wisler,<sup>209</sup> a dei contatti avuti con lo stesso Considérant, che già sulla *Phalange*, nel 1841, aveva pubblicato una serie di articoli sulla sincerità delle elezioni. Rispetto a questo precedente, però, la lettera del fourierista francese segnò un salto di qualità: in primo luogo, perché, al contrario dell'Hoffmann, che esprimeva la necessità che le minoranze trovassero una giusta rappresentanza, egli parlava esplicitamente di rappresentanza proporzionale, o meglio di assemblea elettiva contenente tutte le opinioni nella proporzione stessa nella quale esse fossero state presenti nel corpo elettorale; in secondo luogo, molto più importante, perché parliamo ora di una differenza sostanziale e non semplicemente di forma o di lessico, perché dietro alle enunciazioni del Francese non si celava soltanto un principio, l'affermazione di un'istanza di giustizia numerica e, di conseguenza, elettorale, ma c'era un piano concreto per realizzare quel principio, per passare dalla teoria alla prassi. Mentre quattro anni prima l'Hoffmann si era limitato a sottoporre un'idea alla Costituente, nel 1846 il Considérant presentò una vera e propria proposta fattivamente realizzabile nell'ambito del territorio del Cantone di Ginevra.

Andiamo a vedere dunque come si sarebbe dovuto dispiegare il procedimento elettorale immaginato dal Considérant e, successivamente, quali prospettive questa proposta aprì al nascente movimento proporzionalista.

In primo luogo, egli partì da una forte critica al sistema elettorale vigente a Ginevra. Si trattava, ricordiamolo ancora una volta, di un metodo di scrutinio maggioritario in circoscrizioni plurinominali all'interno delle quali il partito che avesse ottenuto la maggioranza dei consensi avrebbe dovuto conseguire l'intera posta in palio, l'intera rappresentanza. Uno schema che, secondo il Considérant, era legato a concezioni arcaiche, quasi feudali di rappresentanza: *“Dans ce système l'électeur est encore lié à la glèbe, come le paysan des temps féodaux était attaché à la terre sur laquelle il était né. Bien loin d'être émancipé, bien loin de pouvoir unir librement son voix au vote de ceux de ses concitoyens qui partagent ses opinions et ses principes, il est condamné, dans le système des collèges locaux ou territoriaux, à venir mesurer sa voix contre des voix hostiles à la sienne. Au lieu d'être une choix, l'élection est un combat.”* E ancora: *“Si l'un des collèges se compose, pour exemple, de deux-mille électeurs, et doit en conséquence nommer 20 députés, qu'arrivera-t-il? Il arrivera que onze-cents électeurs d'une opinion, ou seulement mille-cinquante, et à la rigueur mille dix et même mille et un, pourront nommer les vingt députés*

---

<sup>209</sup> Dominique Wisler, *La Démocratie Genevoise*, Genève, Georg Éditeur, 2008, p. 82

*du collègue! Onze cents électeurs ont droit à onze députés; les neuf cents autres ont droit à neuf. Eh bien! Les onze cents, les mille et un pourront peut-être nommer TOUS les députés du collège... Qu'est-ce à dire? Voici que la moitié plus un du collège se trouve investie du droit nonseulement de nommer ses représentants à elle, mais encore les représentants de l'autre moitié et d'infliger à celle-ci, pour la représenter, ses propres adversaires!\**<sup>210</sup>

Argomentazioni, come possiamo notare, non del tutto dissimili da quelle che Thomas Hare utilizzò per cercare di spezzare il monopolio della rappresentanza locale in Inghilterra, svincolando l'individuo dal legame stretto e indissolubile con il proprio territorio.

Ora passiamo a esaminare come il *Considérant* pensò di risolvere il problema dell'eguale rappresentanza delle minoranze, cioè di come si dovesse arrivare ad assegnare undici deputati a quei millecento elettori della maggioranza e nove ai novecento sostenitori della minoranza. Anche in questo caso troveremo dei punti di contatto con ciò che lo Hare avrebbe teorizzato oltre un decennio dopo, ma noteremo anche come fossero molto meno numerosi rispetto alle distanze intercorrenti tra i due progetti, che delineavano sì entrambi metodi di rappresentanza delle minoranze, ma alla base dei quali era un'idea di rappresentanza proporzionale, di chi o cosa fosse il vero elemento rappresentabile, del tutto diversa.

Cominciamo dunque dai punti di contatto, o meglio dal punto di contatto, che consisteva nella volontarietà del collegio elettorale, nelle circoscrizioni unanimi e volontarie. Tuttavia, le due concezioni si distanziavano immediatamente l'una dall'altra, prendendo due strade totalmente diverse: la volontarietà dei collegi pensati dal giurista inglese era in realtà una volontarietà "ideale", nel senso che gli elettori avrebbero dovuto continuare a votare nelle proprie costituenze di residenza, ma avrebbero anche potuto unirsi idealmente a elettori di altre costituenze nella scelta di un rappresentante diverso rispetto a quelli presentatisi nel proprio collegio di riferimento per formare un gruppo quozientale che era, appunto, ideale.

Nel caso del metodo proposto dal *Considérant*, invece, i collegi volontari avrebbero dovuto operare concretamente, nel senso che si sarebbero dovuti formare "naturalmente" vari collegi elettorali, o sezioni, corrispondenti alle diverse opinioni rilevanti all'interno del paese e nel senso che le vecchie circoscrizioni elettorali non sarebbero dovute essere prese in considerazione neanche di ritorno, al momento della proclamazione degli eletti. Una volta conosciuto il numero di elettori aderenti a queste sezioni, a questi collegi di opinione,

---

<sup>210</sup> Victor *Considérant*, *Op. cit.*, pp. 3-4

si sarebbe proceduto all'assegnazione dei seggi sulla base della consistenza numerica di ciascuna di esse, secondo il procedimento che tra poco esamineremo nel dettaglio. Si trattava dunque di una rappresentanza per opinioni (in tempi più recenti si sarebbe potuti chiamarli partiti) e non di quella rappresentanza personale inaugurata dallo Hare. *“La loi dispose que chaque année, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mars, je suppose, les électeurs usant leur droit d’initiative, ont la faculté d’ouvrir des sections.*

*Les comités électoraux des différentes opinions s’organisent, rédigent leurs propositions et l’adressent dans le délai légal au bureau électoral qui en donne un récépissé daté. Dix signatures suffisent pour faire recevoir une proposition.”*<sup>211</sup>

Dieci firme, dunque, sarebbero state necessarie per registrare un'opinione, o programma, introducendo un altro termine utilizzato dal Considérant, in quanto corrispondenti a un decimo degli elettori, dei voti necessari a conseguire un seggio, che, secondo l'autore della proposta in questione, sarebbero dovuti essere, in linea di massima, 100. Una cifra, quest'ultima, ottenuta dividendo gli elettori del Cantone di Ginevra, che erano circa 12.000, per il numero dei deputati da eleggere al Gran Consiglio, che il Considérant ipotizzava potessero essere 120. Tuttavia, in occasione delle elezioni, questa cifra sarebbe stata precisata attraverso la sostituzione, al numeratore del rapporto, del numero complessivo dei votanti a quello degli elettori. Anche in questo caso il parametro di riferimento per misurare la proporzionalità della rappresentanza era dunque il quoziente e anche in questo caso esso doveva essere misurato sul numero totale dei votanti e quindi la base della rappresentanza stessa doveva essere l'intero territorio, in questo caso, del Cantone.

Proseguiamo ora nella descrizione del procedimento elettorale quale sarebbe dovuto essere secondo il Francese. Una volta registrate le opinioni, i comitati elettorali a sostegno delle stesse avrebbero proceduto alla propaganda elettorale e alla diffusione delle proprie idee in tutto il paese. Intanto, ciascuno dei programmi sarebbe stato raccolto in una pubblicazione indirizzata dall'amministrazione a tutti gli elettori, che a questo punto, venuti a conoscenza del contenuto delle proposte dei singoli comitati elettorali, avrebbero potuto scegliere liberamente, e sempre nel segreto dell'urna, perché il Considerant difese esplicitamente il voto segreto, a quale opinione aderire, quale programma scegliere. Ecco come: *“Supposons 9 programmes. Il s’agit, tout en respectant le secret du vote, de connaître le nombre des électeurs engagés dans chacune des 9 sections libres du corps électoral. Pour cela faire*

---

<sup>211</sup> *Ivi*, p. 10

*les électeurs sont convoqués à la mairie de leur commune, ou, si la population de la commune est assez considérable pour exiger une division par quartier, dans une salle de leur quartier. Là, chaque électeur inscrit sur son bulletin le numéro de la section dans laquelle il entend voter. Le dépouillement des bulletins fait immédiatement connaître, pour chaque commune ou quartier, le nombre des électeurs engagés dans chacune des 9 sections d'opinions. L'addition générale des chiffres donne exactement et de la manière la plus simple, le relève du classement des électeurs.*"<sup>212</sup> Una volta conosciuta la consistenza numerica delle singole sezioni di opinione, i voti ottenuti da ciascuna di esse sarebbero stati divisi per il quoziente elettorale, divisione che avrebbe fornito immediatamente il numero dei deputati spettante a ciascun programma. Naturalmente, sarebbe stato difficilmente immaginabile il caso di una perfetta distribuzione di voti che avesse portato a dei quozienti esatti, permettendo l'allocazione immediata di tutti i seggi disponibili. Era inevitabile che avanzassero delle frazioni più o meno ampie per ciascun programma. Tuttavia, e qui risiede una delle imperfezioni della proposta del Considérant, egli non contemplò questa possibilità e dunque non prevede le modalità di assegnazione dei seggi residui. Detto questo, una volta fissato il numero di seggi spettante a ciascuna sezione, rimaneva da stabilire in che modo, all'interno delle stesse, andassero eletti i singoli candidati. Questo passaggio, invece, il Considérant lo spiegò nei dettagli, che peraltro erano molto semplici. *"Le nombre des députés à élire dans chaque section étant connu, l'élection s'opère avec la plus grande simplicité.*

*Dans chaque opinion en effet, les candidats se sont produits, ont lancé leurs professions de foi, ou se sont laissé mettre en avant. Le nombre des candidats étant naturellement supérieur à celui des députés à élire, chacun fera la choix des 8, des 10, des 15, des 25 députés à nommer.*"<sup>213</sup>

Gli elettori, quindi, in occasione di un secondo turno di scrutinio, da tenersi otto giorni dopo quello necessario a determinare il numero di deputati spettanti alle singole opinioni, avrebbero semplicemente dovuto scrivere sulla scheda, sotto il numero d'ordine della sezione preferita, i nomi (tanti quanti i rappresentanti spettanti al programma scelto) dei candidati di quella sezione che avrebbero voluto vedere eletti. A differenza di quanto previsto dal metodo Hare, però, che contemplava sì la predisposizione di una lista di nomi, ma in ordine decrescente di preferenza e solo al fine del trasferimento eventuale del voto su altri candidati, nel caso che lo stesso si fosse rivelato inefficace per l'elezione di un

---

<sup>212</sup> *Ivi*, pp. 11-12

<sup>213</sup> *Ivi*, p. 12

candidato che avesse già raggiunto il quoziente, secondo le disposizioni di questo piano i voti degli elettori sarebbero serviti tutti all'elezione dei deputati di una singola opinione, di un singolo programma. Stabilire i nomi dei nuovi deputati sarebbe stato molto semplice: sarebbe bastato contare le preferenze date a ciascun candidato e metterle in ordine decrescente. I più votati sarebbero riusciti eletti. Di fatto, nell'ambito della singola sezione, la scelta dei deputati doveva esser fatta a maggioranza relativa e questo avrebbe potuto attirare una critica abbastanza frequente in casi del genere: alcuni candidati appartenenti a un partito particolarmente forte sarebbero potuti risultare eletti con un numero inferiore di voti di preferenza rispetto a candidati appartenenti a programmi che avessero ottenuto un risultato inferiore e quindi avessero ben presto esaurito il numero di seggi ad essi assegnati. *“Chaque année les programmes des opinions diverses s'enrichiront donc de quelques idées, réduiront quelques-unes de leurs aspérités, et s'il se forme des opinions nouvelles caractérisées, elles attireront, proportionnellement à leur développement graduel, des adhérents à leur programmes spéciaux. D'une année à l'autre la composition du corps électoral présentera donc peu de différence. Les élections ne seront plus des crises, des batailles acharnées des opinions les unes contre les autres, des mêlées suivies de victoires ou de défaites. [...] L'élection véridique ramène la moralité dans les élections.”*<sup>214</sup>

Queste erano le clausole e le disposizioni contenute nel piano proposto da Victor Considérant, un piano che, undici anni prima delle teorizzazioni di Thomas Hare, spiegava il potenziale funzionamento concreto di un metodo di rappresentanza proporzionale. Un metodo che, in ultima istanza, possiamo definire molto differente da quello dell'avvocato inglese. Mentre, infatti, quello definito da quest'ultimo era un sistema basato sul voto alla persona, al candidato, quello del discepolo di Charles Fourier era un sistema nel quale gli elettori avrebbero dovuto esprimere il proprio voto in primo luogo su programmi, su opinioni e, una volta scelti i primi, avrebbero anche avuto la facoltà di indicare sulla scheda i propri candidati preferiti. Se possiamo definire Thomas Hare il massimo esponente, nonché uno dei capostipiti, dei sistemi di rappresentanza personale, Victor Considérant va senz'altro considerato come l'antesignano della rappresentanza proporzionale di lista, della concorrenza tra le liste di partito che, e non è certo un caso, conobbe proprio in Svizzera, come vedremo, la sua massima fioritura e il suo massimo grado di elaborazione per poi diffondersi in tutta l'Europa continentale, tanto da arrivare a

---

<sup>214</sup> *Ivi*, pp. 13-14

essere considerato da molti come il metodo classico e puro di rappresentanza proporzionale.

La lettera di Victor Considérant, da lui stesso definita come “*le témoignage de ma sympathique participation à cette grande et sainte communion qui unit déjà les hommes de bonne volonté de tous les pays dans le sentiment collectif d’un même amour pour l’ordre, la vérité, la justice et la liberté, et pour le bonheur et la fraternité de tous les peuples,*”<sup>215</sup> non ottenne gli effetti concreti sperati, ossia l’adozione di una Costituzione che aprisse alle istanze di coloro che avrebbero voluto una qualche forma di rappresentanza delle minoranze, dal momento che la nuova Carta fondamentale ginevrina, accettata dalla popolazione il 24 maggio 1847, pur riconoscendo, come del resto aveva fatto la precedente, la rappresentanza proporzionale *lato sensu*, ossia la distribuzione dei deputati assegnati alle singole circoscrizioni esattamente commisurata alla popolazione delle stesse, non diede spazio, anche in questo caso esattamente come la precedente, a nessun tipo di sistema che permettesse anche a una sola minoranza consistente di accedere alla rappresentanza all’interno di una singola circoscrizione. Venne confermata la divisione del territorio del Cantone di Ginevra in tre collegi elettorali che avrebbero dovuto eleggere un deputato in ragione di 666 abitanti (che sarebbero saliti a 800, qualora il numero complessivo dei componenti del Gran Consiglio, la cui durata venne stabilita in due anni, avesse superato, in un indefinito futuro, quota 100)<sup>216</sup> e, ciò che qui soprattutto rileva, venne confermata l’elezione a scrutinio di lista e a maggioranza relativa dei suffragi. Il testo della Costituzione, infatti, all’articolo 37, recitava:

*“Sont élus députés au Grand Conseil ceux qui ont obtenu au scrutin de liste la majorité relative des suffrages, pourvu que cette majorité ne soit pas inférieure au tiers des votants.*

*Si un second tour de scrutin est nécessaire pour compléter l’élection, il a lieu à la pluralité relative des suffrages.*

*En cas d’égalité de suffrages, le plus âgé est élu.”*

---

<sup>215</sup> *Ivi*, p. 16

<sup>216</sup> Costituzione della Repubblica e Cantone di Ginevra del 1847, articolo 31: “*Le pouvoir législatif est exercé par un Grand Conseil composé de députés élus par des collèges d’arrondissement proportionnellement à la population.*

*Le Canton est divisé en trois collèges d’arrondissement: un pour la ville de Genève, un pour la rive gauche du lac et du Rhône, un autre pour la rive droite du lac et du Rhône”.*

Articolo 32: “*Le collège électoral de chaque arrondissement nomme au Grand Conseil un député sur 666 habitants. Toute fraction au-dessus de 333 donne droit à un député de plus.*”

Articolo 33: “*Lorsque, d’après cette disposition, le nombre des députés au Grand Conseil devrait être supérieur à cent, la base de représentation sera modifiée ainsi qu’il suit: chaque arrondissement nommera un député sur 800 habitants, toute fraction au dessus de 400 donnant droit à un député de plus.*”

Evidentemente, con questo tipo di scrutinio, il partito che avesse ottenuto, all'interno della singola circoscrizione, la maggioranza, avrebbe conseguito la totalità dei seggi. Essendo, come abbiamo visto, soltanto tre le circoscrizioni elettorali, non sarebbe stato poi del tutto improbabile il caso che la stessa maggioranza avesse vinto in tutti i collegi, accaparrandosi di conseguenza tutti i rappresentanti all'interno del Gran Consiglio.

Problemi, questioni, avvenimenti che erano stati alla base delle riflessioni del *Considérant* e che in seguito furono all'origine delle teorizzazioni degli illustri proporzionalisti che andarono poi a formare l'Associazione riformista ginevrina, la prima e più importante organizzazione per la propaganda e la diffusione della proporzionale sorta in Europa e, probabilmente, nel mondo.

### **II.3 Ernest Naville e le origini dell'*Association réformiste de Genève***

Abbiamo detto come, sotto il sistema elettorale maggioritario sancito dalla Costituzione ginevrina del 1847, stante la consistenza pressochè identica dei due campi che si confrontavano e più spesso si scontravano, quello progressista-radical e quello conservatore, non fosse del tutto improbabile che uno dei due partiti maggiori, insieme a tutti quelli minori, potesse rimanere escluso da una rappresentanza che sarebbe così stata totalmente appannaggio dell'altro. E in effetti fu ciò che puntualmente si verificò in seguito alle elezioni del 1860, quando l'opposizione venne completamente eliminata e il Gran Consiglio arrivò a essere composto da 99 deputati radicali a fronte di un solo indipendente. Nonostante i più forti avversari del partito radicale potessero contare su un numero di voti pari a un terzo dell'elettorato, si ritrovarono a essere pressochè del tutto estromessi dall'assemblea legislativa. Ovviamente questo stato di cose non poteva che portare con sé (e si trattava di un retaggio anche precedente all'evento del quale abbiamo appena parlato), tutta una serie di violenze, frodi elettorali, pressioni di ogni tipo, tanto che “*le Bâtiment électoral, inauguré en 1855, ne tardera pas à être surnommé la << boîte à gifles >>*”,<sup>217</sup> ovvero un luogo dove gli esponenti dei vari partiti cercavano, attraverso metodi leciti e illeciti, di assicurarsi il successo e il dominio sugli altri, trasformando le elezioni in veri “saturnali politici, nessuna guarentigia alla sincerità del voto, perché

---

<sup>217</sup> Françoise Dubosson Nalo, *L'Introduction de la Représentation Proportionnelle à Genève (1865-1892)*, “Bulletin de la Société d'Histoire et d'Archéologie de Genève”, 23/24, 1993-1994, p. 72

commisti ai cittadini abusivamente votavano russi, italiani, francesi e gente d'ogni paese dimorante a Ginevra; né alla libertà, perché cittadini si facevano votare per forza o ne erano violentemente impediti [...]"<sup>218</sup>

Insomma, una situazione d'instabilità e di tensione che indusse molti a richiedere una riforma del sistema elettorale e alcuni a elaborare e proporre nuovi metodi per mettere in atto la rappresentanza proporzionale delle minoranze. "*Il s'agit donc d'arriver à la représentation des minorités, autrement que par une grace, une concession de la majorité à la minorité, ou par une entent éphémère entre les partis. Il faut la rendre légale en vertu d'un principe inscrit dans une nouvelle constitution ou dans une loi constitutionnelle.*"<sup>219</sup>

Queste righe furono vergate nel 1869 da Antoine Morin, che pochi anni addietro, nel 1861-62<sup>220</sup> era stato uno dei primi, dopo Victor Considérant, a proporre uno schema di rappresentanza proporzionale ("*Système électoral proportionnelle simplifié*" era il nome del progetto compreso nell'opera dal titolo "*De la Représentation des Minorités*"), che di fatto si era posto in continuità con quello del Francese, aggiornandolo, perfezionandolo e facendo del suo autore il fondatore del cosiddetto sistema della lista libera che, come vedremo, divenne una bandiera della futura Associazione riformista.

"Otteniamo la giustizia – scriveva il Morin a proposito della sua proposta -, niente è buono e bello come la giustizia, nulla vale come la giustizia a sedare ogni inimicizia, a calmare ogni lotta. [...]"

L'essenziale è che la elezione non sia una lotta, che dà per risultato vincitori tendenti all'oppressione, e vinti i quali non pensano che alla ribellione, ma una proporzionale ripartizione della rappresentanza fra elettori, che hanno tutti l'eguale diritto ad essere rappresentati."<sup>221</sup>

Parliamo brevemente di questo che sicuramente rappresentò il passo successivo rispetto alle teorizzazioni del discepolo di Fourier. Innanzitutto, essendo una proposta destinata,

---

<sup>218</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., pp. 233-234

<sup>219</sup> Antoine Morin, *Op. cit.*, p. 13

<sup>220</sup> Allargando lo sguardo all'intera Confederazione elvetica, invece, l'idea della rappresentanza proporzionale era ricomparsa, dopo le teorizzazioni del Considérant, a Neuchâtel nel 1857-58, quando un radicale dissidente, François Cantagrel, sviluppò diversi progetti in tal senso in alcuni articoli di giornale. Inoltre, in occasione dell'Assemblea Costituente del 1858, Jules Philippin propose di accordare un rappresentante al Gran Consiglio a ogni gruppo di 200 cittadini, o almeno di specificare all'interno della Costituzione che il sistema elettorale avesse per scopo la sincera e proporzionale rappresentanza di tutte le opinioni e di tutti gli interessi. La mozione del Philippin fu respinta per soli dieci voti (40 contro 30), ma per la prima volta nella storia elettorale, di fatto, una minoranza molto consistente si pronunciò a favore di un cambio di metodo di scrutinio.

Cfr. Pierre Garrone, *L'Élection Populaire en Suisse. Étude des Systèmes Électoraux et de leur Mise en Oeuvre sur le Plan Fédéral et dans les Cantons*, Bâle-Francfort sur le Main, Helbing & Lichtenhahn, 1991, p. 82

<sup>221</sup> Cito da Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., p. 229

nelle intenzioni del suo ideatore, a innestarsi su una legislazione elettorale già esistente, egli non propose di rivoluzionare la cornice territoriale all'interno della quale svolgere le elezioni e dunque prevede il mantenimento delle tre circoscrizioni già disegnate dalla Carta costituzionale ginevrina del 1842 e poi ancora da quella del 1847. Lo scrutinio sarebbe rimasto uno scrutinio plurinomiale di lista, ma le singole liste avrebbero dovuto concorrere liberamente per ottenere un numero di rappresentanti esattamente proporzionale alla propria forza. All'interno di ogni circoscrizione, avrebbe dovuto conseguire un seggio ciascun partito che avesse raccolto un numero di voti pari almeno al quoziente, uguale al rapporto tra i voti validi (non votanti o elettori, quindi, ma voti validi) e deputati da eleggere. La cifra elettorale di ogni lista sarebbe dovuta essere ricavata dal numero di voti conferiti alla lista stessa, purchè gli elettori l'avessero accettata in blocco, non cambiando l'ordine di presentazione. Tuttavia, i bollettini divergenti dalle liste ufficiali, le sole comunque a partecipare alla ripartizione sulla base del quoziente, non sarebbero risultati nulli, ma sarebbero stati tenuti in considerazione per determinare la graduatoria dei candidati da eleggere, dando in questo modo una legittimazione anche alle schede cosiddette "*panachées*", ossia modificate dall'elettore attraverso l'inserimento all'interno di una lista di partito di candidati a lui graditi appartenenti a una forza politica concorrente. Molti, esaminando questo sistema, vi individuarono il rischio che gli elettori che non accettassero in blocco le liste ufficiali, di fatto sottraessero a queste ultime dei voti, penalizzando magari un partito cui si sentissero vicini, perché non condividevano la scelta di alcuni candidati. Lo stesso Morin indicava la soluzione di questa contraddizione, il rimedio a questo rischio di pregiudicare la proporzionalità del sistema, nella possibilità concessa ai "*panacheurs*" di presentare a loro volta una propria lista, in grado dunque di partecipare alla prima ripartizione e che contenesse magari il nome di un candidato estraneo alla lista ufficiale del proprio partito, ipoteticamente insieme ad altri nomi compresi invece in quest'ultima. Tuttavia, a suo avviso, il rischio sarebbe stato soltanto teorico, dal momento che la distribuzione dei seggi residui avrebbe controbilanciato lo squilibrio provocato da questa anomalia. Il Morin, infatti, al contrario del *Considérant*, si era posto il problema dei seggi che fossero rimasti da attribuire al termine della ripartizione per mezzo del quoziente, che egli proponeva di assegnare ai candidati indipendenti, quelli votati al di fuori delle liste ufficiali, in base al numero di suffragi da essi ottenuto (dunque a maggioranza relativa), purchè però avessero conseguito almeno quello minimo necessario per l'elezione di un deputato. "*Après avoir réparti entre les diverses opinions qui se sont faites représenter par des listes, le nombre de députés qui leur revient, le rest*

*appartient évidemment aux électeurs indépendants, et la majorité peut seule décider entre eux. C'est le motif que nous a porté à introduire l'article 4, au moyen de laquelle les intérêts des électeurs indépendants se trouvent complètement sauvegardés.*"<sup>222</sup>

Il progetto del Morin venne apprezzato per i semi del dibattito futuro che permise di gettare, ma allo stesso tempo fu criticato anche da molti proporzionalisti, perché, per usare le parole di Attilio Brunialti, "il [...] sistema presenta parecchi difetti. Anzi tutto raggiunge una perfezione molto relativa, la sua semplicità è condizionata al piccolo numero delle liste, poi, lo spediente cui ricorre per supplire alle elezioni residue è affatto meschino e censurabile."<sup>223</sup> Le proposte del Morin furono riprese anche da Charles Bellamy, sempre a Ginevra, e presentate fin dal 1862 al Gran Consiglio del Cantone, ma evidentemente non fecero breccia (così come non passò neanche una proposta del Mayor per introdurre un minimo di rappresentanza delle minoranze attraverso il voto cumulativo) nell'assemblea, che decise di mantenere il sistema elettorale maggioritario a scrutinio plurinominale di lista, con tutte le tensioni e le lotte che ne conseguivano. La miccia che accese il fuoco di una vera e propria rivolta scoppiò il 22 agosto del 1864 e il motivo del contendere non furono le elezioni del Gran Consiglio, bensì un'elezione al Consiglio di Stato (l'esecutivo del Cantone), indetta per coprire il posto lasciato libero da un radicale, Jean-Jacques Challet-Venel, nominato membro del Consiglio federale (il governo della Confederazione elvetica). In lizza erano in due: il radicale James Fazy e l'indipendente (a Ginevra gli indipendenti erano i conservatori) Arthur Chenevière. Sei dei sette Consiglieri di Stato

---

<sup>222</sup> Cito da Thomas Hare, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, Longman, Green, Longman, Roberts, & Green, 1865, p. 298.

Per maggiore chiarezza, ecco gli articoli più interessanti della proposta di Antoine Morin, riportati in *ivi*, pp. 295-298.

*"Art. 3. Cette répartition s'opère de la manière suivante:*

- A. Immédiatement après le dépouillement du scrutin, le bureau arrête, d'après le nombre des bulletins valables, celui des suffrages indispensables pour l'élection d'un représentant. Ce dernier nombre, déterminé par le chiffre des députés à élire dans chaque collège, est 1/44<sup>e</sup> des bulletins valables dans l'arrondissement de Genève; 1/38<sup>e</sup> dans celui de la rive gauche; 1/14<sup>e</sup> dans celui de la Rive droite.*
- B. L'importance des listes en concurrence est donnée par le chiffre des bulletins compactes qu'elles ont réunis, et l'ordre des noms dans ces listes est déterminé par le nombre des suffrages qu'ils ont obtenus, en tenant compte des bulletins égrenés ou panachés.*
- C. Chacune des listes a droit à autant de députés qu'elle renferme de fois le nombre de voix nécessaire pour l'élection d'un représentant.*
- D. Les noms portés sur plusieurs listes, ayant droit à la répartition, sont élus d'emblée. Le surplus leur est réparti proportionnellement à leur force, sans que la parte revenant à d'autres groups soit réduite ou augmentée par ce fait.*
- E. Les fractions ne comptent pas.*

*Art. 4. Si, après la répartition entre les listes du nombre des députés auquel elles ont droit, il en reste à nommer, ceux-ci sont élus à la majorité relative, à condition toutefois qu'elle ne soit pas inférieure au minimum indispensable pour l'élection d'un député."*

<sup>223</sup> Cito da Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., p. 231

erano progressisti e l'elezione di un conservatore non avrebbe cambiato di molto gli equilibri.<sup>224</sup> Ciononostante, la campagna elettorale fu vivacissima e naturalmente ricca di tensioni. Alla fine la spuntò, per meno di trecento voti, Chenevière, la cui elezione venne però dichiarata illegittima, senza un valido motivo, dall'ufficio elettorale, dominato dai radicali. Scoppiò una grande rivolta e le truppe della Confederazione dovettero intervenire per separare le due fazioni. Rimasero a Ginevra fino al gennaio del 1865. Alla fine, l'inchiesta condotta dalle autorità federali si concluse con la convalida dell'elezione di Chenevière e i processi, portati avanti anch'essi a livello federale, nel novembre e nel dicembre del 1864, si conclusero con un'assoluzione generale. Tutto sommato, però, gli avvenimenti di quei mesi avevano dimostrato quanto le tensioni pervadessero ormai il Cantone, anche a causa di una legge elettorale che permetteva di estromettere ogni tipo di opposizione dalla rappresentanza. *“Au-delà de son aspect tragique, l'événement a suscité une sérieuse prise de conscience du problème genevois, et bon nombre de brochures ont alors proposé le changement d'une organisation politique qui, si elle ne provoquait pas directement tels excès, se révélait du moins incapable de les prévenir.”*<sup>225</sup>

I fatti appena raccontati scossero in particolare la coscienza di quella che era destinata a diventare la figura chiave del proporzionalismo europeo, Ernest Naville. Per capire come questo filosofo divenne l'assertore più convinto e il propugnatore più efficace della proporzionale in Europa e nel mondo, dobbiamo fare cenno alla sua vita, agli avvenimenti che la segnarono. Egli nacque a Chancy, nel 1816, da una famiglia borghese di tradizioni conservatrici. Fece i suoi studi a Ginevra, dove nel 1839 si laureò in teologia e fu consacrato pastore. Non esercitò mai, però, questa funzione, perché si dedicò all'insegnamento di storia della filosofia e della teologia, acquisendo subito una grande reputazione, in particolare dal 1844, quando ottenne la cattedra presso l'Accademia di Ginevra. All'esplosione della rivoluzione del 1846, egli rifiutò di riconoscere il governo di James Fazy e due anni dopo si vide togliere la cattedra dall'esecutivo radicale per le sue posizioni conservatrici. Si dedicò allora allo studio della filosofia, ma la sua attenzione si spostò presto sulle istituzioni rappresentative. Abbiamo già visto (v. § I.7) che egli, pur schierato su posizioni conservatrici, non era contrario all'allargamento del diritto di voto (ma solo per gli uomini) fino, in linea di principio, al raggiungimento del suffragio universale in virtù del progresso della civilizzazione e dell'elevazione del livello culturale della popolazione. Il cuore del problema, però, risiedeva a suo avviso nella modalità di

---

<sup>224</sup> Cfr. Dominique Wisler, *Op. cit.*, p. 27

<sup>225</sup> Françoise Dubosson Nalo, *Op. cit.*, p. 73

rappresentanza, fondamento dell'organizzazione politica. Per questo gli avvenimenti del 22 agosto provocarono in lui viva impressione e lo portarono a concentrare definitivamente la sua attenzione su quella che vedeva come la radice di tutti i mali, ovvero il sistema elettorale maggioritario a scrutinio plurinomiale, e nella memoria indirizzata al Consiglio federale e al popolo svizzero proprio nel settembre del 1864 denunciò con forza i suoi difetti: *“Il n’y a que deux partis à Genève; et nous sommes forcés d’agir autrement que nous ne le voudrions. Or, la formation de ces deux partis est (au point de vue politique, et sans parler des causes historiques et morales) le résultat d’un système qui a frappé de mort la représentation vraie, par l’impuissance où se trouve l’électeur de connaître et choisir les hommes qu’il élit. Genève subit une machine politique qui violente, au lieu de les manifester, les sentiments vrais de la population. Sa constitution est une vraie camisole de force. On peut comprendre dès maintenant, la difficulté de la situation, et la nécessité d’un grand événement qui brise des cadres faux, et ouvre au pays une ère vraiment nouvelle, une ère de progrès réel, et de pacification sérieuse.”*<sup>226</sup>

Eccolo lo spunto di tutte le sue riflessioni sull'organizzazione politica, l'origine della sua attività e della sua propaganda per modificare quella macchina che violentava i sentimenti veri della popolazione. Fino a quello stesso anno, tuttavia, non aveva ancora individuato la soluzione, il modo di inceppare quel meccanismo e restituire così la libertà agli elettori ginevrini. Come ci raccontava il Brunialti,<sup>227</sup> infatti, fino a quel momento il Naville ancora non conosceva il sistema elettorale proporzionale e dunque si limitava ad auspicare un avvenimento che aprisse al paese una nuova era di progresso reale e di seria pacificazione. In cosa potesse consistere quell'avvenimento, il filosofo ginevrino lo scoprì poco più tardi, nell'ottobre del 1864, quando, dopo anni di discussioni e letture, si imbattè in un articolo di un giornale di Friburgo, il *Confédéré*, *“quelques lignes disant que les élections se font d’après un principe faux et qu’il n’y a de représentation vraie que la représentation proportionnelle des diverses groupes de citoyens.”*<sup>228</sup> Subito dopo, il 12 novembre 1864, la parola rappresentanza proporzionale comparve per la prima volta nella sua agenda: quel giorno, infatti, egli presentò a suo fratello e a qualche amico uno scritto sul nuovo metodo di scrutinio del quale era venuto a conoscenza proprio grazie alla suddetta

---

<sup>226</sup> Ernest Naville, *Les Élections de Genève. Mémoire Présenté au Conseil Fédéral et au Peuple Suisse*, Genève, Joel Cherbuliez Libraire, 1864, p. 28

<sup>227</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., p. 234

<sup>228</sup> Victor D'Hondt et al., *Rapports Présentés à la Conférence Internationale pour la Représentation Proportionnelle Organisée par l'Association Réformiste Belge*, Bruxelles, Bureau de l'Association Réformiste Belge, 1885, p. 15.

Cfr. anche da Françoise Dubosson Nalo, *Op. cit.*, p. 74

pubblicazione.<sup>229</sup> Fu l'illuminazione, la definitiva presa di coscienza che, per restituire alle elezioni la loro dignità, per riportarle nell'alveo di ciò che sarebbero dovute essere, ossia un confronto civile di opinioni al fine di ottenere il consenso dei cittadini, la migliore via percorribile era quella di trovare un sistema che assicurasse a ciascuna inclinazione del corpo elettorale, dotata di una certa consistenza, una rappresentanza commisurata alla propria forza. E quella via il Naville decise di percorrere per il resto della sua quasi centenaria esistenza. Come assicurare la proporzionalità della rappresentanza, quale fosse il miglior modo per farlo, diventava dunque il problema da risolvere. Per trovare quel modo, per propagandare le proprie idee, non solo all'interno dei confini del Cantone di Ginevra, ma anche in tutta la Svizzera, nonché in Europa e nel mondo, il Naville, insieme a sei amici che condividevano le sue medesime istanze, vista anche la sordità delle istituzioni del Cantone a ogni richiesta di riforma del sistema elettorale, fondò, il 15 gennaio 1865 la *Association réformatrice de Genève*, chiamata familiarmente dal suo creatore semplicemente *La Réformatrice*, la prima nel suo genere nata in Europa, destinata a diventare un modello per tutti i sostenitori della riforma elettorale sparsi nel continente. Il Naville, al suo interno, assunse la carica di presidente e, essendo un ottimo e stimato insegnante, un pedagogo, si riservò il ruolo di divulgatore del messaggio dell'organizzazione presso il grande pubblico e lo svolse con incomparabile vigore e profitto. Egli non si occupava direttamente di elaborare sistemi proporzionali potenzialmente applicabili alla realtà ginevrina o ad altre realtà svizzere ed europee; questo ruolo lo lasciava ad altri, matematici e teorici dell'associazione, che in effetti seppero nel corso del tempo elaborare una serie di metodi fino ad arrivare a proporre un meccanismo di scrutinio che da quel momento in poi divenne noto in tutto il mondo come sistema svizzero.

Ma andiamo con ordine: del programma dell'Associazione abbiamo parlato nel capitolo precedente a proposito della distinzione tra diritto di decisione e diritto di rappresentanza. Lo riprenderò qui rapidamente, utilizzando le parole di Attilio Brunialti: "Rappresentanza di tutti, governo della maggioranza: eguaglianza degli elettori. Cittadini che abbiano un'opinione qualsiasi purché in numero sufficiente, hanno diritto ad essere rappresentati. Le elezioni devono essere eque, pacifiche manifestazioni dello stato vero del paese, non lotta il cui risultato è di render vano ad una parte degli elettori l'uso del loro diritto. Le voci degli elettori si devono poter aggruppare liberamente, senza che alcuna barriera arbitraria

---

<sup>229</sup> Cfr. Dominique Wisler, *Op. cit.*, pp. 77-78

si opponga alla loro riunione. E l'associazione si proponeva divulgare questi principii, rispettando sempre la legge e le autorità, e cercando il mezzo migliore per tradurli in atto, ed accordare il più esattamente possibile le esigenze della giustizia e della verità con quelle della pratica.”<sup>230</sup> Interessante quest’ultima parte, nel senso che, pur essendo nata in aperto contrasto (vista anche la storia personale del Naville) con il governo radicale, l’Associazione fissava un punto chiarissimo: la sua lotta doveva avvenire attraverso mezzi legali, nel rispetto delle norme e delle autorità. Chi avesse pensato di andare oltre, si sarebbe posto automaticamente fuori dalla *Réformiste*. Lo statuto, all’articolo 7, era chiarissimo in tal senso:

“*Sont interdites dans les Assemblées de l’Association:*

- a) *Toute proposition relative à des mesures d’administration publique, à des candidatures politiques et à des objets de législation autres que le système électoral;*
- b) *Tout tentative de déverser le blâme ou le mépris sur les Autorités légalement établies dans le Canton;*
- c) *Toutes récriminations contre les personnes, les classes de citoyens et les partis;*
- d) *Toute parole tendante à exciter des passions hostiles, et à provoquer l’antagonisme et la défiance entre les Genevois de diverses cultes religieux, ou de diverses opinions politiques.”*<sup>231</sup>

Quest’ultimo punto era del resto indispensabile per un’organizzazione che non si proponeva certo come partito politico, ma che anzi mirava a raccogliere attorno a un’idea di rappresentanza persone, cittadini provenienti dalle più diverse esperienze, professionalmente, politicamente e anche dal punto di vista religioso, per cercare, insieme, quali fossero i mezzi migliori per introdurre produttivamente il nuovo principio nell’ambito delle istituzioni cantonali.

Il primo scopo, quello di riunire sotto un’unica bandiera individui di ogni professione, culto e partito, fu raggiunto praticamente subito, come dimostrava l’elenco dei membri dell’Associazione riformista pubblicato solo un mese dopo la fondazione della stessa, nel quale venivano indicati i nomi e molto spesso anche le professioni degli aderenti. Erano ben 373: tra loro, il 25% era formato da professionisti, il 20% da negozianti e finanziari, ma vi era anche un altro 20% composto da artigiani. “*Une association bien équilibrée*

---

<sup>230</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., p. 235

<sup>231</sup> Association Réformiste de Genève, *Statuts et Programme*, cit., p. 4

*donc, qui semble capable de devenir un vrai mouvement de masse.*<sup>232</sup> Del resto, il ricordo dei moti dell'agosto 1864 era ancora molto, troppo fresco e molti ginevrini condividevano le istanze di una riforma del sistema elettorale: non c'era dunque da stupirsi di questo successo iniziale, che proseguì nei primi mesi di vita dell'Associazione, tanto che nell'estate del 1865 Ernest Naville poteva rilevare che gli iscritti erano diventati ben 770.

## **II.4 Dalla rappresentanza personale alla lista libera**

Oltre al considerevole successo del movimento di riforma del sistema elettorale, quello che qui interessa sottolineare è il percorso dell'Associazione riformista ginevrina sulla strada dell'elaborazione di un sistema elettorale adatto alla realtà del Cantone. Abbiamo visto, nei paragrafi precedenti, i due modi di declinare la proporzionale: rappresentanza personale, con voto al candidato, scrutinio di lista con voto a opinioni, programmi, o partiti. Ebbene, nella sua opera di divulgazione, che per circa un anno e mezzo, tra il dicembre 1868 e il giugno 1870, contemplò anche la pubblicazione di un settimanale di quattro pagine interamente dedicato ai problemi della riforma elettorale e diretto da Amédée Roget, la *Réformiste*, senza trascurare nessun tipo di sistema di rappresentanza delle minoranze, si mosse da un estremo all'altro, finendo per approdare, inizialmente per asserita strumentalità, come specificheremo più avanti, poi per convinzione, al sistema della libera concorrenza delle liste. Vediamo a questo punto nei dettagli come si arrivò a questa conclusione e quali furono i punti di partenza, o meglio quale fu il punto di partenza, dal momento che una cosa non venne mai messa in discussione, ovvero l'utilizzazione del quoziente come parametro per misurare la forza dei candidati o delle liste e dunque per stabilire chi avesse diritto alla rappresentanza e in che grado. “[...] L'associazione lo abbracciò con ardore vedendo in esso il solo mezzo di realizzare la sovranità vera della nazione di assicurare a tutti, nella misura in cui ne hanno il diritto, una seria iniziativa politica, di porre nella volontà generale, manifestata mediante la scelta dei rappresentanti, un potere mediatore, capace di interporsi tra i partiti e a moderarne le pretese, lasciando

---

<sup>232</sup> Françoise Dubosson Nalo, *Op. cit.*, p. 77

loro piena libertà di proporsi, ma vietando di imporsi: di compiere, in una parola, l'abolizione di una umiliante schiavitù elettorale.<sup>233</sup>

Già, ma come, nell'ambito dei tanti modi di applicazione che abbiamo esaminato, rendere operativo il metodo del quoziente? A questa domanda l'Associazione non smise mai di provare a dare una risposta che, l'abbiamo appena detto, non fu unica. La sua prima formulazione si concretizzò, nei suoi principi, nella seduta del Consiglio dell'Associazione del 21 novembre 1865 e venne approvata dall'Assemblea generale poco meno di un mese più tardi, il 18 dicembre. Dopo aver esaminato i metodi potenzialmente utilizzabili per concedere alle minoranze la giusta rappresentanza e aver anche preso in considerazione l'idea della rappresentanza per opinioni e programmi proposta quasi vent'anni prima da Victor Considérant, l'Associazione optò decisamente per il principio della rappresentanza personale, motivando così la sua decisione: *“Ce qui a droit à être représenté, ce ne sont donc pas des majorités, des minorités, des opinions, mais des hommes qui donnent un mandat de confiance. Nul n'a le droit de demander à l'électeur, avant de le laisser élire, à quel parti ou à quelle opinion il appartient. Les représentants sont des hommes représentant d'autres hommes dont il sont les mandataires, voilà tout. Telle est la conception fort simple qui fonde la doctrine de la REPRÉSENTATION PERSONNELLE. Mais le droit de représentation est un droit collectif. Pour être élu il faut réunir le suffrage d'un certain nombre d'électeurs. De combien? Il y a dans le corps électoral un certain nombre d'électeurs qui doivent choisir un certain nombre de députés. En divisant le nombre des électeurs par celui des députés, on obtient un nombre indiquant combien il y a d'électeurs pour un député. [...] Ce nombre, quel qu'il soit, est le quotient électoral et, dès qu'on a bien compris le principe de la représentation personnelle, on voit avec évidence que des électeurs égaux en nombre au quotient électoral ont droit à un représentant.”*<sup>234</sup>

Eguali gruppi di voti espressi per un candidato, non per un programma, per un'opinione o per un partito, di conseguenza non per una lista: questa doveva essere la base della rappresentanza. Le parole che abbiamo letto riecheggiano quelle di Thomas Hare e di John Stuart Mill ed effettivamente i principi del sistema che l'ultima assemblea generale del 1865 votò e approvò non erano molto dissimili rispetto a quelli enunciati dallo Hare, se non in qualche norma mirante a semplificare il procedimento di scrutinio.

---

<sup>233</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., p. 236

<sup>234</sup> Association Réformiste de Genève, *Réforme du Système Électoral*, Genève, Imprimerie et Lithographie Vaney, 1865, pp. 30-31

Il risultato più immediato degli studi che seguirono questa votazione fu un nuovo rapporto presentato e approvato dal Consiglio dell'Associazione riformista il 20 marzo 1866, nel quale vennero esplicitati i principi di cui sopra, incardinati nel contesto di una proposta di sistema elettorale potenzialmente applicabile alle elezioni del Cantone di Ginevra. Vediamone brevemente i punti fondamentali.

In primo luogo, la divisione in collegi veniva giudicata inutile e superflua in un territorio così poco esteso come quello ginevrino. *“Le Canton de Genève est de forte petite étendue; et la division en Collèges électoraux ne nous semble pas avoir de raison d’être sérieuse. En effet, nos élections prouvent que l’unité politique est réalisée, puisque les trois collèges également obéissent au mot d’ordre de deux partis constitués, dont la lutte prime absolument les diversités locales.”*<sup>235</sup>

Ciononostante, avvertivano i proporzionalisti ginevrini, nel caso si fosse ritenuto necessario il mantenimento delle tre circoscrizioni elettorali, il sistema avrebbe potuto tranquillamente funzionare senza problemi all'interno delle stesse. Un mese prima delle elezioni, l'autorità elettorale avrebbe dovuto pubblicare una lista ufficiale dei candidati che, per esservi inseriti, sarebbero dovuti essere designati da un certo numero di cittadini (anche in questo caso, come in quello del *Considérant*, veniva ipotizzato che gli elettori sufficienti a designare un eligendo sarebbero potuti essere dieci). Al momento della votazione, gli elettori avrebbero avuto a disposizione questo elenco e tra i nomi ivi contenuti avrebbero dovuto selezionarne cinque, disposti in ordine di preferenza. Per essere eletto, ciascun candidato avrebbe dovuto conseguire un numero di voti pari al quoziente elettorale (vedremo tra poco come l'Associazione riformista ginevrina ritenne che il quoziente andasse determinato, perché era una delle particolarità del sistema proposto). *“Lorsque le premier nom inscrit sur un bulletin est celui d’un candidat déjà élu, le Président du dépouillement le barre, et le bulletin compte pour le second nom; il compte pour le troisième si les deux premiers sont élus, et ainsi de suite. Chaque bulletin ne compte que pour un nom; mais il est nécessaire d’en écrire plusieurs pour éviter la perte des voix donnés à des candidats déjà élus.”*<sup>236</sup> Da questa descrizione, si può facilmente notare come il funzionamento del procedimento elettorale fosse assolutamente identico a quello previsto dal metodo elaborato da Thomas Hare e in effetti i proporzionalisti di Ginevra si richiamarono più volte, sia nella definizione dei principi che

---

<sup>235</sup> Association Réformiste de Genève, *Pratique du Nouveau Système Électoral*, Genève, Imprimerie et Lithographie Vaney, 1866, p. 7

<sup>236</sup> *Ivi*, pp. 11-12

nella stesura del loro progetto, al giurista inglese. Quoziente, personalità e unicità del voto, trasferimento dei suffragi: gli elementi fondamentali erano gli stessi. Tuttavia, vi erano alcune novità che meritano di essere menzionate. Una era di importanza minore, ovvero la previsione che avrebbe imposto all'elettore un numero massimo di nomi, cinque, da segnare sulla scheda elettorale. Un limite le cui ragioni possono essere ricercate nella necessità di rendere più semplice l'espressione del voto da parte degli elettori e lo scrutinio, oltre che nel numero tutto sommato ristretto, cento, di deputati da eleggere all'interno del Cantone, che avrebbe reso più che sufficiente al fine di non sprecare voti l'espressione di cinque preferenze. Altre due invece furono proposte e introdotte su iniziativa di uno dei membri dell'Associazione, Jean Rivoire, un notaio che fu l'ideatore dello scrutinio continuo e immediato. In pratica, lo spoglio dei suffragi non sarebbe dovuto avvenire al termine delle operazioni di voto, ma nel corso delle stesse. "E perché lo spoglio immediato non contribuisca a violare il segreto del voto, i bollettini non cadono sul banco dell'ufficio elettorale nel momento che sono gettati nell'urna, ma sono trattenuti da una valvola la quale si alza facendo cadere parecchi bollettini alla volta."<sup>237</sup> L'altra innovazione introdotta dal Rivoire, strettamente connessa a quest'ultima, riguardava la determinazione del quoziente che, visto lo scrutinio immediato, non sarebbe potuto essere calcolato successivamente allo spoglio dei voti e dunque andava predeterminato dividendo il numero degli elettori per quello dei deputati da eleggere, prevedendo però il suo successivo abbassamento, dal momento che sarebbe stato impossibile che tutti gli elettori si fossero recati alle urne. Quel numero, che il rapporto dell'Associazione fissava a 100 (il quoziente calcolato sugli elettori sarebbe stato pari a 150), sarebbe diventata la cifra di elezione.

Altra novità, l'assegnazione dei seggi residui, ovvero quelle che venivano chiamate elezioni complementari. In questo caso, l'Associazione non prevede né l'eliminazione né la scelta dei candidati più votati, ma una elezione quasi-indiretta da parte dei candidati già eletti, i quali avrebbero dovuto scegliere, sempre secondo il metodo del quoziente, i deputati rimasti da eleggere tra i candidati più votati tra quelli che non avessero raggiunto il quoziente. Un tipo di procedimento che ricordava in un certo senso quelli proposti dal Fisher e dal Baily e le cui criticità abbiamo già visto in precedenza (v. § II.1). Le ultime due differenze rispetto al metodo Hare le sintetizzò il Brunialti: "Per evitare qualunque prevalenza artificiale di uno dei partiti, il rapporto propone che il voto sia dato per lettera

---

<sup>237</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., pp. 237-238  
Cfr. anche Association Réformiste de Genève, *Pratique du Nouveau Système Électoral*, cit., pp. 10-11

alfabetica. È chiaro, come laddove ognuno potesse votare quando più gli piace, si cercherebbe di votare per ultimo, nella speranza, che il candidato proprio venga nominato dagli altri, e se ne possa così nominare un altro. L'elezione durerebbe tre giorni, e la sera dei due primi sarebbero pubblicati i nomi dei candidati eletti nella giornata.”<sup>238</sup>

Modifiche, innovazioni che forse sarebbero potute essere adatte a una realtà piccola come quella ginevrina, ma che, se applicate a uno Stato, a un territorio più esteso, sarebbero state difficilmente praticabili e infatti, quando Ernest Naville, nel 1869, espose il funzionamento pratico di un sistema elettorale proporzionale per le elezioni rappresentative, di esse non vi era traccia.<sup>239</sup> Una grande nazione sarebbe dovuta essere divisa in circoscrizioni provinciali, ogni elettore avrebbe dovuto poter esprimere tante preferenze, quanti fossero stati i candidati da eleggere all'interno di una singola provincia, lo scrutinio sarebbe dovuto essere successivo al voto (l'ordine di spoglio delle schede casuale) e non contemporaneo, non immediato e, di conseguenza il quoziente sarebbe dovuto scaturire dal rapporto tra il numero di voti validi e il numero degli eligendi. Per quanto riguarda le elezioni complementari, il Naville auspicava una sorta di voto graduale: si sarebbe dovuto operare un nuovo spoglio di tutti i bollettini nella loro composizione al termine di quello che il Naville chiamava lo scrutinio primitivo e attribuire un valore decrescente rispetto alla posizione occupata dai singoli candidati nella scala di preferenza degli elettori (ad esempio 1 al candidato in prima fila, 1/2 a quello in seconda fila e così via), sommare quindi i suffragi e stilare così la classifica dei candidati rimasti: i primi avrebbero dovuto ottenere i seggi residui. Qualcuno avrebbe potuto obiettare che in questo modo si sarebbe violato il principio dell'eguaglianza e dell'unità del suffragio degli elettori. Il Naville rispondeva così: *“L'égalité pourrait seulement paraître lésée en ceci que les bulletins qui sont arrivés au dépouillement lorsque leurs premiers candidats étaient déjà élus, portent en tête un certain nombre de noms barrés, qui ne comptent plus, en sorte que ces bulletins ont une influence moindre dans le dépouillement général, que ceux qui ont conservés leurs noms. Mais l'influence des auteurs de ces bulletins ne se trouve pas amoindrie que par le fait que leurs désirs se sont trouvés accomplis dans une large mesure, parce que plusieurs de leurs candidats préférés se trouvent élus sans leur participation.”*<sup>240</sup>

---

<sup>238</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., p. 238

<sup>239</sup> Ernest Naville, *Théorie et Pratique des Élections Représentatives*, Genève, Imprimerie Ramboz et Schuchardt, 1869

<sup>240</sup> *Ivi*, pp. 40-41

Una peculiarità proposta dal Presidente dell'Associazione riformista consisteva in quello che egli chiamava “domicilio elettorale”, ovvero nella possibilità da parte dell'elettore di esercitare il proprio diritto di voto (anche senza spostarsi dal proprio luogo di residenza) in una qualsiasi delle province nelle quali fosse stato diviso il paese, per avere la possibilità di votare per un candidato a lui particolarmente gradito, ma che non si fosse presentato nella provincia di residenza dell'elettore stesso.

Era, quello che abbiamo appena esposto, un sistema applicabile, secondo il Naville, a una generalità, alla totalità potremmo dire, dei casi. Si trattava, insomma, di un sistema ideale, che avrebbe avuto il pregio di mettere in pratica nel miglior modo possibile i principi generali enunciati dall'Associazione. Nel lasso di tempo trascorso tra il progetto Rivoire e questa sistematizzazione del Naville, però, la *Réformiste* naturalmente aveva continuato a occuparsi della realtà ginevrina ed era gradualmente passata dal sistema proposto dal notaio svizzero a un altro, caratterizzato invece dalla libera concorrenza delle liste e ispirato al sistema proporzionale semplificato ideato dal Morin qualche anno prima.

Il motivo di questa scelta lo vedremo tra poco, perché era inevitabilmente strettamente correlato al corso degli eventi, che nel novembre del 1866 vide l'Associazione votare all'unanimità una petizione da indirizzare al Gran Consiglio, e firmata da 2290 cittadini, per chiedere all'assemblea legislativa del Cantone di esaminare la sospirata riforma elettorale in senso proporzionale. Essa aveva carattere di generalità, nel senso che non proponeva al Gran Consiglio un sistema preciso, ma chiedeva di prendere in considerazione i sistemi proporzionali fino a quel momento venuti alla luce in tutta Europa e scegliere quale fosse il migliore per Ginevra. “*Aujourd'hui, – sosteneva il Naville nel suo intervento all'assemblea dell'Associazione in occasione della discussione per l'approvazione della petizione – le but spécial de notre réunion est de nantir le Grand Conseil de la question électorale, en restant dans des termes assez généraux, pour qu'aucun dissentiment de détail ne puisse empêcher la réunion de nos signatures et de celles qui voudront se joindre à nous.*”<sup>241</sup> In effetti, una commissione venne nominata dal Gran Consiglio, ma i suoi lavori si conclusero con un nulla di fatto e senza alcun serio esame delle istanze, e delle possibilità di una loro attuazione, di riforma elettorale in senso proporzionale. Intanto, nonostante questo parziale insuccesso, l'eco delle attività dell'Associazione riformista ginevrina cominciava a diffondersi per l'Europa: dal *Commerce de Gand* in Belgio, a *La Liberté* in Francia, al *Daily News* in Inghilterra, si

---

<sup>241</sup> Association Réformiste de Genève, *Pétition au Grand Conseil pour la Réforme Électorale. Discours et Discussion*, Genève, Librairie H. Georg, 1866, pp. 20-21

moltiplicavano i giornali che davano conto e sostenevano l'opera dell'organizzazione ginevrina.<sup>242</sup>

Abbiamo visto come la petizione fosse di carattere generale, ma era anche vero che il solo sistema pratico elaborato fino a quel momento dall'Associazione era quello ideato dal Rivoire, che dalla stampa locale e dall'opinione pubblica venne subito considerato estraneo ai costumi e alle abitudini elettorali del Cantone, aduso allo scrutinio di lista e poco avvezzo invece ai principi della rappresentanza personale. Il Consiglio dell'Associazione discusse del problema e, pur continuando a considerare la rappresentanza personale come il sistema in grado di assicurare la piena libertà del voto, l'ideale da perseguire e l'obiettivo definitivo al quale doveva aspirare l'intero movimento riformista,<sup>243</sup> studiò e diffuse un nuovo metodo pratico di elezione proporzionale, questa volta basato sullo scrutinio di lista: si trattava, come abbiamo già accennato, dell'evoluzione del sistema già proposto nel 1862 da Antoine Morin. *“La liste libre maintient entièrement le principe fondamental de la réforme: le group électoral a droit à un représentant, et est certain de l'obtenir. Il faut seulement que les suffrages s'accordent non plus pour un nom, mais pour une liste. Il en résulte une limite à la liberté de l'individu; mais cette limite est la conséquence nécessaire du vote par liste; et le vote par liste est une concession faite aux habitudes actuelles.”*<sup>244</sup>

Il nuovo sistema proposto dall'Associazione proporzionalista ginevrina aveva il pregio di essere molto semplice e, anche per questo, presentava alcune rigidità delle quali gli estensori del sistema si resero perfettamente conto e che provarono a correggere negli anni successivi. Poche erano le disposizioni contenute nel testo, strettamente riguardanti il procedimento elettorale e applicabili sia a un'elezione che si fosse svolta in un'unica circoscrizione, sia a un comizio elettorale da tenersi in vari collegi plurinominali: non si faceva mai cenno, infatti, al numero e all'estensione delle costituenze. Innanzitutto, trattandosi di uno scrutinio di lista, avrebbero dovuto essere stilate delle liste, da chiudere al massimo il giorno prima dell'elezione, destinate a essere pubblicate e firmate da almeno trenta elettori che avrebbero potuto sottoscriverne soltanto una. A queste liste sarebbero dovuti andare i voti dei cittadini, che non avrebbero potuto inserire nell'urna liste incomplete, pena la nullità del voto, e, qualora avessero deciso di modificarle, avrebbero potuto legittimamente farlo, nella consapevolezza però che il loro suffragio sarebbe andato

---

<sup>242</sup> Cfr. Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., pp. 240-241, nota 1

<sup>243</sup> Association Réformiste de Genève, *Le Système de la Liste Libre Modifié Conformément aux Dernières Décisions de l'Association Réformiste de Genève*, Genève, Imprimerie Carey Frères, 1871, p. 9

<sup>244</sup> Association Réformiste de Genève, *Exposition et Défense du Système de la Liste Libre*, Genève, Librairie H. Georg, 1867, p. X

quasi certamente perso, dal momento che, per essere considerato come assegnato a una determinata lista, un voto avrebbe dovuto contenere i nomi dei componenti di quella stessa lista nell'ordine e nella composizione originaria. Difficile dunque che tanti singoli elettori potessero redigere casualmente una medesima lista che potesse di conseguenza partecipare alla distribuzione dei seggi con qualche possibilità di successo. “*La troisième disposition de la loi rappelle à l'électeur que les suffrages sont comptés aux listes, et que s'il choisit une liste faite par d'autres, il ne doit pas la changer, sous peine de perdre presque certainement son vote.*”<sup>245</sup> Una disposizione interpretata dai proporzionalisti ginevrini come la conseguenza necessaria dello scrutinio di lista e che evidentemente rendeva pressochè del tutto inutile l'azione dei *panacheurs* individuali, decisamente numerosi invece sotto il regime di scrutinio allora in vigore a Ginevra. Queste disposizioni potevano di conseguenza essere soggette alle critiche di chi accusava anche questo sistema di essere contrario alle tradizioni elettorali del Cantone. La risposta degli ideatori consisteva in quattro riflessioni: in primo luogo, anche sotto il sistema maggioritario a scrutinio di lista, l'azione dei *panacheurs* isolati finiva per essere inutile e quindi, a parità di efficacia, la libertà di fare un'operazione del genere rimaneva perfettamente intatta; in secondo luogo, la tentazione di modificare individualmente le liste sarebbe diminuita nel momento in cui le stesse si fossero moltiplicate, concedendo molta più libertà di scelta all'elettore; in terzo luogo, l'elettore sarebbe stato consapevole che i nomi che avrebbero avuto qualche possibilità di essere eletti sarebbero stati quelli piazzati in testa alla lista e, di conseguenza, questa la conclusione sottintesa al ragionamento, sarebbe stato più facile che fossero di suo gradimento, in un collegio che avesse dovuto eleggere, ad esempio, otto deputati, i primi quattro candidati di una lista partecipante a uno scrutinio proporzionale, piuttosto che tutti gli otto candidati che sarebbero risultati eletti in caso di vittoria di quella lista in un'elezione maggioritaria. In quarto luogo, il *panachage* collettivo, ovvero la redazione di una lista separata, avrebbe potuto godere di condizioni infinitamente più vantaggiose, diventando certo e giusto nei suoi risultati e questo perché “*les listes primitives de deux, trois ou quatre partis étant dressées, un groupe d'une centaine de citoyens pourra utilement proposer aux électeurs:*

---

<sup>245</sup> *Ivi*, p. 41.

Per chiarezza riportiamo in nota le singole disposizioni relative all'espressione del voto da parte dell'elettore, tratto dalle pp. 38-39 dell'opera di cui sopra:

“2° *Les électeurs peuvent déposer dans l'urne des bulletins imprimés ou écrits et le secret du vote est assuré [...].*

3° *Les bulletins de suffrage qui renferment un nombre de candidats égal à celui des députés à élire, et rangés dans le même ordre, constituent des suffrages comptés à la même liste. Chaque liste a son compte ouvert aux bureaux du dépouillement”.*

1° *La liste d'un parti, avec changement de l'ordre des noms [...]*.

2° *La liste d'un parti avec quelques noms nouveaux.*<sup>246</sup>

Tali liste, che in questo documento venivano chiamate liste secondarie, sarebbero state proposte naturalmente prima dell'elezione e avrebbero permesso a ciascun gruppo di elettori di staccarsi da quelle ufficiali del proprio partito per far cadere la propria scelta su nomi di suo gradimento senza per questo pregiudicare il successo del partito stesso. Un metodo, questo, che avrebbe forse potuto anche funzionare su un territorio ristretto come quello di Ginevra, ma che, su scala più estesa, avrebbe corso il rischio di provocare una grandissima proliferazione di liste con conseguente notevole caos. E infatti, proprio sulla possibilità di *panachage* si concentrarono i perfezionamenti che nel corso del tempo vari soci individualmente e la stessa Associazione apportarono al sistema della concorrenza delle liste. Prima di vedere come, resta da dire che la distribuzione dei seggi, all'interno di una cornice normativa del genere, sarebbe diventata estremamente semplice, dal momento che sarebbe risultata dalla divisione della cifra elettorale di ciascuna lista per il quoziente (ricavato a sua volta dalla divisione dei voti validi per il numero di deputati da eleggere). Per coprire i seggi mancanti, inoltre, la proposta che stiamo esaminando prevedeva che venissero assegnati alle liste che avessero potuto contare sulle frazioni di quoziente più alte: nasceva così il metodo del quoziente e dei resti più forti, che, da quel momento in poi, sarebbe stato conosciuto in tutto il mondo come sistema svizzero.

Tale sistema, nei suoi principi generali, fu poi l'oggetto di due proposte di legge, praticamente identiche, presentate a stretto giro di posta al Gran Consiglio nel 1868-1869. Il *modus operandi* rimaneva esattamente lo stesso; l'unica differenza consisteva nella maggiore libertà concessa all'elettore modificare le liste ufficiali. Il primo progetto fu depositato da Antoine Morin, che dunque si pose in linea di continuità anche con sé stesso, visto che era stato il primo sostenitore di tale metodo. Lo svolgimento delle operazioni elettorali sarebbe stato esattamente lo stesso, con l'unica eccezione dell'introduzione della busta elettorale, consegnata dal presidente dell'ufficio e destinata a contenere la scheda dell'elettore.<sup>247</sup> La vera differenza riguardava però il trattamento riservato ai bollettini non conformi alle liste ufficiali, che sarebbero dovuti essere scrutinati a parte e sarebbero

---

<sup>246</sup> *Ivi*, p. 47

<sup>247</sup> In una versione successivamente rivisitata del suo progetto, il Morin propose che gli elettori attaccassero la propria scheda elettorale su un'apposita carta gommata firmata dal presidente dell'ufficio elettorale. Si trattava dunque di un'evoluzione della busta elettorale, che invece restò alla base del successivo progetto, che esamineremo nel dettaglio nelle prossime righe, presentato dallo stesso Morin, dal Bellamy e dal Roget.

serviti alla distribuzione dei seggi rimasti vacanti. Ecco cosa prevedeva l'articolo 8 di questa proposta:

*“Les bulletins qui ne sont pas conformes aux listes sont dépouillés à part.*

*Si le nombre des députés répartis aux listes est inférieur à celui des députés à élire, le surplus est pris dans les bulletins dépouillés séparément, en suivant l'ordre des suffrages.*

*Ceux qui ne réunissent pas un nombre de voix égal au chiffre de répartition ne sont pas nommés. Ils sont remplacés par des noms tirés des listes ayant part à la représentation, conformément aux prescriptions de l'art. 7.”*<sup>248</sup>

I bollettini *panachés*, quindi, sarebbero dovuti servire ad assegnare i seggi rimasti vacanti, purchè quelli che possiamo definire *outsiders* avessero ottenuto un numero di voti pari al quoziente. In caso contrario si sarebbe dovuto procedere assegnando quei seggi ai candidati delle liste che avessero conseguito i più alti resti (come prevedeva l'articolo 7 appunto).<sup>249</sup> L'altro progetto vedeva tra i suoi firmatari ancora una volta il Morin, ma anche altri due grandi sostenitori del sistema della lista libera, Charles Bellamy e Amédée Roget. Anche in questo caso, l'unica differenza rispetto al sistema proposto dalla *Réformiste* riguardava i bollettini non conformi alle liste ufficiali e nel loro utilizzo risiedeva la sola difformità anche rispetto al progetto del solo Morin. Una differenza lieve, ma più favorevole ai *panacheurs* individuali, perché le schede da essi depositate nell'urna sarebbero state sì scrutinate a parte come prescritto anche dal Morin, ma avrebbero concorso a formare un unico gruppo di schede che avrebbe avuto diritto a un numero di seggi proporzionale alla loro consistenza numerica: all'interno di questa varia e multiforme maxi-lista, sarebbero risultati eletti i candidati che avessero ottenuto il maggior numero di voti. I bollettini non conformi rispetto alle liste ufficiali avrebbero, grazie a questo sistema, partecipato alla ripartizione dei seggi esattamente come se avessero costituito un'unica lista ufficiale.<sup>250</sup>

A quest'ultimo progetto, quello che fece più strada, venne allegato un rapporto nel quale, ancora una volta, si mettevano in evidenza i limiti del sistema elettorale allora in vigore (“il concorso di tutti alla pubblica cosa, impossibile; l'opposizione irrequieta, criticante, severa di ogni cosa, e ogni di più inasprita per quel suo muoversi nel vuoto, per lo essere di

---

<sup>248</sup> Antoine Morin, *Op. cit.*, p. 86

<sup>249</sup> Nella versione rivisitata del progetto di cui abbiamo parlato nella nota 247, che aveva una clausola in meno, i due articoli in questione divennero il numero 6 e il numero 7.

<sup>250</sup> Per il testo completo di questo progetto cfr. Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., pp. 493-495, app. IV e Amédée Roget, *Rapport à l'Appui de la Représentation Proportionnelle Présenté au Grand Conseil de Genève*, Genève, Imprimerie Carey Frères, 1871, pp. 27-30

ogni responsabilità al tutto scevra: la sincerità e la libertà del voto, inghiottite in uno stesso naufragio”<sup>251</sup>) e si spiegava la necessità di una riforma che accogliesse all’interno dell’ordinamento elettorale una qualche forma di rappresentanza delle minoranze, fosse anche solo parziale, inesatta, non perfettamente proporzionale, come ad esempio avrebbero in qualche modo garantito il voto limitato e il voto cumulativo:<sup>252</sup> “*Mais, malgré ces imperfections, nous nous rangerions de grand coeur à une proposition qui serait faite dans ce sens d’une manière catégorique, parce que nous la considérerions comme une étape significative dans la voie de la réforme, comme un progrès très-sensible et un acheminement à la réalisation de la véritable démocratie représentative.*”<sup>253</sup> Una posizione ampiamente condivisa anche da Ernest Naville e dall’Associazione riformista ginevrina: “*Le but du vote cumulatif prête le flaque à la critique, mais son but avoué est d’obtenir la représentation de toutes les opinions et il l’atteint dans une certaine mesure. Nous pensons que le principe de la représentation vraie peut être appliqué d’une manière plus satisfaisante. Mais nous dégagant de tout esprit sectaire, et de tout attachement exclusif à nos propres idées, nous nous réjouissons sans arrière-pensés et sans reserves, des succès que notre cause vient d’obtenir, en Amérique et en Angleterre.*”<sup>254</sup> Insomma, ogni piccolo passo verso la direzione della rappresentanza delle minoranze sarebbe stato auspicabile, perché ogni riforma avrebbe costituito un progresso rispetto al metodo di scrutinio in vigore. Il Gran Consiglio, il 26 maggio 1869, nominò una commissione per esaminare il progetto dei tre membri dell’Associazione riformista ginevrina, che però alla fine fu bocciato per 39 voti a 9 dalla maggioranza della commissione stessa. Tuttavia, non si trattò un completo insuccesso, come nel caso della petizione del 1866, perché se, da un lato, “*la majorité de la Commission n’avait pu se convaincre que le principe de la représentation proportionnelle fût justifié de manière absolue; elle estimait que son introduction dans la Constitution genevoise serait funeste à notre pays et entourée d’extrêmes difficultés d’exécution,*” dall’altro “*les membres qui en faisaient partie, sans être d’accord entre eux sur l’opportunité d’une révision constitutionnelle, ni sur le mérite respectif des diverses systèmes électoraux, ont paru néanmoins, dès l’abord, unanimes sur deux points. Ils*

<sup>251</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., p. 248

<sup>252</sup> Con il voto cumulativo, all’elettore vengono attribuiti tanti voti, quanti sono i deputati da eleggere ed egli può distribuirli come vuole, anche cumulandoli su un solo candidato di suo gradimento. La concentrazione dei voti su uno o pochi candidati può assicurare il conseguimento di un certo numero di seggi non solo alla minoranza relativamente più forte, come avviene per il voto limitato, ma anche a più minoranze.

<sup>253</sup> Amédée Roget, *Rapport à l’Appui de la Représentation Proportionnelle Présenté au Grand Conseil de Genève*, cit., p. 25

<sup>254</sup> Ernest Naville, *Rapport sur l’État de la Question Électorale à Genève et à l’Étranger Présenté à l’Association Réformiste le 23 Décembre 1870*, Genève, Imprimerie Carey Frères, 1871, p. 24

*reconnaissent: la gravité des critiques qui peuvent être adressées aux dispositions constitutionnelles régissant, dans notre Canton, le mode d'élection au Grand Conseil. En second lieu ils rendaient hommage aux intentions patriotiques et au zèle infatigable de ceux de leurs concitoyens qui cherchent à introduire dans nos institutions le nouveau principe électoral.*"<sup>255</sup> Anzi, in alcuni passi del suo rapporto la commissione accennava addirittura alla convenienza di sperimentare una declinazione incompleta del predetto principio attraverso il sistema del voto limitato. Per la prima volta, quindi, si riconosceva a livello ufficiale che le critiche rivolte al sistema maggioritario plurinomiale a scrutinio di lista erano fondate e che la rappresentanza delle minoranze avrebbe meritato una qualche attenzione. Naturalmente non poteva certo bastare questo all'Associazione riformista, ma rappresentava un passo nella direzione sperata e infatti lo stesso Naville scrisse sul *Réformiste* del 15 febbraio 1870: "Non v'hanno che due idee semplici, [...] quella della scuola di Bright e quella della proporzionalità. Nel principio del voto limitato il principio attuale ed il principio nuovo danno di cozzo fra di loro, ma questo cozzo è desiderabile perché segna l'apparizione del nuovo principio. Sarebbe l'aurora della riforma elettorale, e l'aurora per solito è nunzia del giorno."<sup>256</sup> Si moltiplicarono dunque le relazioni presentate al Gran Consiglio per cercare di penetrare nella breccia aperta dalla maggioranza della commissione e introdurre quindi almeno il voto limitato, richiesto anche da una petizione appoggiata invano ancora una volta dal Roget. Una petizione che avrebbe voluto l'applicazione del voto limitato ai cinque collegi che si sarebbero andati a sostituire ai tre precedenti. Ancora una volta, però, l'assemblea elettiva non accolse le istanze di riforma, ma si limitò ad approvare soltanto la revisione dei collegi elettorali, poi bocciata per soli 646 voti dal voto popolare.

Intanto l'Associazione continuava la sua opera di perfezionamento del sistema della lista libera, ormai diventata la sua bandiera, nonostante, ancora nel 1871, come abbiamo già notato, professasse come obiettivo finale del movimento proporzionalista la rappresentanza personale. Tuttavia, il rapporto presentato all'assemblea nel marzo di quell'anno per esporre il sistema della lista libera sulla base delle modifiche decise, nei principi, nel dicembre del 1870, segnò di fatto il punto di non ritorno, il passaggio definitivo dalla rappresentanza personale alla rappresentanza proporzionale dei partiti, i due *cotés* della proporzionale stessa definiti proprio in questo rapporto come i sistemi razionali di

---

<sup>255</sup> *Rapport Présenté au Grand Conseil de Genève au Nom de la Majorité de la Commission Chargée d'Examiner la Proposition de M. Roget sur la Représentation Proportionnelle*, Genève, Imprimerie Carey Frères, 1871, pp. 4-5.

<sup>256</sup> Cito da Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., p. 251

rappresentanza delle minoranze, che “*ne cherchent pas seulement à accorder une représentation aux minorités, mais à établir, d’une manière certaine, la représentation proportionnelle, qui est la seule représentation vraie*”, contrapposti a quelli empirici (voto singolo non trasferibile,<sup>257</sup> voto limitato e voto cumulativo), che invece “*cherchent à établir la représentation des minorités, sans se préoccuper du caractère proportionnelle de cette représentation.*”<sup>258</sup>

Dicevamo delle modifiche proposte in occasione dell’assemblea del dicembre del 1870 e adottate in occasione di quella del marzo 1871. Modifiche, o proposte di modifica, derivanti dalla necessità di rispondere a due obiezioni degli avversari della riforma elettorale: la prima consisteva nell’affermare che il sistema della lista libera avrebbe consentito l’elezione con pochissimi voti anche di un candidato testa di lista di un partito che avesse conseguito magari soltanto un quoziente elettorale e che dunque avrebbe permesso la rappresentanza anche a partiti non troppo rilevanti. Un’obiezione che si sarebbe potuta risolvere prevedendo una sorta di soglia di sbarramento *ante litteram*, consentendo l’accesso all’assemblea elettiva solo a quei partiti che avessero riunito almeno tre o quattro volte il quoziente. Questo emendamento al sistema della lista libera fu respinto, in quanto limitava l’applicazione del principio di proporzionalità e la libertà degli elettori: l’Associazione lo indicava come utile se fosse servito a facilitare il percorso della riforma, ma non lo raccomandava. Ben più stringente l’obiezione concernente il *vulnus* inflitto alla libertà dell’elettore da un sistema il quale non permettesse al cittadino di modificare le liste dei partiti per i quali avesse intenzione di votare. Un *vulnus* solo temperato dalle cosiddette elezioni preparatorie (delle primarie insomma) raccomandate dall’Associazione riformista per definire le liste da presentare alle elezioni. A queste consultazioni preliminari- questa la risposta - avrebbero partecipato pochissimi elettori e i comitati elettorali avrebbero di fatto imposto la propria scelta. In questo caso l’assemblea adottò e propose l’idea di permettere agli elettori di scegliere, direttamente in occasione della consultazione, l’ordine dei candidati all’interno della lista. Nel sistema elettorale proposto poi di fronte all’assemblea del marzo 1871 questa modifica venne definitivamente inserita, insieme alla disposizione che prevedeva esplicitamente il

---

<sup>257</sup> Con il voto singolo non trasferibile, di cui troviamo le prime tracce nel progetto presentato dal Saint-Just in occasione della Convenzione del 1793 e nel quale si proponeva tale metodo per le elezioni parlamentari, l’elettore dispone di un solo voto, da attribuire al proprio candidato preferito: si tratta del voto uninominale all’interno dello scrutinio maggioritario di lista. Esso impedisce alla maggioranza di conquistare tutti i seggi disponibili. Votando per uno stesso candidato, infatti, anche i partiti di minoranza possono riuscire a ottenere una propria rappresentanza.

<sup>258</sup> Association Réformiste de Genève, *Le Système de la Liste Libre Modifié Conformément aux Dernières Décisions de l’Association Réformiste de Genève*, cit., pp. 4-5

mantenimento dei tre collegi elettorali disegnati dalla Costituzione ginevrina. Di conseguenza, le liste da presentare prima delle elezioni avrebbero dovuto contenere i nomi dei candidati in semplice ordine alfabetico. Naturalmente, le differenze più importanti si sarebbero registrate a livello di espressione del voto da parte dell'elettore e di scrutinio. Nel primo caso, i cittadini, oltre a scrivere il numero d'ordine della lista preferita, avrebbero potuto segnare sulla scheda un numero di nomi non superiore ai due terzi dei deputati da eleggere, ma sarebbero stati validi anche i bollettini che avessero recato una quantità di nomi inferiore. In più, l'elettore avrebbe potuto anche inserire dei candidati appartenenti ad altre liste, ma il voto così espresso sarebbe stato pressochè inutile, dal momento che, e qui passiamo a esaminare lo scrutinio, i voti ottenuti dagli eligendi su più liste non si sarebbero potuti addizionare, ma sarebbero valse soltanto quelli conseguiti all'interno della lista di appartenenza dell'eligendo stesso (salvo il caso, da presumere rarissimo, di un candidato che avesse ottenuto voti di preferenza soltanto in liste di formazioni rivali). La distribuzione dei seggi alle liste sarebbe avvenuta come già avevano previsto i progetti precedenti (quoziente e più alti resti), mentre, per quanto riguardava la designazione dei singoli deputati, ogni lista sarebbe dovuta essere stilata *ex novo*, sulla base dei suffragi individuali riportati dai candidati: sarebbero quindi risultati eletti coloro che avessero riunito più voti.

Questa fu l'elaborazione più o meno definitiva del sistema della lista libera. In essa si potevano ritrovare i semi destinati poi a germogliare nella legislazione elettorale di tutti i Cantoni svizzeri: metodo del quoziente e dei più alti resti, grande libertà concessa all'elettore nella definizione della lista elettorale, ma soprattutto scrutinio di lista, con la rappresentanza personale destinata a un ruolo da comprimaria, e non solo all'interno della Confederazione elvetica. Intanto, la *Réformiste* e la sua opera erano diventate sempre più i fari per tutti i riformatori d'Europa, gli esempi da seguire e infatti, nel corso degli anni, furono molteplici le associazioni che si formarono sul modello di quella ginevrina. Prima in Svizzera, a Neuchâtel e a Zurigo, mentre quella che aprì la strada nel resto d'Europa fu la *Representative Reform Association* inglese, che nacque a Londra nel 1869. Seguì, tre anni dopo, quella italiana, destinata, nonostante la sua breve vita, a svolgere un ruolo importante nella diffusione degli ideali proporzionalisti.

## II.5 Il proporzionalismo italiano e l'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale

Anche il proporzionalismo italiano, così come quello svizzero e quello inglese, conobbe parecchi sviluppi nel corso degli anni anche precedenti all'unità e, pur non potendo contare sulla medesima fioritura di discussioni e pubblicazioni dei due stati menzionati, si può dire che la questione della giusta rappresentanza anche nel nostro paese avesse radici, se non antiche, almeno fortemente ancorate al passato. Il primo a parlare più o meno esplicitamente di proporzionale in Italia, l'abbiamo già visto, fu Antonio Rosmini-Serbati nella sua opera *La Costituzione Secondo la Giustizia Sociale*. Si tratta di un libro di rilievo, per ciò che qui ci interessa, perché, al di là degli aspetti molto retrogradi della sua proposta, l'autore fece ricorso al metodo del quoziente, che, nel suo caso, sarebbe dovuto servire, però, non a determinare il numero di voti necessari perché un gruppo elettorale fosse rappresentato, bensì i collegi elettorali: una proporzionale *lato sensu* dunque, peraltro non basata sulla popolazione, ma sulla proprietà, sul totale delle imposte dirette pagate dai cittadini. È interessante, per capire come il Rosmini intendesse il quoziente, o meglio il "quoto", per utilizzare la sua terminologia, riportare alcune clausole del suo progetto di costituzione, quelle riguardanti il diritto elettorale e la determinazione dei collegi:

"Art. 45. Le Camere legislative sono due, entrambe elettive.

Art. 46. Dividendosi il totale della popolazione dello Stato per 15 mila si avrà il numero complessivo de' Deputati: se il numero riuscirà dispari, trascurate le frazioni, lo si accrescerà di uno

Art. 47. L'una e l'altra Camera ha egual numero di membri

Art. 48. La prima Camera viene eletta dai proprietari maggiori; l'altra dai proprietari minori.

Art. 49. I proprietari si considerano maggiori o minori a seconda dell'imposta diretta che pagano allo Stato.

Art. 50. I Deputati sono eletti da collegi elettorali, ciascun de' quali elegge un Deputato.

Art. 51. Divisa la somma totale delle imposte dirette pel numero complessivo de' Deputati, il quoto è rappresentato da un collegio elettorale."<sup>259</sup>

Al di là dei contenuti della proposta, certamente molto poco aperti agli sviluppi della

---

<sup>259</sup> Antonio Rosmini-Serbati, *Op. cit.*, pp. 13-14

società e della rappresentanza che già si intravedevano nel 1848, e del fatto che l'elezione da lui prevista fosse un'elezione di tipo maggioritario all'interno di collegi uninominali, il Rosmini ebbe il merito di introdurre per primo nel nostro paese la nozione di quoziente, destinata agli sviluppi che sappiamo in tutta Europa. Ora, la parola che, nell'ambito del proporzionalismo, normalmente viene accostata a quoziente è quella di giusta rappresentanza, o meglio di eguale rappresentanza di tutti gli elettori e dunque di rappresentanza delle minoranze. Un tema che in Italia venne affermato con forza tra i primi, contemporaneamente all'opera del Rosmini, da Camillo Cavour, che in un articolo su "Il Risorgimento" proprio sulla legge elettorale scriveva: "Noi non dubitiamo dichiarare che una delle condizioni essenziali, a parer nostro, di un buon sistema elettorale, si è l'assicurare alle minorità nella rappresentanza nazionale un'influenza adeguata alla sua importanza elettorale."<sup>260</sup> In linea di principio, si trattava di un'affermazione inequivocabile della necessità della rappresentanza proporzionale. Tuttavia, bisogna tener presente che nel 1848, nell'Italia pre-unitaria, se il termine quoziente stava muovendo i suoi primissimi passi, il termine rappresentanza proporzionale era ancora praticamente sconosciuto. Del resto lo Hare era ancora di là da venire e la lettera del *Considérant* al Gran Consiglio costituente del Cantone di Ginevra assumeva allora più il carattere di una vicenda locale, non tale comunque da assurgere a repentina notorietà. E quindi l'alternativa che si presentava in quel momento al Cavour era tra maggioritario a scrutinio plurinomiale all'interno di grandi circoscrizioni, dove il partito che avesse ottenuto la maggioranza avrebbe conseguito l'intera rappresentanza, o maggioritario in collegi uninominali: chiaramente, tra le due opzioni, la seconda, prevedendo un restringimento dei collegi e quindi, l'abbiamo detto, una maggiore possibilità di compensazione tra una costituenza e l'altra, era molto più favorevole alle minoranze rispetto alla prima. Di conseguenza, il Cavour esprimeva una netta preferenza per il maggioritario uninominale anche e soprattutto per le maggiori garanzie che esso dava alle minoranze rispetto allo scrutinio plurinomiale di lista.

Il Cavour e il Rosmini, però, pur introducendo concetti gravidi di conseguenze nel dibattito successivo, si ponevano ancora, per quanto riguarda il nostro paese, in un'era di pre-proporzionalismo, quando il tema della rappresentanza delle minoranze veniva affrontato in termini di affermazioni di principio piuttosto che di studio per così dire "scientifico" e di

---

<sup>260</sup> Camillo Benso Conte di Cavour, *Legge Elettorale. 3. Della Circostrizione Elettorale*, "Il Risorgimento", 48, 1848

proposte sistematiche. Il salto di qualità, da questo punto di vista, fu tutto merito di un professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Parma, Giuseppe Saredo, che, nella sua XXII lezione dell'anno accademico 1861-62 (intitolata "Delle elezioni politiche"), non solo sostenne la necessità dell'equa rappresentanza di tutti gli elettori, ma introdusse in Italia, appoggiandolo con forza, il metodo che cinque anni prima Thomas Hare aveva cominciato a diffondere e a rendere famoso: il sistema del quoziente con unicità e trasferibilità del voto. Il Saredo criticava fortemente il sistema maggioritario uninominale a doppio turno in vigore in quel momento in Italia e identificava tutte le riforme proposte fino ad allora più come palliativi che come rimedi, ma, scriveva, "ve n'è una che, a mio avviso, adempie tutte le condizioni volute di razionalità ed efficacia: è quella ideata da un pubblicista inglese, Tommaso Hare, e divulgata da Stuart Mill,"<sup>261</sup> una proposta la cui adozione, secondo il costituzionalista, avrebbe avuto la conseguenza di "rinnovare le abitudini civili e politiche dei popoli liberi"<sup>262</sup> e che, sola, sarebbe stata in grado di permettere di superare i particolarismi locali e di affermare compiutamente l'unità nazionale appena conseguita, con il deputato che, con l'elezione all'interno di un unico collegio nazionale, sarebbe divenuto davvero un autentico rappresentante dell'intera nazione. "Si parla di unità nazionale. E quale miglior mezzo di effettuarla davvero che questo sistema elettorale? Il cittadino Palermitano dà nel Collegio del suo Comune il suffragio ad un cittadino fiorentino: altri elettori Napoletani, Romani, Parmensi, Genovesi e Torinesi danno il loro voto al medesimo candidato. Non vi pare che questa fratellanza di votanti sia un vincolo quasi sacro fra i cittadini delle varie parti dell' nazione? Non vedete come tutti sentirebbero maggiormente la solidarietà che li lega? Non è questo il modo di affermare splendidamente e periodicamente l'unità nazionale?"<sup>263</sup> Insomma, quella del Saredo era un'adesione convinta ed entusiastica, cui però non faceva da contraltare la precisione nella spiegazione del funzionamento del sistema, in realtà abbastanza sommaria e inevitabilmente breve visto il contesto nel quale fu fornita, cioè quello di una lezione universitaria.<sup>264</sup> Ma tanto bastò per introdurre nel nostro paese un metodo destinato, più nella pubblicistica, in realtà, che nelle applicazioni pratiche, a conoscere un immenso successo. Da allora, infatti, l'attenzione nei confronti delle questioni elettorali crebbe a dismisura e cominciarono a moltiplicarsi, nei dieci anni che intercorsero tra le lezioni di questo docente dell'Università di Parma e la fondazione in Italia della prima associazione

---

<sup>261</sup> Giuseppe Saredo, *Op. cit.*, p. 153

<sup>262</sup> *Ivi*, p. 156

<sup>263</sup> *Ivi*, p. 157

<sup>264</sup> Cfr. Gaspare Ambrosini, *Op. cit.*, p. 134

proporzionalista, le pubblicazioni sull'argomento, che, oltre naturalmente ad approfondire con grande precisione e dovizia di particolari il funzionamento del sistema (e anche degli altri sistemi di rappresentanza proporzionale fino a quel momento proposti, sebbene il metodo migliore restasse sempre, secondo gli autori di queste opere, quello elaborato dal giurista inglese), portarono alla ribalta dell'attualità il tema della riforma elettorale, tanto che questa fiorente e prolifica pubblicistica si tradusse anche in alcune proposte in tal senso. Il primo mattone, dopo quello posto dal Saredo, di questa complessa costruzione, lo mise Emilio Serra-Groppelli, anch'egli, come lo Hare, dottore in legge, in un'opera del 1866, dal titolo *Della Riforma Elettorale*, premiata in occasione di un concorso bandito dalla Regia Accademia di Scienze Morali e Politiche di Napoli e pubblicata nel 1868. Il vincitore di questo concorso fu un altro illustre proporzionalista, Guido Padelletti, e il saggio che gli assicurò la vittoria, intitolato *Teoria della Elezione Politica*, apparso nel 1870, conteneva, al capitolo II, una dettagliata dissertazione sul metodo Hare. Tra le date di pubblicazione dei due libri in questione, nel 1869, uscì anche un importante scritto di Luigi Palma, *Del Potere Elettorale negli Stati Liberi*, anch'esso contenente un capitolo, l'undicesimo, dedicato alla rappresentanza delle minoranze, all'interno del quale faceva la parte del leone la spiegazione del metodo Hare e le risposte alle obiezioni che nei suoi confronti normalmente venivano sollevate. Alla fine del 1870, poi, Carlo Francesco Ferraris presentò alla Regia Università di Torino la sua tesi di dottorato dal titolo *La Rappresentanza delle Minoranze nel Parlamento*, all'interno della quale la seconda parte (cinquanta pagine) era completamente dedicata al progetto elaborato dal giurista inglese. Una pubblicazione poi aggiornata l'anno successivo da un articolo su "Archivio Giuridico" nel quale venivano presi in considerazione anche gli altri metodi di rappresentanza proporzionale e in particolare quello della lista libera elaborato dall'Associazione riformista ginevrina. Rimanendo nell'ambito delle opere sul tema, il 1871 fu l'anno delle due che vanno probabilmente considerate come le più importanti e nelle quali ci siamo imbattuti più volte nell'arco di questo lavoro: *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minoranze* di Attilio Brunialti, nella quale l'autore arrivava alla conclusione che soltanto il metodo del quoziente avrebbe potuto garantire la libertà e l'eguaglianza dei suffragi, invocando per l'Italia una riforma elettorale di questo tipo ("Il giorno in cui l'Italia si mettesse sulla nuova via, sarebbe pago il maggiore dei nostri voti, saremmo certi che la democrazia saprebbe conciliarsi colla libertà, e la nave potrebbe

entrare in quei mari, come nelle placide acque del Gange o del Nilo”<sup>265</sup>), e *Della Libertà ed Equivalenza dei Suffragi nelle Elezioni ovvero della Proporzionale Rappresentanza delle Maggioranze e Minoranze* di Francesco Genala, nella quale questi tirava più o meno le stesse somme del Brunialti, affermando che “il quoziente è il solo vero sistema che traduce in atto la libertà e uguaglianza dei suffragi. Esso domanda le tre unità di voto, di collegio, di quota, e il pubblicista Hare lo propone in tale sua purezza. [...] Bisogna mantenere sempre intatta l’unità del voto; derogare all’unità del collegio quel tanto che è strettamente necessario per rendere applicabile a una data elezione quel sistema; e nel tempo stesso conservare il più che possibile l’unità del quoziente.”<sup>266</sup>

All’inizio del 1872, fu la volta di Sidney Sonnino, il quale, nel suo *Della Rappresentanza Proporzionale in Italia*, non si limitò soltanto a spiegare il funzionamento del metodo Hare, ma, prendendolo a modello, elaborò una proposta concreta di riforma del sistema di scrutinio per l’elezione dei deputati che, sotto la legge elettorale allora vigente, “altera e rende fittizia la rappresentanza del paese, poiché, prendendo per base le vittorie delle maggioranze relative nei singoli collegi, toglie affatto tutta la rappresentanza ai cittadini che rimasero in minoranza.”<sup>267</sup> Il Sonnino avrebbe di conseguenza voluto un sistema che permettesse alle minoranze di essere rappresentate. A suo avviso, non poteva servire allo scopo quello della lista libera, dal momento che avrebbe stabilito la tirannia dei partiti e l’affermazione, al loro interno, degli elementi meno moderati. Più adatto sarebbe stato il sistema Hare, nel quale però il Sonnino trovava dei difetti di non poco conto, come la grandissima complicazione nello scrutinio dei voti, l’eccessivo numero di nomi da segnare sulla scheda richiesto all’elettore, che non avrebbe mai potuto conoscere così tanti candidati di sua fiducia e che avrebbe di conseguenza lasciato che i partiti gli indicassero chi votare, e infine il presupporre che la maggior parte dei candidati sarebbero risultati eletti in base al quoziente e che l’allocazione dei seggi vacanti a maggioranza relativa sarebbe stata solo residuale. A partire da questi difetti, e con lo scopo di cancellarli, il Sonnino ideò un meccanismo di allocazione dei voti modellato su quello dello Hare e che aveva molte somiglianze con quelli progettati dal Baily e dal Fisher: l’elezione sarebbe dovuta avvenire sulla base di più circoscrizioni (che egli chiamava “circondari”), l’elettore, nel giorno delle consultazioni (o meglio nei giorni, perché Sonnino le immaginava

---

<sup>265</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., p. 476.

Cfr. anche Gaspare Ambrosini, *Op. cit.*, p. 135

<sup>266</sup> Francesco Genala, *Op. cit.*, p. 201

<sup>267</sup> Sidney Sonnino, *Della Rappresentanza Proporzionale in Italia*, Firenze, Tipografia di G. Barbera, 1872, pp. 4-5

spalmate su tre giorni consecutivi), avrebbe avuto la possibilità di scrivere sulla scheda un massimo di due nomi di suo gradimento. Anche in questo caso, il voto sarebbe stato comunque valido per una sola persona. Concluse le operazioni di voto, si sarebbe dovuto procedere allo spoglio e sarebbe risultato eletto ciascun candidato che avesse riunito un numero di voti pari al quoziente elettorale (determinato dalla divisione dei voti espressi per il numero dei deputati da eleggere all'interno della circoscrizione). Nel momento in cui un candidato avesse raggiunto la quota, sarebbe stato dichiarato eletto e i suoi primi voti trasferiti al secondo nome scritto sulla scheda. Nella quasi certa ipotesi che fossero rimasti dei seggi vacanti, il presidente dell'ufficio elettorale centrale avrebbe dovuto domandare ai candidati che avessero avuto dei voti in più a quali tra quelli che non avessero raggiunto il quoziente avrebbero ceduto il proprio voto. Se neanche questo fosse bastato, sarebbero dovuti essere interpellati i candidati rimasti al di sotto del quoziente, a partire da quelli che avessero ottenuto il numero di voti più basso. Il trasferimento, comunque, sarebbe dovuto essere facoltativo. A questo punto, nel caso ci fossero stati ancora dei seggi vacanti, si sarebbe dovuto provvedere ad assegnarli ai candidati che avessero ottenuto il maggior numero di voti anche al di sotto del quoziente. Questa era la proposta del Sonnino, che si inserì perfettamente nel vivace confronto intellettuale sul tema della riforma elettorale che abbiamo appena richiamato.

Questa pubblicistica fu sostanzialmente la fucina di idee e concetti all'interno della quale si sviluppò l'idea di creare, sul modello di quelle già esistenti e in particolare dell'originale ginevrina, una associazione proporzionalista italiana, della quale avrebbero poi fatto parte quasi tutti gli autori che abbiamo elencato. E proprio il Brunialti e il Genala furono tra i sostenitori più convinti della necessità di costituire un'organizzazione di questo tipo, tanto che il primo, nell'ultimo capitolo del libro che abbiamo appena citato, promosse tale iniziativa, chiamando a raccolta tutti i proporzionalisti italiani e tutti i fautori di una riforma del sistema elettorale maggioritario: “Sorga dunque anche in Italia una Associazione per la rappresentanza proporzionale, la quale, stendendo la mano alla *Association Réformiste* di Ginevra, alla *Société pour la Réforme électorale* di Neuchâtel, al *Verein für Wahlreform* di Zurigo, alla *Representative Reform Association* di Londra, alla *Personal Representation Society* di New York, ed alla *Minority Representation Society* di Chicago, prepari nel nostro paese il terreno, al nuovo, al grande, al fecondo principio.”<sup>268</sup> E infatti, a cavallo tra il 1871 ed il 1872, vennero gettate le basi della nascita di quella che

---

<sup>268</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., p. 470

sarebbe diventata l'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale. L'idea di partenza, così come per le altre organizzazioni del genere, era quella di un "sodalizio che riesca a coinvolgere interessi non solo puramente scientifici, bensì anche << politici >> sul tema [...]"<sup>269</sup> Insomma, un'associazione che all'afflato teorico potesse unire anche una significativa ricaduta pratica attraverso l'affiliazione di membri che riuscissero a portare le istanze promosse dall'Associazione all'interno delle istituzioni. Un'idea che cominciò a prendere corpo verso la fine del 1871, dopo che, è lo stesso Genala a dirlo in una lettera al Brunialti, furono vinte le perplessità legate alla scarsa diffusione delle idee proporzionaliste in Italia e di conseguenza alla possibilità di mettere in piedi un'organizzazione che avesse un certo vigore, perplessità non superate in un primo momento neanche in seguito agli inviti di Ernest Naville che, secondo il racconto fatto dal Genala, fin dal 1869 lo aveva spinto alla fondazione di un'associazione.<sup>270</sup> Ma il fiorire delle pubblicazioni sul tema e il progressivo penetrare delle istanze di riforma nel corpo della società (almeno in quella ristretta cerchia del 2,2% di cittadini cui era allora garantito il diritto di suffragio) permisero di vincere la ritrosia, seppur con grande cautela e moderazione, caratteristiche che del resto contraddistinguevano quelli che sarebbero stati i fondatori dell'associazione stessa, quasi tutti conservatori, nonché avversari del suffragio universale, visto come la materializzazione del caos politico e sociale, che solo, appunto, la rappresentanza proporzionale avrebbe permesso di temperare. "Si può forse tentare la costituzione di una società. A parer mio il tentativo vuol essere fatto con precauzione, poiché una società non vitale produrrebbe più male che bene e ritarderebbe il sorgere di una società vigorosa."<sup>271</sup> Tra cautele e incertezze, dunque, alla fine la nuova creatura vide la luce il 16 maggio 1872, quando si tenne la riunione del comitato promotore dell'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale, del quale facevano parte: Terenzio Mamiani, Attilio Brunialti, Francesco Genala, Guido Padelletti, Giuseppe Saredo, Alessandro Spada, Ruggero Bonghi, Emilio Broglio, Luigi Luzzatti, Angelo Messedaglia, Pasquale Stanislao Mancini, Marco Minghetti e Ubaldino Peruzzi. Fin dal primo numero del suo bollettino, emerse chiaramente il carattere estremamente moderato della società, i cui studi e il cui lavoro sarebbero stati diretti esclusivamente alla riforma del metodo di voto, senza andare a indagare altri aspetti dell'ordinamento elettorale. "La legge elettorale, in ogni paese retto a governo rappresentativo, contiene tre parti principali:

<sup>269</sup> Maria Serena Piretti, *La Giustizia dei Numeri. Il Proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, cit., p. 19

<sup>270</sup> Estratti della lettera di Francesco Genala ad Attilio Brunialti del 15 ottobre 1871 sono riportati in *ivi*, pp. 20-21

<sup>271</sup> *Ivi*, p. 20

le condizioni per essere elettore, quelle per essere eleggibile, e infine, la procedura con cui la elezione si compie. Lasciando interamente da banda ciò che riguarda le due prime parti, cioè quanto spetta all'elettorato, e all'eleggibilità, l'Associazione intende restringere le proprie indagini alla procedura elettorale, specialmente in quanto possa condurre alla più sincera rappresentanza di tutti gli elettori, la quale sincerità costituendo il valore morale ed il fine della rappresentanza, è per sé preziosa e utilissima in qualunque sistema elettivo e in qualunque metodo di eleggibilità [...]. Per adempiere convenientemente ai suoi fini, il sistema rappresentativo deve raccogliere nel Consiglio degli eletti i rappresentanti delle opinioni, degli interessi, dei bisogni dell'intera comunanza – e nel tempo stesso deve far sì che questi rappresentanti siano le persone meglio atte, per il loro sapere e la loro virtù, a compiere l'ufficio che viene loro affidato [...] Allora la rappresentanza ritrae fedelmente lo stato delle cose e degli animi e col porre codesti elementi, diversi come sono, a cooperare necessariamente insieme e nell'interesse comune, li forza a discutere con maturità e a convenire al fine in una deliberazione, la quale sarà certamente conforme al volere della vera maggioranza e sarà molto probabilmente la migliore che quel popolo sappia in quella data circostanza pensare e desiderare.”<sup>272</sup> Sincerità e giustizia della rappresentanza, parlamento come immagine riflessa della nazione e diritto di deliberazione affidato a quella che, grazie al nuovo metodo elettorale, sarebbe stata la reale maggioranza del paese. Argomentazioni che richiamavano pienamente l'armamentario ideale classico di quasi tutti i proporzionalisti e che dunque l'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale non poteva non fare proprie.

Presidente della nuova Associazione, la cui durata fu inizialmente fissata in tre anni dallo statuto, divenne Terenzio Mamiani, mentre i segretari furono coloro che più di ogni altro si spesero per la sua costituzione, ovvero Francesco Genala e Attilio Brunialti, che divennero poi i più attivi propugnatori delle idee e degli obiettivi dell'organizzazione attraverso soprattutto i bollettini da essa pubblicati, che venivano distribuiti anche ai deputati e ai senatori del Regno. La prima riunione pubblica si tenne nel giugno del 1872 all'Accademia dei Georgofili di Firenze, seguita da altri incontri del genere a Venezia, presso l'Ateneo Veneto, e a Genova, nella sede della Società di pubblica lettura. Pubblicazioni, incontri, attività che dimostrarono l'accoglienza tutto sommato positiva riservata alla neonata Associazione, cui ora si poneva la sfida di come non disperdere quel patrimonio di fiducia acquisito e quindi come poter espandere la propria influenza, consentendo così che le

---

<sup>272</sup> Cito da *ivi*, pp. 21 e 23

tematiche della riforma elettorale e del proporzionalismo incontrassero un interesse sempre più ampio. Secondo quanto ricostruito da Maria Serena Piretti, la strada fu indicata dal Mancini, il quale suggerì che “quando il Consiglio abbia fermata la sua attenzione ad una formula concreta e semplice, il più che sia possibile, questa venga inviata con circolare analoga a tutte le associazioni pubbliche e private che esistono in Italia, quali: Camere di Commercio, Società scientifiche e letterarie, Sodalizi operai, ecc. raccomandando loro di sperimentare il nuovo sistema e riferire all’Associazione intorno ai suoi risultati.”<sup>273</sup> E in effetti l’Associazione accolse questo suggerimento, tanto che, secondo quanto riferito nei bollettini, molte organizzazioni, come ad esempio il Circolo filologico di Firenze, la Società operaia di San Giovanni Val d’Arno, la Banca operaia mutua, la Società cooperativa e la Società per la costruzione di case di Sampierdarena, decisero di procedere a elezioni interne sperimentando sistemi di rappresentanza delle minoranze, attraverso il metodo prescelto dai proporzionalisti italiani, ovvero il metodo Hare, che in effetti, dal Saredo in poi, era stato quello che più aveva convinto pubblicisti e politici interessati al tema in Italia (fra poco proveremo brevemente a spiegare anche il perché). Nel 1873, intanto, si cercò di far penetrare l’idea proporzionalista anche all’interno del parlamento, quando il IX Ufficio della Camera si fece portavoce presso la Commissione elettorale di una proposta a firma Genala, Minghetti e Auriti, perché gli scrutatori venissero eletti con un sistema di voto limitato, al fine di evitare abusi. La speranza era che questo primo passo servisse ad aprire una breccia all’interno delle istituzioni, ma intanto l’intensa attività dell’Associazione suscitò viva attenzione anche all’estero, tanto che fu addirittura Ernest Naville a sottolinearla in un articolo al *Journal de Genève* del 22 gennaio 1873: “*L’Italie – occupe maintenant la place d’honneur dans le mouvement de la réforme électorale sur le continent. Elle réunit à l’égard de cette oeuvre trois caractères qui ne se trouvent pas ailleurs au même degré: le concours d’hommes politiques de premier ordre, l’attention accordée au projet par un corps savant considéré, le travail ardent de jeunes hommes qui n’ont reculé devant aucun labeur pour servir la cause qu’ils ont embrassé.*”<sup>274</sup> Elogi ripetuti anche in occasione della relazione presentata all’assemblea dell’Associazione riformista ginevrina nel gennaio del 1874, nella quale il filosofo svizzero affermava che “l’Associazione italiana marcia alla testa del movimento riformista in Europa; è per noi una sorella cadetta che ci sorpassa sia nella statura che nel vigore, e

---

<sup>273</sup> Cito da *ivi*, p. 26

<sup>274</sup> Ernest Naville, *Lettre sur les Progrès de la Réforme Électorale*, Genève, Ramboz et Schuchardt, 1873, pp. 13-14

noi ce ne rallegriamo senza alcuna gelosia.”<sup>275</sup>

Tuttavia, nonostante la grande fioritura teorica, i riverberi a livello pratico delle azioni dell'Associazione, se si eccettuano quelli che abbiamo appena citato, furono scarsi e, già a partire dal 1874, anno all'inizio del quale il Naville parlava in termini così entusiastici del ruolo dell'Italia nel movimento riformista, le sue attività cominciarono a diventare meno frequenti e la sua vitalità a indebolirsi, tanto che, nonostante nel 1873 fosse stata progettata la costituzione di una nuova organizzazione a carattere permanente, alla fine del primo triennio di vita stabilito dallo statuto nel 1872 l'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale cessò, almeno temporaneamente di esistere, posta in liquidazione e disciolta, alla presenza di soli 9 soci.<sup>276</sup> Secondo l'Ambrosini, però, le cause di questa fine non erano da addebitare tanto alla penuria di mezzi finanziari, quanto “alla mancanza di ulteriore impulso e fiducia nel risultato dell'opera intrapresa.”<sup>277</sup> E questo nonostante, proprio a partire dal 1876, il tema della riforma elettorale fosse entrato ormai prepotentemente nel dibattito politico e anche in parlamento si stesse facendo strada l'idea di cambiare la legge elettorale, tanto che si moltiplicarono le proposte per modificarla e in quegli anni ne furono presentate due di particolare importanza, proprio da parte di due ex membri dell'Associazione, Marco Minghetti e Francesco Genala.

Il primo presentò il proprio progetto nel 1879: esso prevedeva un metodo di elezione modellato su quello di Thomas Hare. L'elettore avrebbe dovuto avere a disposizione due suffragi, ma il suo voto sarebbe stato efficace soltanto per l'elezione di un deputato. Lo spoglio sarebbe dovuto avvenire secondo lo schema previsto dal giurista inglese, così come la determinazione del quoziente, ma non sarebbero risultati eletti solo i candidati che avessero raggiunto tale cifra, ma anche quelli che avessero ottenuto un numero di voti pari alla metà più uno della quota. Ovviamente questo progetto si esponeva a (e di fatto fu bersaglio di) notevoli critiche, soprattutto perché un abbassamento così consistente del quoziente avrebbe avuto come conseguenza quella di garantire la rappresentanza a gruppi di elettori sparuti e piccolissimi. Anche per questi difetti intrinseci esso fu ben presto ritirato dal suo stesso proponente.

Nel 1879 anche Francesco Genala presentò il suo progetto, descrivendolo e spiegandolo, sotto forma di emendamenti a un progetto governativo, in una lettera inviata alla Giunta della Camera per la riforma elettorale. Si trattava di “una proposta di riforma, in senso

---

<sup>275</sup> Cito da Gaspare Ambrosini, *Op cit.*, p. 145

<sup>276</sup> Cfr. Gino Bandini, *La Riforma Elettorale con la Rappresentanza Proporzionale*, Roma, Società Libreria Editrice Nazionale, 1910, p. 387

<sup>277</sup> Gaspare Ambrosini, *Op cit.*, p. 145

semi-proporzionale, sulla quale tornò a insistere nel 1881, illustrandola e difendendola in due discorsi pronunciati alla Camera il 9 e 10 maggio 1881.<sup>278</sup> Anche in questo caso, come in quello del Minghetti e del Sonnino, i punti di partenza erano la diffidenza verso i comitati elettorali e il sistema delle liste, accusati di condurre alla tirannia dei partiti, e l'importanza attribuita alla libertà di scelta dell'elettore. Il progetto di legge del governo che quello del Genala puntava a emendare mirava a introdurre lo scrutinio di lista al posto di quello uninominale. L'ex segretario dell'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale accettò lo scrutinio di lista (con la divisione del territorio dello Stato in 135 circoscrizioni chiamate a eleggere dai due ai cinque deputati), ma combinato con la possibilità concessa all'elettore di votare per un solo candidato. Per quanto riguarda lo spoglio, esso non avrebbe dovuto seguire il metodo del quoziente, bensì un'altra formula che possiamo comunque annoverare tra quelle proporzionali e che possiamo porre a metà strada tra il quoziente stesso e la maggioranza semplice: in pratica, sarebbero risultati eletti coloro che avessero ottenuto più di un terzo dei voti in un collegio a due deputati, più di un quarto in un collegio a tre deputati, più di un quinto in un collegio a quattro deputati e più di un sesto in un collegio a cinque deputati. Nel caso in cui questa procedura non fosse stata sufficiente a eleggere tutti i deputati attribuiti a una circoscrizione, si sarebbe dovuto passare a un secondo turno di scrutinio tra i candidati che avessero ottenuto più voti, in misura doppia rispetto ai seggi rimasti da assegnare. In questo ballottaggio gli elettori avrebbero dovuto avere a disposizione un solo voto dove fossero rimasti da eleggere solo uno o due deputati e due voti nel caso invece che i seggi vacanti fossero stati più di due. In questo caso sarebbero stati eletti i candidati con il maggior numero di voti e dunque l'elezione sarebbe dovuta avvenire a maggioranza: per questo il Genala stesso chiamava semi-proporzionale questo sistema. Ricordiamo che tale progetto risaliva, nella sua ultima formulazione, al 1881, quando ormai il dibattito sulla proposta del governo era entrato nella sua fase conclusiva. Pur non incontrando il favore della maggioranza della commissione incaricata di elaborare la riforma elettorale, esso trovò un certo spazio e anche un certo grado di apprezzamento nell'ambito della relazione Zanardelli. Tuttavia, alla fine la spuntò il vecchio progetto Depretis e l'introduzione dello scrutinio di lista in collegi plurinomiali (con il sistema del voto limitato solo per quelli chiamati a eleggere cinque deputati) al posto del vecchio sistema maggioritario uninominale a doppio turno. Proprio in occasione dell'approvazione alla Camera della riforma, e in vista di un ormai

---

<sup>278</sup> *Ivi*, p. 140

prossimo successo anche al Senato, si ricostituì, nel 1882, praticamente sotto lo stesso comitato direttivo originario, l'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale, che, pur riconoscendo la svolta a suo avviso epocale sancita dalla Camera con il via libera dato al voto limitato, si pose come primo obiettivo la presentazione di una petizione al Senato affinché intervenisse sulla legge appena approvata: "L'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale – vi si leggeva – [...] aliena da qualunque spirito di parte [...] si rivolge con fiducia a Cotesto Eccelso Consesso e invoca dalla scienza, dalla imparzialità e dall'autorità di esso, che voglia migliorare la legge sottoposta alle sue deliberazioni. Essa pone in evidenza lo scarsissimo numero di collegi a voto limitato, ed insiste sulla contraddizione tra questo sistema e quello del ballottaggio, laonde: esprime il voto, che il Senato voglia applicare con maggiore larghezza ed equità il metodo della rappresentanza proporzionale già ammesso in principio dalla Camera dei Deputati, aumentando il numero dei collegi a voto limitato ed estendendoli a tutte le province dove sia possibile il farlo."<sup>279</sup> Il Senato non diede grande ascolto alle istanze dell'Associazione, che perse quella che di fatto fu la sua ultima battaglia, perché, dopo la sua breve rinascita, le sue attività andarono gradualmente spegnendosi fino a terminare del tutto con la morte del suo presidente, Terenzio Mamiani, nel 1885. In un anno che vedremo essere stato importantissimo nella storia del proporzionalismo europeo, con lo svolgimento della Conferenza di Anversa (presso la quale comunque l'Associazione inviò un proprio rappresentante<sup>280</sup>), quello italiano cadde nell'oblio per almeno un ventennio. Il 1885 fu infatti l'anno dell'affermazione a livello internazionale di un nuovo metodo di rappresentanza proporzionale con scrutinio di lista, un principio cui invece i proporzionalisti italiani furono sempre pervicacemente contrari, in quanto si trattava di un sistema che prediligeva la rappresentanza di partiti rispetto a quella personale, tanto che, nell'ottavo e ultimo bollettino dell'Associazione, si leggeva: "Mentre i sistemi proporzionali che poggiano sulla votazione o sulla ripartizione per liste, se danno all'elettore libertà di scelta fra i vari partiti con certezza di far rappresentare proporzionalmente le idee del partito prescelto, non tolgono però la sua suggestione di fronte ai pochi che manipolano la lista nell'interesse del partito medesimo [...] nel sistema preferenziale invece, e in ciò consiste la sua superiorità, l'elettore è libero non solo per la scelta del partito (di cui il sistema non s'occupa affatto), ma anche per la scelta dell'uomo,

---

<sup>279</sup> Cito da Maria Serena Piretti, *La Giustizia dei Numeri. Il Proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, cit., p.

30

<sup>280</sup> Cfr. Gino Bandini, *Op cit.*, p. 391

che in quel dato partito egli ritiene più adatto a rappresentarlo.”<sup>281</sup> Possiamo provare a interpretare questo rifiuto ricorrendo alle parole di Maria Serena Piretti: “A me sembra che istintivamente la cultura politica italiana cogliesse in quel sistema la sua origine di difesa di una società divisa sul piano etnico [...] che voleva salvaguardare le sue peculiarità a livello di subculture. Ma ciò era esattamente quello che la cultura politica italiana post-unitaria si rifiutava di accettare, poiché le peculiarità sia regionali che religiose sembravano potenti fattori di disgregazione di quella che era stata una unificazione difficile.

Si poteva certo superare l’ostacolo pensando ad una proporzionale che mirasse a rappresentare non settori della società di tipo etnico-politico, ma partiti. Tuttavia anche su questo terreno non mancavano difficoltà. Sul tema del partito, infatti, il sistema liberale poneva di fatto alcune pregiudiziali: il partito doveva essere non totalizzante, funzionale al raggiungimento dell’interesse generale ed in grado di aspirare legalmente al governo, in altri termini il partito era concepito in funzione dello stato e non della società. Ammettere una rappresentanza della società attraverso i partiti significava rompere l’equilibrio del sistema dello stato: aprire le porte alle forze antisistema.”<sup>282</sup>

Prima di arrivare al 1885, però, bisogna per forza passare da un paese che nel corso degli anni assunse un’importanza sempre maggiore nella storia del proporzionalismo, il Belgio.

## II.6 I prodromi del proporzionalismo in Belgio

Anche il Belgio, così come la Svizzera, era (ed è) attraversato da profonde divisioni dal punto di vista etnico e religioso, quelle che Stein Rokkan avrebbe poi chiamato fratture o *cleavages*.<sup>283</sup> Il problema delle minoranze e della loro equa rappresentanza, di conseguenza, non vi poteva non assumere un ruolo centrale. Anche in questo caso il tema aveva radici antiche, relativamente, questo è ovvio, a uno Stato allora ancora molto giovane, perché nato soltanto nel 1830. Secondo quanto ci racconta uno dei più attenti studiosi dello sviluppo delle questioni elettorali in Belgio, Eugène Goblet d’Alviella, fu già

---

<sup>281</sup> Cito da Maria Serena Piretti, *La Giustizia dei Numeri. Il Proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, cit., p. 61

<sup>282</sup> *Ivi*, p. 62

<sup>283</sup> Cfr. Stein Rokkan, *Cittadini, Elezioni, Partiti*, Bologna, il Mulino, 1982 (*Citizens, Elections, Parties*, 1970)

nel 1863-64 che il principio proporzionalista e la preoccupazione di assicurare un'equa rappresentanza alle minoranze cominciarono a farsi strada in quel paese.<sup>284</sup> Il veicolo furono i testi di John Stuart Mill, il sistema discusso, naturalmente, quello elaborato da Thomas Hare. I primi segni di un dibattito quasi quarantennale vanno rintracciati, infatti, nei verbali di alcune discussioni organizzate, presso la facoltà giuridica di Bruxelles, dal cosiddetto Circolo Letterario: giovani uomini di cultura che ogni settimana, nel corso dell'inverno, si riunivano all'università per parlare di una serie di questioni. "Qual è, nell'ambito di un governo rappresentativo, il miglior modo di scegliere i deputati?": questa domanda fu il tema all'ordine del giorno depositato da tale Charles Buls, il quale, dopo aver esposto le legislazioni elettorali dei paesi dotati allora di istituzioni rappresentative, concludeva dichiarandosi a favore del suffragio universale. Questa sua posizione, però venne arricchita dalla discussione, nel corso della quale uno dei suoi colleghi, Léon Van der Kindere, affermò che sarebbe stato opportuno garantire la rappresentanza delle minoranze e che queste ultime quindi, "in rapporto ai loro pesi elettorali, potessero eleggere dei deputati che avrebbero, tuttavia, avuto solo valore consultivo. Si trattava, in fondo, di una delle prime teorie sull'utilizzo dei resti."<sup>285</sup> Egli, inoltre, avrebbe voluto l'istituzione del voto plurimo in favore delle capacità. Un altro animatore del dibattito, Émile Feron, replicò invece che il voto plurimo avrebbe condotto al dispotismo di un'aristocrazia intellettuale e, mostrandosi anch'egli favorevole alla rappresentanza delle minoranze, affermò che il miglior modo per garantirla sarebbe stata l'organizzazione di un collegio unico nazionale, all'interno del quale sarebbero dovuti risultare eletti i candidati che avessero ottenuto più voti, sistema che avrebbe permesso a tutti i gruppi di ottenere almeno un deputato, ma che, d'altra parte, rischiava di permettere un accumulo eccessivo di voti su alcuni candidati, un problema al quale egli confidava si sarebbe potuta trovare una soluzione. Forse già aveva in mente il metodo Hare, che per primo in Belgio, in quegli stessi mesi, espose Charles Potvin, il quale ne fece un'accurata sintesi nell'ambito del *Meeting Libéral*, un'associazione che riuniva gli elementi più democratici del liberalismo di Bruxelles. Ma la questione proporzionale in Belgio poté contare da subito su un respiro internazionale: tra il 1862 e il 1867, infatti, fu molto attiva la Società internazionale per il progresso delle scienze sociali, fondata in gran parte da Belgi e che in quegli anni tenne le

---

<sup>284</sup> Eugène Goblet d'Alviella, *La Représentation Proportionnelle en Belgique. Histoire d'une Réforme*, Bruxelles, P. Wessenbruch Éditeur, 1900, p. 37

<sup>285</sup> Maria Serena Piretti (a cura di), *I Sistemi Elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 155

proprie assise in diverse città del paese e degli stati vicini. La terza sessione si aprì ad Amsterdam nel settembre del 1864 e uno degli argomenti di discussione fu il seguente: *“Quels sont, dans un gouvernement représentatif, les moyens les plus pratiques pour assurer la liberté des électeurs et la sincérité des votes?”*<sup>286</sup> Ad aprire il dibattito fu un avvocato di Gand neanche trentenne destinato a una grande carriera politica, Gustave Henri Rolin-Jacquemyns, il quale sostenne che il miglior modo di raggiungere tale duplice scopo fosse l'adozione dello schema di rappresentanza elaborato da Thomas Hare: *“Je me borne à indiquer ce point. Mon intention est d'occuper spécialement l'assemblée d'un système qui tend à résoudre le problème d'une manière plus radicale et à garantir la liberté des électeurs et surtout la sincérité du résultat électoral.*

*Je dois prémunir l'assemblée contre l'impression que j'ai éprouvée moi-même d'abord, quand j'ai lu l'exposé de ce système: une espèce de surprise et un sentiment de défiance instinctive contre une nouveauté si grande. Mais je la prie de réserver tout au moins son opinion jusqu'à plus ample examen.”*<sup>287</sup>

Egli proseguì poi nell'esposizione del sistema, che giudicava come il più efficace per introdurre maggiore giustizia nel procedimento elettorale ed elevare il livello delle assemblee. A questa relazione seguirono tre giorni di dibattiti, nel corso dei quali il sistema esposto dal Rolin-Jacquemyns fu sottoposto ad analisi critica e a confronto tra coloro che vedevano con favore la novità e coloro che invece la disapprovavano. Tra i primi ritroviamo nuovamente Charles Potvin che difese con grande ardore il metodo Hare: *“Selon moi, messieurs, - queste le sue parole – la première nécessité du régime représentatif, c'est que chaque électeur soit investi de sa part de souveraineté nationale; il faut qu'il n'y a pas de parias, point d'ilotes; il faut plus même de vaincus, de vaincus éternels du moins. C'est un droit, car c'est l'égalité. Si tous les citoyens sont égaux devant la loi, il faut au moins qu'ils aient pu concourir au vote de cette loi. Mais ce n'est pas seulement un droit, c'est l'intérêt général; parce que le vaincu éternel, le paria, l'ilote se démoralise. La loi ne sachant faire des citoyens fait de mauvais citoyens.*

*En second lieu, toute idée a le droit d'être représentée, en proportion du nombre de ses adhérents. C'est encore un droit, un droit d'égalité; aussi c'est encore un grand intérêt*

---

<sup>286</sup> *Annales de la Société Internationale pour le Progrès des Sciences Sociales*, Troisième Session, Bruxelles, Bols Wittouck, 1865, p. 91

<sup>287</sup> *Ivi*, pp. 92-93

*social; car le pays a le droit à ce que toute idée soit entendue, entendue par ceux qui doivent faire les lois.*”<sup>288</sup>

Alla fine si decise di affidare l’approfondimento della questione a una commissione speciale (composta interamente da Belgi), le cui conclusioni vennero esposte anche da Attilio Brunialti: “Solo col dare al voto di ogni cittadino la importanza che gli è dovuta, solo collo introdurre un sistema elettorale, il quale conceda ad ogni opinione di essere proporzionatamente rappresentata la libertà e la sincerità del voto troveranno una solida guarentigia.”<sup>289</sup> Possiamo interpretare queste frasi come una delle prime legittimazioni a livello internazionale (per quanto giunta da parte di un’organizzazione che, nonostante il nome, aveva forti connotazioni locali) della proporzionale, nella forma, in questo caso, della rappresentanza personale, che del resto era in quel momento l’unica forma di rappresentanza rigorosamente proporzionale quasi universalmente nota, mentre il sistema della lista libera non era ancora giunto nella sua fase di completa elaborazione. Tali conclusioni furono poi ulteriormente approfondite in un opuscolo pubblicato ancora dal Rolin-Jaacquemyns, uno dei relatori della commissione, e intitolato *De la réforme Électorale, Examen des Moyens à Employer dans les Gouvernements Représentatifs pour Assurer la Liberté des Électeurs et la Sincérité des Votes*, una questione definita come la più attuale e forse la più importante nella maggior parte delle nazioni civilizzate.<sup>290</sup> Più o meno contemporaneamente, all’inizio del 1865, venne pubblicato nella *Revue trimestrelle*, un saggio di poco meno di ottanta pagine, all’interno delle quali l’autore Philippe Bourson spiegava il metodo Hare e i motivi che lo avevano portato a diventarne un entusiasta sostenitore: “*On doit le considérer comme une acquisition pour la science politique et si son mécanisme ne paraît encore ce qu’il devrait être pour un fonctionnement facile [...] il n’en est pas moins vrai que les deux propositions sur lesquels il repose, méritent d’être examinées de près: 1° donner à chaque vote ou du moins à l’immense majorité des votes une action effective et positive dans le résultat électoral; 2° donner entrée, dans l’assemblée législative, aux candidats de toutes les opinions, de toutes les doctrines, de tous les intérêts, dans manière que les minorités soient représentées régulièrement et dans leurs justes proportions.*”<sup>291</sup>

In due anni, quindi, si può dire che l’idea di rappresentanza proporzionale in Belgio fosse penetrata nella società ottenendo riconoscimenti e adesioni importanti e prestigiose: era

---

<sup>288</sup> *Ivi*, p. 126

<sup>289</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., pp. 38-39

<sup>290</sup> Eugène Goblet d’Alviella, *Op. cit.*, pp. 39-40

<sup>291</sup> Cito da *ivi*, p. 40

l'inizio di un percorso pronto a questo punto a coinvolgere anche le istituzioni rappresentative, fino a quel momento estranee a ogni tipo di istanza in favore della rappresentanza delle minoranze. Il grimaldello per scardinare la loro resistenza e la loro impermeabilità fu un uomo politico conservatore destinato a diventare una delle figure storiche del proporzionalismo belga e internazionale, Jules de Smedt de Borman. La prima volta nella quale egli si occupò di questioni elettorali fu nel 1865, mentre in parlamento si discuteva dell'approvazione di una legge contro le frodi elettorali: per mettervi un freno, egli propose (e fu uno dei primi, non solo in Belgio) l'utilizzo di una scheda di stato, stampata dalle autorità pubbliche, invece dei falsificabilissimi bollettini scritti a mano dagli elettori. Ma questo non fu che il suo primo ingresso sulla scena elettorale, perché l'anno seguente, quando la Camera dei rappresentanti venne investita, su proposta di Auguste Orts, della questione dell'allargamento di alcune circoscrizioni elettorali che avevano conosciuto un notevole incremento di popolazione, non solo non si unì alle proteste del suo partito contro un tale ridisegno, ma anzi approfittò dell'occasione per introdurre il tema della giusta rappresentanza, dell'esclusione dalla stessa delle minoranze provocata dal sistema elettorale maggioritario allora in vigore, che portava al dominio della Camera da parte di una minoranza del corpo elettorale. Le sue parole segnarono un momento cruciale nella vicenda proporzionalismo belga: *“Le but que je veux atteindre, est celui-ci: donner à toutes les opinions, quelles qu'elles soient, une représentation proportionnelle à leur importance numérique dans le pays. Je voudrais donc que l'on pût dire avec vérité que la Chambre est, si je puis m'exprimer ainsi, la photographie de l'état de l'opinion publique de la nation. Aujourd'hui, il y a des opinions considérables, qui sont privées de toute représentation, et cela n'est ni juste ni désirable.”*<sup>292</sup> Dopo aver esposto la soluzione escogitata da Thomas Hare per risolvere il problema, il de Smedt sottopose le sue osservazioni all'assemblea, nella speranza di ottenere almeno qualche consenso. Nel silenzio del suo partito, le sue idee furono sottoposte a una critica feroce da parte dei ministeriali, con Louis Hymans pronto a bollare le sue tesi come “talmente bizzarre, così pericolose che era impossibile lasciarle passare senza la più energica protesta!”<sup>293</sup> Giudizi che anni più tardi lo stesso Hymans fu costretto a rivedere, ma in ogni caso non si trattò proprio dell'accoglienza migliore che la tribuna parlamentare belga potesse riservare alle idee proporzionaliste, che intanto continuavano la loro lenta e perseverante opera di erosione delle certezze maggioritarie nell'ambito della società civile, visto anche

---

<sup>292</sup> Cito da *ivi*, p. 41

<sup>293</sup> Cfr. Gino Bandini, *Op. cit.*, pp. 205-206, nota 1

l'ostracismo riservato loro all'interno delle assemblee elettive, i cui dibattiti elettorali, almeno fino al 1870, furono assorbiti dal tema dell'allargamento del suffragio, giudicato in quel momento come più urgente. La pubblicistica però, come detto, non smise mai di interrogarsi sull'equa rappresentanza e proprio nel 1870 ancora Charles Potvin provò a dimostrare con la forza dei numeri quanto il sistema maggioritario fosse ingiusto, dal momento che nelle tre più recenti elezioni generali aveva impedito al partito liberale di ottenere la quota di seggi che gli sarebbe spettata. E proprio l'andamento degli avvenimenti elettorali successivi riportò con forza alla ribalta la questione sottolineata dal Potvin. In occasione del rinnovo parziale della Camera del giugno 1870, il partito liberale perse la maggioranza all'interno dell'assemblea, pur potendo contare ancora sui voti della maggioranza del corpo elettorale. Questo evento, però, costrinse il governo a sciogliere la Camera e a indire nuove elezioni che non fecero altro che riproporre su scala nazionale il problema della mancata coincidenza, e anzi spesso dell'assoluta dissonanza, tra la maggioranza degli elettori e quella all'interno dell'assemblea. Nonostante avessero ottenuto circa 7.000 voti in più dei cattolici, infatti, i liberali ottennero solo 52 seggi in parlamento, contro i 72 conseguiti dai loro avversari che poterono così contare sulla maggioranza assoluta. La ricerca di un sistema elettorale che permettesse una rappresentanza più equa riprese slancio proprio in seguito a questi accadimenti.

Nel luglio del 1871, un consigliere provinciale cattolico di Liegi, Pety de Thozée, riprese le tesi sostenute dal de Smedt e, nel corso di una discussione circa una proposta di allargamento del suffragio, annunciò la sua intenzione di affidare al consiglio l'esame di una mozione in favore della rappresentanza proporzionale. Nel frattempo, nell'altro campo nel quale infuriava la battaglia delle idee, la pubblicistica, continuava la denuncia degli abusi del maggioritario da parte di Charles Potvin, mentre sulla stessa rivista sulla quale questi aveva pubblicato le proprie accuse, la *Revue de Belgique*, Gustave Duchaine espose la teoria della rappresentanza proporzionale e tutti i sistemi proposti per realizzarla, senza ormai fermarsi solo al metodo Hare. Nella sua visione si trattava dell'unico mezzo per realizzare il vero governo rappresentativo, la vera democrazia: *“Le véritable gouvernement démocratique n’ouvre pas des perspectives si redoutables, ni des espérances si infinies. Son idéal est plus simple, plus vrai, plus humain; il aspire modestement et honnêtement à réaliser, avec équité, le gouvernement de tout le peuple par tout le peuple également représenté. Aussi est-il au nombre des biens qu’il est donné aux hommes de poursuivre et de atteindre.*

*Quand notre pays parviendra-t-il à le conquérir? Nous ne le savons; mais patience et*

*courage: << Je suis fils du Temps, dit la Verité et j'attends tout de mon père >>.*<sup>294</sup>

Anche Jules de Smedt continuò, pur fuori dal parlamento, non essendo stato rieletto nel 1868, la sua crociata in favore della proporzionale e il 3 maggio 1871 indirizzò alle due camere una petizione nella quale chiedeva l'abolizione del sistema maggioritario. Anche in questo caso le istituzioni rappresentative belghe non prestarono alcuna attenzione a questa richiesta. Tuttavia la riforma andava facendo alcuni, per quanto piccoli, passi avanti anche a livello pratico, dal momento che, come del resto stava avvenendo anche in Italia in quel periodo su impulso dell'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale, un paio di associazioni di Gand e di Bruxelles decisero di sperimentare il metodo Hare per le elezioni dei propri organi interni: si trattava della Conferenza dei giovani avvocati di Bruxelles, che optò per nominare in questo modo la sua commissione amministrativa, e dell'Associazione liberale di Gand, che utilizzò il sistema di scrutinio proporzionale per la scelta del suo comitato centrale.

Vista la scarsa consistenza numerica della prima, l'applicazione del nuovo schema di rappresentanza non avrebbe certo potuto portare risultati significativi. Ciononostante, la relazione che esaminò minuziosamente i risultati delle tre elezioni tenutesi tra il 1871 e il 1873, si concludeva in questo modo: *“Ce sera un honneur pour la Conférence d'avoir été la première en Belgique à adopter le système de la représentation proportionnelle et d'avoir ainsi aidé à vulgariser un principe et un système d'élection dont on peut dire [...] qu'ils constituent la question capitale de la politique moderne.”*<sup>295</sup>

Per quanto riguarda l'Associazione liberale, il sistema funzionò a dovere, dal momento che essa continuò ad eleggere in quel modo il comitato centrale per molti anni ancora. Ma il più instancabile, e fino a quel punto inascoltato, difensore della proporzionale, continuò a essere Jules de Smedt, che nel 1874 pubblicò un'opera dal titolo *De la Représentation des Minorités ou de la Proportionnalité des Élections*, nella quale descriveva ancora una volta nel dettaglio i principi della riforma e i suoi probabili benefici, schierandosi, in quanto al metodo da applicare alle elezioni, a favore del sistema del quoziente e dei più alti resti elaborato dall'Associazione riformista ginevrina. La conclusione era un caloroso appello a tutti i sostenitori della riforma: *“La grande idée dont je me suis constitué le trop insuffisant défenseur ne date que d'hier; elle est encore peu connue, peu appliquée; mais, là où elle s'est révélée, elle a séduit tout à coup les intelligences d'élite, je dirai qu'elle les a*

---

<sup>294</sup> Gustave Duchaine, *La Réforme Électorale en Belgique*, “Revue de Belgique”, Tome VII, Troisième Année, p. 118

<sup>295</sup> Eugène Goblet d'Alviella, *Op. cit.*, p. 44

*passionnées. La vérité et la justice de cette réforme doivent, en effet, subjuguier toutes les natures droites et honnêtes, et provoquer le prosélytisme. Puisse-je avoir éveillé chez l'un ou l'autre, qui me feront l'honneur de me lire, le désir d'étudier cette réforme et de la propager.*"<sup>296</sup> Un appello, quello del de Smedt, che stavolta non cadde nel vuoto. Negli anni successivi, infatti, molti pubblicisti e uomini delle più diverse tendenze politiche si avvicinarono alla rappresentanza proporzionale, formando di fatto il nucleo di una futura forte organizzazione.

## **II.7 Victor D'Hondt e l'Association réformiste belge: dal quoziente al divisore**

Il vero punto di svolta, il grande spartiacque nella questione elettorale belga, fu il 1878. In quell'anno, infatti, un matematico e dottore in legge, professore all'università di Gand, Victor D'Hondt, pubblicò un opuscolo destinato a cambiare la storia del proporzionalismo, belga e mondiale, dal titolo *La Représentation Proportionnelle des Partis par un Électeur*, nel quale delineò per la prima volta il sistema che avrebbe acquisito fama in tutto il mondo come, appunto, metodo D'Hondt, o metodo del divisore comune. Una riflessione destinata poi a essere approfondita dall'autore quattro anni dopo, nel 1882, in un altro *pamphlet*, *Système Pratique et Raisonné de Représentation Proportionnelle*. Prima di cominciare a spiegare questo sistema, bisogna dire che esso segnò la separazione definitiva tra rappresentanza personale e rappresentanza dei partiti, nel senso che era stato immaginato con riferimento a quest'ultima e solo a quest'ultima sarebbe potuto essere applicato, come del resto emergeva chiaramente dalla definizione di rappresentanza proporzionale fornita dall'autore stesso: "*La représentation proportionnelle peut être définie, la répartition de plusieurs sièges entre divers partis, proportionnellement à leur importance respective.*"<sup>297</sup> E proprio l'obiettivo di avvicinarsi il più possibile alla proporzionalità matematica fu la molla che lo spinse a studiare un metodo che la realizzasse, cercando un mezzo per ottenere l'unità della cifra di ripartizione, un'unità che il metodo del quoziente non riusciva a garantire nel momento in cui non era in grado di attribuire tutti i seggi attraverso una sola

---

<sup>296</sup> *Ivi*, p. 45

<sup>297</sup> Victor D'Hondt, *Système Pratique et Raisonné de Représentation Proportionnelle*, Bruxelles, Librairie C. Muquardt, 1882, p. 10

allocazione e per risolvere questo problema ricorreva al principio della maggioranza relativa assegnando i seggi rimasti vacanti ai partiti con i resti più alti. Un modo di procedere che il professore belga giudicava, oltre che matematicamente inesatto, anche fonte di potenziali ingiustizie. E faceva l'esempio di un'elezione nella quale tre partiti si contendessero tre seggi e avessero rispettivamente 1501, 799 e 700 voti. Essendo il quoziente pari a  $3000/3$ , dunque a 1000, solo un seggio sarebbe stato assegnato in prima battuta al partito più importante, mentre, in base ai più alti resti, gli altri due partiti si sarebbero divisi i seggi residui e dunque si sarebbe arrivati al paradosso di un partito da 1501 voti con lo stesso numero di seggi di due partiti che avevano rispettivamente poco più e poco meno della metà dei suoi suffragi. Anche il metodo del quoziente e dei più alti resti, quindi, avrebbe potuto condurre a delle ingiustizie, giungendo a sovrastimare il reale peso delle minoranze e non portando a una rappresentanza esattamente proporzionale. Come fare allora? Il D'Hondt si paragonava a un urbanista: *“L'auteur du plan d'une ville ne doit-il pas faire abstraction de tous les détails que l'exiguité du cadre ne lui permet pas de reproduire? Plus son échelle est petite, plus il omet de particularités, et cependant, quelle que soit la mesure dans laquelle il opère sa réduction, il conserve toujours entre l'ensemble des parties reproduites une parfaite proportion.”*<sup>298</sup> Perché la scala di riduzione potesse essere quasi perfettamente proporzionale all'originale (nel caso esaminato dal D'Hondt il corpo elettorale nelle sue molteplici articolazioni partitiche), a suo avviso il parametro in base al quale misurarla non poteva essere il quoziente dato dal rapporto tra voti validi e seggi da assegnare, ma ci sarebbe voluto qualcos'altro e quel qualcos'altro egli lo individuò nella ricerca di un divisore comune per il quale dividere le cifre elettorali dei singoli partiti e grazie al quale i quozienti in tal modo ottenuti avrebbero riprodotto esattamente la stessa proporzione esistente tra i dividendi. *“En d'autres termes – scriveva – lorsqu'on divise plusieurs nombres par un même diviseur, les quotients que l'on obtient sont entre eux dans la même proportion que les membres divisés. La division de plusieurs nombres par un même diviseur donne par conséquent une réduction proportionnelle.”*<sup>299</sup> Naturalmente, anche il quoziente diventava un divisore nel momento in cui a esso venivano rapportate le singole cifre di lista: il problema è che non necessariamente, o meglio quasi mai, il quoziente sarebbe potuto essere il divisore comune, perché quasi mai la somma dei risultati ottenuti (naturalmente escluse le frazioni, che possiamo identificare un po' come quei particolari che nella scala di riduzione sarebbero stati accantonati senza

---

<sup>298</sup> *Ivi*, p. 16

<sup>299</sup> *Ivi*, pp. 16-17

però pregiudicare la proporzionalità tra le parti riprodotte) sarebbe stata uguale al numero dei seggi da distribuire e invece, secondo il professore di Gand, “*la justice se trouve donc dans la division de tous les chiffres électoraux par le diviseur qui donne des quotients dont la somme soit égale au nombre des sièges vacants.*”<sup>300</sup> Sicuramente il quoziente avrebbe rappresentato il massimo divisore possibile, nel senso che il divisore comune non avrebbe potuto superare il rapporto tra il numero dei voti validi e i seggi da assegnare. Questo sarebbe dovuto essere quindi il punto di partenza nella ricerca del comun divisore. Se la divisione delle singole cifre elettorali per questo numero avesse fornito risultati che, sommati, avessero restituito il numero totale di seggi da assegnare, allora la ricerca sarebbe finita lì. Ma nel nostro esempio di tre partiti da 1501, 799 e 700 voti e tre seggi da assegnare con quoziente elettorale pari a 1000, la somma sarebbe stata uguale a 1. 1000 sarebbe stata dunque una cifra troppo elevata: il passo successivo sarebbe dovuto consistere allora nel ricercare quali fossero i divisori necessari perché i tre partiti ottenessero un seggio in più. Perché il partito da 1501 voti fosse stato capace di ottenere 2 seggi il divisore sarebbe dovuto essere 750, perché il partito da 799 suffragi fosse stato in grado di conseguire 1 seggio il divisore sarebbe dovuto essere 799, perché ciò fosse accaduto anche per il terzo partito il divisore sarebbe dovuto essere 700. Quale, tra questi, il divisore comune, si chiedeva a questo punto il D’Hondt? La sua risposta era 750, perché la somma dei quozienti ottenuti dalle divisioni tra le cifre elettorali dei singoli partiti e il suddetto divisore sarebbe stata pari a 3, ovvero al numero di seggi da distribuire. “*Le diviseur 750 n’est donc pas un chiffre de fantaisie: il est l’échelle qui s’impose lorsqu’on veut réduire proportionnellement les chiffres 1501, 799 e 700 à des nombres entiers dont la somme soit égale à trois.*”<sup>301</sup> In questo caso il partito da 1501 voti avrebbe ottenuto 2 seggi, quello da 799 voti un seggio, quello da 700 voti nessun seggio e le proporzioni, nell’ambito di una scala di riduzione da 3000 voti a 3 seggi, sarebbero state rispettate. Questo era il metodo elaborato da Victor D’Hondt.<sup>302</sup> Visto così, sembrerebbe un

---

<sup>300</sup> *Ivi*, p. 17

<sup>301</sup> *Ivi*, pp. 19-20

<sup>302</sup> Abbiamo definito Victor D’Hondt il padre del metodo del divisore, o meglio dei metodi del divisore, visto che da esso ne originarono parecchi, a cominciare da quello inventato dal matematico francese André Sainte-Lagüe, che nel 1910 ideò un sistema anch’esso basato sulla ricerca del comun divisore, che però doveva essere perseguita dividendo le cifre elettorali di ogni singola lista per 1 (o 1,4 nelle leggi elettorali adottate dai paesi scandinavi), 3, 5 e così via (per l’approfondimento di tale sistema, cfr. André Sainte-Lagüe, *La Représentation Proportionnelle et la Méthode des Moindres Carrés*, “*Annales Scientifiques de l’É.N.S.*”, 3ème Série, 27, 1910, pp. 529-542).

Tornando al D’Hondt, però, per completezza, dobbiamo dire che si tratta dell’inventore europeo di tale metodo. Infatti, come ricostruiscono, tra gli altri, due matematici, Michel L. Balinski e Hobart Peyton Young, già alla fine del diciottesimo secolo, negli appena fondati Stati Uniti d’America, si ragionava sulla più giusta

---

(e dunque proporzionale) allocazione dei seggi presso la Camera dei Rappresentanti non tra i partiti, bensì tra i singoli stati (il cosiddetto *apportionment*). E fu nell'ambito di questo ragionamento che uno dei padri costituenti, Thomas Jefferson, propose un sistema che, se si sostituisce al totale dei voti validi la popolazione degli USA e alle cifre elettorali di lista il numero di abitanti dei singoli stati, risulta esattamente identico rispetto a quello ideato, indipendentemente e in tempi più recenti, dal professore di Gand. Del resto la Costituzione americana, alla sezione II dell'articolo 1, parlava chiaro: "*Representatives and direct taxes shall be apportioned among the several States which may be included within this Union, according to their respective numbers, [...] The actual enumeration shall be made within three years after the first meeting of the Congress of the United States, and within every subsequent term of ten years, in such manner as they shall by law direct. The number of Representatives shall not exceed one for every thirty thousand, but each State shall have at least one Representative*". Il problema, appunto, stava nel come distribuire i seggi tra gli stati, che comunque, lo abbiamo appena visto, dovevano obbligatoriamente avere almeno un rappresentante. Inizialmente si optò per il metodo Jefferson, che garantiva una certa sovra-rappresentanza agli stati più popolosi e che ebbe la meglio su quello ideato da un altro padre costituente, Alexander Hamilton, metodo che, anche in questo caso con un anticipo di oltre mezzo secolo, ricalcava perfettamente quello del quoziente e dei più alti resti. Stabilito, infatti, il rapporto tra la popolazione degli Stati Uniti e i seggi da assegnare, si sarebbe passati poi alla divisione tra il numero degli abitanti dei singoli stati e il quoziente stesso per pervenire al numero di seggi che (dopo arrotondamento per difetto), sarebbe dovuto spettare a ciascuna entità statale. Qualora fossero rimasti ancora dei posti da assegnare, questi ultimi sarebbero andati agli stati che avessero potuto contare sulle frazioni più alte. Nel 1791, il Congresso approvò una legge per portare da 65 a 120 il numero di rappresentanti da attribuire con quest'ultimo sistema. Il Presidente George Washington, però, il 5 aprile 1792, utilizzò per la prima volta nella storia istituzionale statunitense il proprio potere di veto, ammettendo le obiezioni del suo Segretario di Stato, che era proprio Jefferson, e del suo Ministro della Giustizia, Edmund Randolph, in base alle quali, per non violare le disposizioni costituzionali, sarebbe stato necessario utilizzare un metodo basato sul comun divisore piuttosto che su un quoziente calcolato su scala federale. Alla fine, il Congresso approvò una legge che fissava il numero dei rappresentanti a 105 e stabiliva l'utilizzo del metodo Jefferson. Un metodo che resistette fino al 1842, quando venne votata una nuova legge che segnava il passaggio a un'altra modalità di allocazione dei seggi, proposta, questa volta, dal senatore Daniel Webster (equivalente, in quanto a risultati, a quello che sarebbe poi stato il metodo Sainte-Lagüe): si trattava di un diverso metodo del divisore, il cui punto di partenza stava, una volta calcolata la prima provvisoria allocazione dei seggi in base al quoziente, nell'arrotondamento in base alla media aritmetica dei risultati così ottenuti. Altro meccanismo del divisore fiorito in quegli anni negli Stati Uniti, ma che non ebbe mai una ricaduta pratica, fu quello ideato da un ex Presidente, John Quincy Adams, che invece si basava sull'arrotondamento per eccesso. Sull'arrotondamento in base alla media geometrica, invece, si fondava il sistema delle "uguali proporzioni" creato dal matematico Edward Huntington e da Joseph Hill, che, adottato nel 1941, è quello tuttora utilizzato. Nei cento anni trascorsi tra l'adozione del metodo Webster e quella, definitiva, dell'Huntington-Hill, vi fu un rapido avvicinarsi di sistemi: nel 1852 venne finalmente introdotto, su proposta di Samuel Vinton, il sistema Hamilton, ma nel 1880 venne fuori il cosiddetto paradosso dell'Alabama, ovvero quell'effetto perverso in base al quale, sotto l'egida di questa modalità di allocazione dei seggi, al crescere del numero di rappresentanti da distribuire, diminuiva il numero degli stessi spettanti ad alcuni stati (in quel caso all'Alabama). Balinski e Young, in realtà, dimostrarono che, in un sistema che avesse contemplato almeno 7 seggi da distribuire e quattro ripartizioni da effettuare, era impossibile non cadere in un paradosso (se non quello dell'Alabama, quello della popolazione, a causa del quale, in seguito dell'aumento dei propri abitanti, un determinato distretto avrebbe potuto vedersi attribuito un numero di deputati inferiore che in precedenza, o quello del nuovo stato, in base a cui, nel caso dell'entrata di un nuovo membro nell'Unione e nel caso in cui i seggi da distribuire fossero aumentati in virtù della sua popolazione, si sarebbe potuto ottenere un risultato diverso dalla semplice riallocazione dei seggi al nuovo distretto, con la perdita di alcuni rappresentanti da parte di alcuni stati a vantaggio di altri). In tutti i modi, il numero di seggi fu modificato in modo che il risultato distributivo fosse lo stesso ottenuto anche con il metodo Webster e si proseguì su questa strada fino al 1911, quando fu scelto nuovamente quest'ultimo, che fu mantenuto, come già detto, fino al 1941. Questo rapido *excursus* (che pure esula dal filone principale della nostra trattazione) era necessario far capire come negli Stati Uniti, pur non venendo mai messa in discussione, a livello federale, l'elezione con scrutinio maggioritario dei membri del Congresso, il dibattito sulla giusta rappresentanza fosse stato intenso, particolarmente precoce e anticipatore di temi destinati a fecondo sviluppo, seppur con il baricentro spostato dalla proporzionale allocazione dei seggi tra partiti o gruppi elettorali a quella tra gli stati dell'Unione.

Cfr. Michel L. Balinski e Hobart Peyton Young, *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, New Haven, Yale University Press, 1982, *The Quota Method of Apportionment*, "The American

procedimento molto complicato, ma in realtà aveva il dono di essere di una grande semplicità, perché per giungere agli stessi risultati cui il matematico belga arrivò attraverso questi passaggi, sarebbe bastato dividere le cifre elettorali di ciascun partito per 1, 2, 3 e così via, quanti fossero stati i seggi da assegnare, stilare una graduatoria in ordine decrescente dei divisori così ottenuti e individuare quello che fosse coinciso con l'ultimo seggio da assegnare, che sarebbe stato il divisore comune, al quale rapportare le singole cifre di ogni lista per stabilire i seggi ad esse spettanti.<sup>303</sup> *“Il reste sans doute des excédents de suffrages, qui sont perdus. Mais cet inconvénient ne peut s'éviter dans aucun système électoral, à moins de découper un député en fractions, et les proportionnalistes, même les plus féroces, ne peuvent recourir a cette extrémité. L'essentiel est que la solution se rapproche, autant que possible, de la proportionnalité parfaite, et que, dans aucun cas, elle n'attribue à une liste un siège qui reviendrait à une autre.”*<sup>304</sup>

A questo punto il proporzionalismo belga aveva anche una bandiera, un metodo di rappresentanza tutto suo da propugnare e diffondere come il migliore dei sistemi proporzionali possibili. Ma per giungere alla riunione di tutti i proporzionalisti belgi in una sola organizzazione mancava ancora qualche passo. Tra quelli decisivi vi fu, sicuramente, il dibattito parlamentare sulla legge che garantì con maggiore sicurezza agli elettori la segretezza del voto (dibattito che ebbe luogo sempre nel 1878), nell'ambito di un disegno più complessivo volto a combattere i fenomeni di corruzione e le frodi elettorali che in quel periodo andavano crescendo di elezione in elezione. L'abbiamo definito un passo decisivo per due motivi. In primo luogo perché questa legge eliminò indirettamente alcuni ostacoli che si ponevano sulla strada della rappresentanza proporzionale, in quanto abituò gli elettori a votare su una scheda prestampata a cura delle autorità pubbliche, così come chiedeva da tre lustri Jules de Smedt, sulla quale dovevano trovare posto, distinte per

---

Mathematical Monthly”, Vol. 82, n. 7, 1975, pp. 701-730 e *Apportionment Schemes and the Quota Method*, “The American Mathematical Monthly”, Vol. 84, n. 6, 1977, pp. 450-455

<sup>303</sup> Esiste in realtà una procedura ulteriormente semplificata per l'applicazione del metodo d'Hondt che conduce esattamente agli stessi risultati e che fu utilizzata, per esempio, in occasione delle elezioni italiane svoltesi sotto l'egida della legge elettorale proporzionale varata nel 1919, ma anche nelle consultazioni elettorali comunali belghe dopo l'approvazione della legge parzialmente proporzionale del 1895 (v. § III.5). Tale procedura funziona in questo modo: ciascuna cifra di lista viene divisa successivamente per 1, 2, 3 e così via quanti siano i seggi da assegnare; successivamente si stila la graduatoria decrescente dei quozienti in tal modo ottenuti e si assegnano i seggi sulla base di questa graduatoria. Dati tre seggi da assegnare, ad esempio, questi si distribuiscono ai partiti che possono contare sui primi tre quozienti.

Restando all'esemplificazione fatta dal D'Hondt, il primo quoziente è pari a 1501 e dunque il seggio va al partito con 1501 voti, il secondo è pari a 799 e dunque il seggio va al partito con 799 voti, il terzo è pari a 750, risultato della divisione 1501/2, e quindi anche questo seggio va al partito da 1501 voti, che otterrà così 2 deputati, risultato assolutamente identico a quello che sarebbe stato conseguito attraverso la procedura più complessa.

<sup>304</sup> Eugène Goblet d'Alviella, *Op. cit.*, pp. 30-31

colore, tutte le liste di partito, consacrando così ufficialmente, per la prima volta in Belgio, la presenza dei partiti stessi nell'agone elettorale, e in quanto il nuovo metodo di voto, prevedendo la possibilità di votare non soltanto per una lista, ma anche di esprimere la preferenza per i candidati di quella lista, di fatto facilitò l'applicazione del doppio voto simultaneo, che era alla base del sistema D'Hondt, nell'ambito del quale il suffragio sarebbe sì andato al partito, ma in seno alla lista del partito stesso gli elettori avrebbero potuto indicare una o più preferenze che sarebbero servite a determinare la graduatoria dei candidati nell'ambito delle singole forze politiche.

In secondo luogo perché, nel corso del dibattito parlamentare, si levarono molte voci in favore di una modifica più radicale del metodo di scrutinio e dunque del passaggio dal maggioritario alla proporzionale. Fu Eudore Pirmez a chiedere, intanto, di aumentare il numero dei seggi in parlamento, accrescendo dunque l'ampiezza di alcune circoscrizioni per venire incontro all'incremento della popolazione. Anche in questo caso, Jules de Smedt aveva anticipato tutti di dodici anni e il Pirmez era stato tra coloro che avevano fortemente contestato la sua proposta di allargamento dei collegi. Stavolta non fu così. Ma, oltre a un aumento del numero dei deputati, secondo il Pirmez, sarebbe stato necessario anche un ribilanciamento delle circoscrizioni elettorali, perché la loro disequaglianza era troppo evidente. *“Nous avons des arrondissements – disse – qui nomment un député! Nous allons en avoir un qui en nommera quinze. On ne me fera jamais croire que ce soit là de l'égalité électorale.”*<sup>305</sup> Dalla constatazione della disequaglianza intercircoscrizionale a quella del minimo spostamento di voti che, all'interno di un collegio, nell'ambito del sistema maggioritario allora in vigore, era sufficiente a sovvertire il risultato elettorale non solo a livello locale, ma anche, in alcuni casi, a livello nazionale, lasciando enormi minoranze prive di ogni rappresentanza, il passo era breve e infatti il Pirmez lo compì. Di fatto si trattava di una richiesta di modifica del sistema elettorale. Tuttavia, nelle otto sedute che servirono ad approvare il progetto di legge sulla segretezza del voto, soltanto tre oratori ripresero in qualche modo le tesi del Pirmez, due per criticarle, uno per sostenerle. Non era ancora il momento per una discussione parlamentare seria e articolata sul tema, anche se le elezioni del 1878 verificarono di fatto le argomentazioni del Pirmez, dal momento che un piccolissimo spostamento di suffragi dai cattolici ai liberali permise a questi ultimi di conquistare la maggioranza. Nel 1879, poi, il consiglio provinciale di Liegi, dove Péty de Thozée era diventato governatore, adottò una mozione per richiamare l'attenzione del

---

<sup>305</sup> Cito da *ivi*, p. 47

Ministro dell'Interno sull'adozione di un sistema elettorale proporzionale. Teoricamente avrebbe dovuto trovare terreno fertile, perché il titolare dell'Interno era, in quel momento, il Rolin-Jaacquemyns, che tra i primi in Belgio aveva sostenuto la bontà del nuovo sistema e la necessità di adottarlo. Evidentemente, però, nel corso del tempo aveva cambiato idea, come dimostrò l'esito negativo della mozione e la risposta che, in occasione della discussione sul bilancio, egli diede a un senatore di Gand, Emile Delecourt, il quale sosteneva che il principio maggioritario fosse in contraddizione con quello dell'eguaglianza politica: *“J'ai été moi même, il y a bien des années, un défenseur convaincu de la représentation des minorités. Je crois que l'idée est fort juste en principe, mais je crains que, comme mesure d'application générale, elle ne soit pas mûrie.”*<sup>306</sup>

I tempi invece erano quasi maturi per la nascita di una lega proporzionalista. Mancava ancora un tassello, il risultato delle elezioni parziali del 1880, in occasione delle quali i cattolici, nonostante i circa 1.500 voti in meno dei liberali, ottennero quattordici deputati in più (40 contro 26). La misura era colma; l'iniziativa fu presa da Victor D'Hondt e da un altro professore, Albert Nyssens, i quali nel febbraio del 1881 si recarono da Jules de Smedt per chiedergli di accettare la presidenza di una organizzazione proporzionalista sul modello della *Association réformatrice de Genève*, in caso di sua costituzione. Il de Smedt accettò e il 4 maggio 1881 nacque la *Association réformatrice belge pour l'adoption de la représentation proportionnelle*. Subito i suoi associati si moltiplicarono e arrivarono presto a 400. Nel frattempo il comitato diffuse un manifesto, in 15.000 copie, all'interno del quale venivano spiegati gli obiettivi e illustrato il programma della nuova società: *“Notre organisation politique – vi si leggeva - repose toute entière sur le régime représentatif. Elle suppose que les corps électifs chargés de délibérer sur les intérêts publics, représentent fidèlement les électeurs.*

*Il suffit de jeter un regard sur les résultats des élections et sur la composition des assemblées délibérantes, pour avoir la conviction qu'il en n'était pas ainsi.*

*Les élections se font partout au scrutin de liste; la moitié plus un des électeurs désigne les élus; cette majorité est donc seule représentée; la minorité, quelque importante qu'elle soit, est exclue de la participation aux affaires publiques et, par une étrange fiction, elle est censée représentée précisément par ceux dont elle repousse les idées, dont elle a combattu la nomination, et qui n'exercent le pouvoir que dans des vues absolument opposées à celles de leurs prétendus mandants!*

---

<sup>306</sup> Cito da *ivi*, p. 49

*Ce système électoral qui répond si peu au principe et au but du système représentatif, produit des résultats déplorable.*<sup>307</sup>

Partendo da queste premesse, l'Associazione riformista belga passava a illustrare tutti gli effetti perversi prodotti dal sistema maggioritario in collegi plurinominali, sia nelle elezioni nazionali che in quelle dei consigli provinciali e comunali, dove questi effetti erano ancora più potenti, dal momento che il collegio elettorale era unico e, di conseguenza, l'intero consiglio comunale finiva per essere interamente appannaggio di un solo partito.

E quindi *“quel est le remède à cet état de choses? Il ny en a qu'un: faire de la représentation du pays une vérité; des corps représentatifs une fidèle image des citoyens représentés: donner à toute opinion une juste part d'influence, en un mot, traduire en fait la maxime fondamentale de la Constitution: tous le pouvoirs émanent de la nation.*

*Telles sont les vues qui dirigent les membres de l'Association réformiste pour l'adoption de la représentation proportionnelle. Ils ne recherchent dans cette réforme l'avantage d'aucun parti, tout pourront en profiter ou en souffrir, mais il est certain que toujours les changements s'opéreront au profit des intérêts publiques.*

*[...] L'Association aura pour but d'éclairer l'opinion publique sur la nécessité d'une réforme électorale donnant a toutes les opinions une représentation proportionnelle la plus exacte possible, et d'inaugurer ainsi une représentation vraiment nationale.*<sup>308</sup>

Questo programma venne poi naturalmente pubblicato anche sul primo numero della rivista bisettimanale (diventata poi mensile, e notevolmente più ponderosa in quanto a numero di pagine, a partire dal 1883) *“La Représentation Proportionnelle”*, giornale importantissimo nella storia del proporzionalismo, che cominciò le sue pubblicazioni l'8 gennaio 1882 e che, oltre agli atti della società, ospitava una lunghissima serie di studi dedicati alla teoria e alla pratica della rappresentanza proporzionale, bibliografie critiche delle pubblicazioni relative alla riforma e aggiornamenti sullo stato dell'arte non solo in Belgio, ma anche all'estero. Dalla composizione del comitato possiamo rilevare come esso avesse raccolto al proprio interno tutti gli storici sostenitori della riforma elettorale in senso proporzionale. Abbiamo visto come il presidente fosse Jules de Smedt e i due suoi maggiori promotori Albert Nyssens e Victor D'Hondt, che entrarono entrambi a far parte del comitato stesso (il primo con la carica di segretario). Il vicepresidente era il senatore di

---

<sup>307</sup> *Programme de l'Association Réformiste*, “La Représentation Proportionnelle”, Première Année, 1, 1882, p. 2

<sup>308</sup> *Ivi*, pp. 2-3

Gand Emile Delecourt, ma tra gli altri membri troviamo anche Pety de Thozée ed Eudore Pirmez, oltre ad altri componenti della parlamento di ogni tendenza politica. Questa commistione di esperienze e idealità venne mantenuta nell'arco di tutta la vita dell'Associazione e anzi arrivò anche a coinvolgere molti membri del partito socialista, nel momento in cui quest'ultimo si affermò come protagonista sulla scena politica. Il motto dell'organizzazione era il seguente: “*Le pouvoir à la majorité réelle du pays; le contrôle aux minorités; une représentation exacte de tous les éléments sérieux du corps électoral.*” Naturalmente, ad arricchire i lavori dell'Associazione contribuirono i contatti costanti con tutte le organizzazioni proporzionaliste europee e mondiali. Un respiro internazionale che si sarebbe concretizzato di lì a pochi anni e che fece diventare quella belga forse la più importante organizzazione riformista nel panorama continentale, permettendole di sorpassare probabilmente anche l'originale ginevrina.

L'opera di propaganda fu massiccia e cominciò fin da subito, non totalmente appoggiata dall'opinione pubblica nè dalla stampa: se si eccettuano infatti alcuni giornali vicini ai due partiti maggiori e la gran parte di quelli di Gand, gli altri rimasero, quando non apertamente ostili, quantomeno indifferenti. Per vincere tale indifferenza, il comitato cominciò a organizzare una serie di conferenze sul tema della riforma presso circoli privati, così come presso alcune organizzazioni politiche; contemporaneamente, altri membri pubblicavano articoli o memorie attraverso i quali appoggiavano l'opera dell'Associazione. Per fare qualche esempio, nel 1881 Alphonse Dechamps pubblicò un saggio dal titolo *La Démocratie et la Réforme Électorale par la Représentation Proportionnelle*, mentre l'anno dopo fu la volta di Auguste Lemaire richiamare alla necessità di una riforma proporzionale che eliminasse la corruzione e le frodi elettorali nel suo *La Démocratie Électorale par la Réforme Proportionnelle*, ma soprattutto, come abbiamo già accennato, di Victor D'Hondt, autore dell'opuscolo *Système Pratique et Raisonné de Représentation Proportionnelle*, tornare sull'applicazione pratica del nuovo sistema e sul suo metodo del comun divisore che, pur non venendo mai esplicitato dall'Associazione in un piano circostanziato (almeno fino al congresso di Anversa del 1885 e, per quanto concerne un'elaborazione ancora più organica e sistematica, fino al 1887), di fatto era il procedimento ritenuto migliore dai suoi membri, quello che pensavano desse le maggiori garanzie di un corretto funzionamento, tanto che venne spiegato in tutti i suoi dettagli, appena pubblicata l'opera del professore di Gand, in tre numeri successivi de

*La Représentation Proportionnelle*.<sup>309</sup> Infine, il 15 gennaio 1883, su *La Revue de Belgique*, apparve un articolo del Pirmez intitolato *La Représentation Vraie*, nel quale egli espose dettagliatamente tutti i metodi di rappresentanza proporzionale fino a quel momento proposti. Contemporaneamente a tale attività, questi e altri autori scrissero senza sosta sulla rivista dell'Associazione per sottolineare tutte le sfaccettature del problema della riforma elettorale. In quest'opera di propaganda erano aiutati, tra l'altro, da illustri esponenti del proporzionalismo europeo, dal francese Maurice Vernes, allo svizzero di Basilea Eduard Hagenbach-Bischoff, all'immane e instancabile Ernest Naville, del quale, a partire dal 1883, periodicamente venne ospitata sulla rivista una ricognizione dei passi compiuti dal proporzionalismo, una sorta di storia a puntate, che si chiamava *Les Progrès de la Représentation Proportionnelle*.

Intanto tutte queste azioni stavano cominciando a portare i loro frutti. La Conferenza dei giovani avvocati di Liegi si pronunciò, nel 1882, a larga maggioranza (20 voti favorevoli contro 7 contrari e due astensioni) per l'applicazione del metodo D'Hondt alle elezioni legislative, elaborando anche un preciso progetto di legge.<sup>310</sup> Ben più importante, però, era quello che stava avvenendo a livello parlamentare, dove, a partire dal luglio del 1882, non trascorse sessione senza che la questione venisse posta, almeno sporadicamente. Alla fine di quell'anno, ad esempio, un deputato di Bruxelles, da molto tempo favorevole all'applicazione della proporzionale, nonostante non fosse un membro dell'Associazione, presentò una proposta di legge per introdurla per l'elezione delle commissioni all'interno della Camera dei rappresentanti, seguito dal Pirmez che, a sua volta, chiese che per la nomina della commissione generale per il bilancio si utilizzasse il voto cumulativo o il voto limitato. Entrambe queste proposte furono bocciate per questioni di opportunità, per evitare di dar vita a discussioni troppo prolungate. I sostenitori della riforma, tuttavia, non si diedero per vinti e approfittarono di ogni occasione per esprimere la necessità di un cambio di sistema elettorale, in qualsiasi ambito. E' quanto avvenne, sul finire della sessione del 1882-1883, in occasione della discussione delle modifiche da introdurre nella legislazione elettorale di province e comuni, quando il Surmont de Volsberghe e il Lammens chiesero l'introduzione della rappresentanza proporzionale. “*Si, depuis longtemps, – diceva il Surmont al Senato – les opinions avaient été représentés proportionnellement dans le corps administratif du pays, nous n'aurions pas vu cette*

---

<sup>309</sup> Cfr. *La Représentation Proportionnelle*, Première Année, 7, 8 e 9, 1882

<sup>310</sup> La discussione sulla relazione di Nicolas Goblet e il testo del progetto di legge vennero riportati integralmente dalla rivista dell'Associazione riformista belga nel 1883. Cfr. *La Représentation Proportionnelle*, Deuxième Année, 1883, 7, pp. 141-146

*acuité des luttes qui nous divise, cette démarcation si profonde qui existe jusque dans les administrations qui devraient rester les plus indifférentes à la vie politique.*”<sup>311</sup> Anche in questo caso, però, la richiesta restò lettera morta.

Sforzi menzionati nella relazione di Jules Carlier che, in occasione dell’assemblea generale dell’Associazione del 26 gennaio 1884, ripercorse i progressi della riforma in Belgio e all’estero nel 1883, anno al termine del quale gli aderenti all’organizzazione erano arrivati a toccare quota 550. Ma questa relazione fu molto importante soprattutto perché in essa si ribadiva l’imparzialità dell’Associazione, o meglio la sua assoluta trasversalità politica contro l’accusa che molti invece le muovevano di essere il prodotto di una manovra di partito: “*Après nous avoir accusé de faire les seules affaires du parti catholique et presque taxé de trahison les libéraux entrés dans nos rangs, voici que l’on nous accuse de servir exclusivement les intérêts du parti libéral.*

*[...] Quelles que soient les bannières diverses sous lesquelles nous enrôlent nos convictions, nous avons pensé qu’il était encore, dans notre pays si divisé, des zones neutres dans lesquelles les honnêtes gens de tous les partis, ceux qui estiment que la moralité n’est jamais une chose secondaire, même en politique, peuvent et doivent se rencontrer, se donner la main et joindre leurs forces.*

*[...] Nous ne sommes ni catholiques ni libéraux, cherchant à nous leurrer les uns les autres; nous sommes les sincères et loyaux défenseurs de la vérité et de la justice, et la vérité et la justice ne sont pas à un seul: elles sont à tout le monde.*”<sup>312</sup>

Al termine del rapporto il Carlier affermava che la vittoria della causa proporzionalista non era così lontana e si poneva il problema di come renderla ancora più popolare: oltre alla decisione di continuare a tenere conferenze e a proporre applicazioni pratiche del nuovo metodo di rappresentanza a svariate associazioni, annunciò l’apertura di un concorso per la redazione di volantini destinati a diffondere con ancora maggiore efficacia le idee dell’organizzazione. In più disse che era allo studio la formazione di comitati locali, al fine di creare dei centri di azione più numerosi e dinamici.

Passando nuovamente al campo dell’attività parlamentare, nella sessione del 1883-84 un gruppo di deputati della sinistra depositò un progetto di legge mirante a introdurre la rappresentanza degli interessi nelle elezioni comunali e provinciali. Era una proposta dettata dalla necessità di organizzare e incanalare il suffragio universale, la cui adozione stava diventando sempre più probabile. Una volta bocciata, uno dei suoi firmatari cercò un

---

<sup>311</sup> Cito da Eugène Goblet d’Alviella, *Op. cit.*, pp. 53-54

<sup>312</sup> *La Représentation Proportionnelle*, Troisième Année, 2, 1884, p. 23

accordo con il Pirmez su un testo che portasse all'introduzione della rappresentanza proporzionale nelle consultazioni elettorali locali ed effettivamente l'ipotesi ebbe una certa presa sui proporzionalisti della Camera. Poi però ci furono le elezioni legislative del 1884 a far sfumare ogni ipotesi del genere: i cattolici tornarono al governo, ma emersero ancora una volta, e ancor di più rispetto alle elezioni di sei anni prima, le iniquità del sistema maggioritario. All'interno delle circoscrizioni nelle quali la lotta era stata più serrata, infatti, i cattolici, con circa 28.000 voti, ottennero 50 seggi, i liberali, con poco più di 22.000 voti, solamente 2. Questo esito portò alla caduta del ministero liberale e uno dei primi atti del nuovo governo fu lo scioglimento del Senato che, a sua volta, passò da una maggioranza liberale a una cattolica, nonostante ci fosse stato un certo recupero da parte della sinistra in alcune circoscrizioni, come ad esempio in quella di Bruxelles, dove ottennero l'intera rappresentanza di 8 senatori, mentre qualche settimana prima alla Camera erano stati eletti 16 rappresentanti indipendenti, tra i quali, tra l'altro, anche Jules de Smedt, grazie all'opera del quale la rappresentanza proporzionale venne inserita nel programma della Federazione degli Indipendenti. Una situazione decisamente anomala e ferocemente criticata dall'organo dell'Associazione riformista belga in un articolo firmato da uno dei suoi fondatori, Albert Nyssens: "*Les mêmes corps électoraux se trouvent, grâce à des revirements de quelques centaines de votes, représentés par deux députations diamétralement opposés.*"

*Bruxelles compte 16 représentants indépendants à la Chambre, et 8 sénateurs libéraux au Sénat; en sorte que le même arrondissement donne mission à ses élus au Sénat de détruire l'oeuvre de ses élus à la Chambre! Et cette situation se produit grâce à une différence de cinq à six cents voix, dans un arrondissement où les forces des deux partis s'équilibrent à peu près.*

*[...] Le système proportionnel eût donné aux libéraux 7 députés et 4 sénateurs, et aux indépendants 9 députés et 4 sénateurs.*

*[...] Notre opinion, de jour en jour plus justifiée par les faits, est que la législation en vigueur tombera prochainement sous le ridicule et sous l'absurde.*"<sup>313</sup>

Era questa convinzione a spingere l'Associazione riformista belga a un'azione di propaganda e diffusione sempre più massiccia della causa proporzionalista e, grazie anche alla sua vasta rete di contatti a livello europeo e mondiale, cominciò a farsi largo l'idea di dare ai temi della rappresentanza proporzionale un respiro ancora più vasto, internazionale,

---

<sup>313</sup> Albert Nyssens, *Les Élections Sénatoriales*, "La Représentation Proportionnelle", Troisième Année, 7, 1884, pp. 159-160

per fornire alle battaglie locali per l'adozione di una riforma elettorale, una forza e una risonanza sempre più ampie.

## **II.8 L'internazionalizzazione della questione proporzionale: la Conferenza di Anversa del 1885**

In tutta Europa e in tutto in mondo, a partire dalla fondazione della società ginevrina, nel 1865, il movimento riformista per l'introduzione della rappresentanza proporzionale aveva fatto dei notevoli progressi, quando non sull'influenza esercitata su delle istituzioni che, pur cominciando a discutere di una riforma del metodo di scrutinio, erano fino ad allora rimaste sorde a tali istanze (tanto che nessun parlamento europeo fino a quel momento – Danimarca esclusa, ma qui le vicende seguirono un corso particolare e molto precoce, come vedremo nel prossimo capitolo – aveva adottato una legge elettorale di tipo proporzionale), almeno a livello di propaganda, dal momento che si moltiplicarono a un ritmo molto veloce le associazioni sorte sul modello dell'originale ginevrina. La diffusione del nuovo sistema elettorale conobbe gradualmente un vero e proprio salto di qualità e, all'inizio degli anni '80 del diciannovesimo secolo, la proporzionale non era più una "illustre sconosciuta", ma, grazie all'opera delle suddette organizzazioni, alla pratica sviluppatasi in molteplici associazioni professionali, politiche, ecc., di eleggere i propri organismi interni attraverso metodi di rappresentanza delle minoranze, i principi della riforma erano penetrati nel corpo sociale dei vari paesi, rendendo di conseguenza anche il dibattito a livello istituzionale meno sbilanciato in favore dei sostenitori del vecchio sistema maggioritario e la prospettiva di un cambio di metodo elettorale meno irrealistica e irrealizzabile di qualche anno prima. Proprio questi enormi progressi portarono, all'inizio del 1885, l'Associazione riformista belga a concepire l'idea di svolgere, in concomitanza con l'Esposizione Universale che in quell'anno si sarebbe svolta ad Anversa, una Conferenza Internazionale per la Rappresentanza Proporzionale, da tenersi presso il municipio della città belga e alla quale invitare i delegati di tutte le associazioni proporzionaliste europee (ma non solo) e tutti gli amici della riforma elettorale. Un'idea che prese corpo e si concretizzò il 7 agosto, quando cominciò, sotto la presidenza onoraria del borgomastro Leopold De Wael, la tre giorni di dibattiti sulla riforma elettorale

proporzionale, sullo stato delle lotte per introdurre qualche forma di rappresentanza delle minoranze nell'ambito dei più diversi paesi e su quale fosse il metodo di traduzione dei voti in seggi più efficace, più semplice da usare e in grado di garantire meglio la proporzionalità (se il quoziente, nelle sue declinazioni del metodo Hare/voto singolo trasferibile e del sistema svizzero delle liste concorrenti, o il divisore, nell'unica formulazione fino a quel momento conosciuta, frutto delle riflessioni del belga Victor D'Hondt). La Conferenza di Anversa segnò un importante punto di svolta nell'ambito della storia del proporzionalismo europeo, dal momento che gli diede nuova linfa e gli permise di assumere "nuova forza e nuova prospettiva"<sup>314</sup> a livello internazionale. I delegati presenti in Belgio il 7, 8 e 9 agosto 1885 erano circa 150 e tra loro, oltre ai Belgi, vi erano, tra i membri più attivi, Svizzeri, Francesi, Olandesi, Italiani (che abbiamo visto furono rappresentati da un membro dell'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale, nonostante la sua imminente nuova, e definitiva, chiusura) e Tedeschi. Tuttavia, nonostante la varietà di nazionalità e di società proporzionaliste rappresentate, mancavano i delegati di quella che fu l'erede della prima associazione nata in Europa dopo quella ginevrina, ovvero la *Representative Reform Association* inglese, il cui testimone, dopo dieci anni di silenzio seguiti alla fine dell'organizzazione nel 1874, fu raccolto dalla *Proportional Representation Society*. Il presidente di questa nuova, ma antica lega proporzionalista, Sir John Lubbock, scrisse agli organizzatori della Conferenza per scusarsi della sua mancata presenza. Non era fisicamente presente ad Anversa neanche il grande teorico della rappresentanza personale, e a sua volta membro della Società per la rappresentanza proporzionale inglese, Thomas Hare, che però predispose una breve relazione scritta di otto pagine nella quale ripercorse brevemente la storia della rappresentanza in Inghilterra, spiegando l'origine del principio maggioritario. Dopo passò ad analizzare nei dettagli il sistema elettorale allora in vigore nella maggior parte dei paesi costituzionali, affermando che poteva essere osservato da due distinti punti di vista: quello dei risultati numerici, aritmetici, da esso forniti e quello degli effetti morali da esso generati. "*En ce qui concerne les résultats numériques, nous dirons en premier lieu que la représentation exclusive de ceux qui forment la majorité ou la plus grosse part du corps électoral constitue, là où des moyens pratiques n'existent pas pour écarter cette exclusion, une injustice manifeste à l'endroit de la minorité arbitrairement privée de députés; - et en second lieu qu'un pareil système n'aboutit même pas à produire les conséquences qu'il est*

---

<sup>314</sup> Maria Serena Piretti, *La Giustizia dei Numeri. Il Proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, cit., p. 30

*consé devoir amener.*<sup>315</sup> Dal punto di vista puramente aritmetico, dunque, il sistema maggioritario portava mediamente all'esclusione dei due quinti degli elettori da ogni tipo di rappresentanza e, in più, non realizzava quello che sarebbe dovuto essere il suo precipuo scopo, ovvero assicurare la rappresentanza esatta alla maggioranza del paese, dal momento che la scelta degli elettori veniva comunque limitata e condizionata dalle decisioni prese dai capi dei singoli partiti sui candidati da presentare, che spesso potevano non essere in sintonia con gli auspici dei cittadini e questo faceva sì che l'elezione non tenesse praticamente conto dei desideri di questi elettori. Ma ancora più deleteri degli effetti aritmetici erano, secondo lo Hare, gli effetti cosiddetti morali prodotti dai sistemi maggioritari, perché, *“par suite du système exclusif de la majorité, les tendances qui conduiraient vraisemblablement à l'élevation du caractère du corps gouvernant et, partant, au bonheur de la nation sont affaiblies, tandis que celles qui tendent à la démoralisation des masses, à l'éclosion de résultats mauvaises et nuisibles, sont au contraire largement développées.”*<sup>316</sup> Questo perché, lasciando all'elettore la scelta più ristretta possibile tra due candidati o tra due liste di candidati scelti dai capi dei partiti, lo privava di una delle sue ragioni d'essere, ovvero esaminare nel dettaglio le qualità e il carattere dei candidati che si presentavano, per poi valutare e inviare in parlamento i migliori. Senza questa opera di valutazione e ponderazione, senza la grande libertà di scelta che invece avrebbe garantito la proporzionale, i collegi elettorali venivano lasciati in balia delle frodi e delle manipolazioni, in mano a un pugno di individui che potevano garantire l'elezione dell'uno o dell'altro candidato, sulla base solo della valutazione dei vantaggi che quest'ultima potesse portar loro. Infine, come ultimo effetto morale, lo Hare ritornava su un argomento già molto utilizzato nella campagna contro i sistemi maggioritari, ovvero sullo spirito di intensa ostilità che il confronto tra due partiti, tra i quali uno solo destinato a ottenere l'intera rappresentanza, poteva generare, uno spirito dannoso per le istituzioni rappresentative. *“Ayons une représentation libre et proportionnelle - questo l'auspicio del giurista inglese -, et nous pourrons espérer que l'intelligence et la loyauté finiront pour prévaloir dans l'exercice de la puissance politique.”*<sup>317</sup> Come possiamo notare, si trattò di una relazione molto generica, nel corso della quale Thomas Hare si limitò a mettere in luce i punti più critici del sistema maggioritario e ad auspicare, per contro, l'adozione della proporzionale, senza però

---

<sup>315</sup> Victor D'Hondt et al., *Op. cit.*, pp. 4-5

<sup>316</sup> *Ivi*, pp. 7-8

<sup>317</sup> *Ivi*, p. 10

indicare una particolare formula di trasformazione dei voti in seggi (del resto il titolo del suo brevissimo saggio e l'argomento del quale si sarebbe dovuto occupare erano chiari, *Le système actuel et ses résultats*), anche se naturalmente, il fatto che lui fosse stato negli anni il più grande propugnatore della rappresentanza personale e che, nel suo breve scritto, avesse citato i limiti posti dal maggioritario alla scelta dei candidati da parte degli elettori, lasciava intuire chiaramente che il metodo da lui preferito fosse ancora quello che portava il suo nome, il voto singolo trasferibile. Ma nel corso della tre giorni di Anversa, ovviamente, la relazione dello Hare non fu la sola, anzi fu accompagnata, nell'ambito di un volume appositamente predisposto per l'occasione, oltre che da quella del segretario della *Société réformatrice française*, Maurice Vernes che, in sostituzione del presidente Georges Picot, ripercorse brevemente i tentativi di riforma elettorale in senso proporzionale in Europa, così come nelle Americhe, dai rapporti degli altri due grandi padri del proporzionalismo europeo e mondiale, l'inflessibile propugnatore dell'idea, Ernest Naville (anch'egli, come lo Hare, fu impossibilitato a partecipare di persona al consesso), e l'astro in prepotente ascesa nella definizione della questione, nonché padrone di casa, Victor D'Hondt. Esaminiamoli nel dettaglio entrambi per cercare di approfondire quelli che furono i temi al centro del dibattito di Anversa. Quello affidato al padre dell'Associazione riformista ginevrina riguardava l'esame dei principi della riforma proporzionalista, della loro importanza e delle obiezioni che essi sollevavano. *“Lorsque une démocratie est complète – diceva il Naville – c'est à dire qu'il n'existe plus aucun pouvoir héréditaire, et que tout procède de l'élection, le mode de représentation devient la question vraiment fondamentale de l'organisation politique, et la parole de Royer-Collard: << Une loi électorale est une constitution >>, se réalise dans sa plénitude. Dans les états constitutionnels où il existe des pouvoirs héréditaires, le système électoral n'en conserve pas moins une importance capitale, parce qu'il importe que la part faite à l'élément démocratique soit convenablement réglée. Il est du reste facile de constater que, dans les monarchies constitutionnelles, la prépondérance croissante des corps directement élus par les citoyens est, en tous pays, un des caractères manifestes de la marche actuelle des affaires politiques.”*<sup>318</sup> La legge elettorale veniva dunque interpretata come la questione fondamentale, capitale, della democrazia rappresentativa. Altrettanto capitale, di conseguenza, diventava chiedersi a quale principio essa dovesse essere ispirata: secondo il Naville, e ovviamente secondo tutti i proporzionalisti, si trattava di sostituire all'idea della

---

<sup>318</sup> *Ivi*, p. 12

maggioranza, espressione del numero e della forza, che sarebbe dovuta comunque rimanere alla base del diritto di deliberazione, l'idea della proporzionalità, che era invece espressione di giustizia. “*On croit souvent –* proseguiva il fondatore dell'Associazione ginevrina - *, lorsqu'on n'a pas réfléchi sur cet ordre de choses, que la composition d'un corps élu est uniquement le résultat des suffrages des électeurs. L'on ne fait pas attention que, les mêmes suffrages étant émis, la composition des corps qui résulte de leur émission peut être très différente selon la nature du système électoral, ce qui est pourtant évident en théorie et absolument démontré par les faits.*”<sup>319</sup> Importanza della legislazione; importanza dei corpi rappresentativi investiti del potere legislativo; importanza dei sistemi elettorali che influenzavano la composizione di tali corpi. Questi tre concetti, secondo il Naville, venivano riassunti in un'unica, sola e determinante affermazione: importanza della riforma elettorale. Un'importanza che poteva essere (con una certa assonanza e consonanza rispetto al pensiero espresso dallo Hare nella sua relazione) politica e morale. La prima poneva le sue radici nella classica distinzione tra potere di decisione e potere di rappresentanza e nella necessità di garantire, attraverso il concorso all'elezione di tutti i gruppi elettorali con un certo peso all'interno della società, che le deliberazioni venissero prese dall'autentica maggioranza del paese, al contrario di quanto avveniva nei sistemi maggioritari, dove, come abbiamo detto più volte, secondo i proporzionalisti le leggi venivano approvate dalla maggioranza di una minoranza. Ma la riforma di questo errore e il cambio del metodo di scrutinio sarebbero stati determinanti dal punto di vista morale ancor più che da quello politico (pur essendo le istituzioni politiche e le influenze morali due cose distinte, per quanto non separate), avendo il potere di guarire quella che il filosofo ginevrino chiamava, appunto, “malattia morale artificiale della società”, consistente nella esasperazione delle lotte elettorali, che si traducevano in confronti tra vincitori e vinti, al termine dei quali i primi ottenevano tutto e ai secondi non era concesso niente. Questo, con la proporzionale e con l'equa e giusta rappresentanza che essa avrebbe comportato, non sarebbe più accaduto. “*Le misères humaines resteront, il n'y en aura toujours que trop; mais elles ne seront plus surexcitées par une loi de combat. La prime accordée à la fraude ou à la violence deviendra si minime qu'elle n'aura presque plus aucune raison d'être, puisque les suffrages illégitimes qui peuvent décider maintenant d'une victoire totale, ne pourront plus qu'augmenter un peu la part de représentation d'un group entre plusieurs. Tandis qu'aujourd'hui on vote toujours contre les candidats de ses adversaires, on votera*

---

<sup>319</sup> *Ivi*, p. 14

*pour les siens. La bonne émulation remplacera la lutte mauvaise. La justice étant, de par la loi, le résultat du scrutin, l'opération électorale développera l'idée du droit et non plus, comme maintenant, les instincts de la guerre et du jeu, le plaisir de vaincre et d'écraser.*"<sup>320</sup> Insomma, vediamo qui utilizzato tutto il tradizionale armamentario a favore dei sistemi elettorali proporzionali, tutte le argomentazioni a loro sostegno che abbiamo ampiamente sviscerato nel capitolo precedente (v. § I.5), così come nel capitolo precedente (v. § I.6) abbiamo esaminato tutte le obiezioni che alla proporzionale muovevano i suoi avversari. Argomentazioni che non staremo qui a ricordare, ma che vennero descritte nel dettaglio dal Naville nella sua ampia relazione alla Conferenza di Anversa, che egli concluse facendo ricorso alla distinzione tra la vera democrazia, alimentata dal concorso di tutte le classi dei cittadini alla direzione degli affari del paese e che solo una riforma elettorale avrebbe potuto permettere di stabilire, e la falsa democrazia, quella dei capi-partito avvezzi alle manovre elettorali e alla conquista del potere nonostante l'appoggio di un gruppo di elettori relativamente piccolo, ma molto disciplinato: quella che egli chiamava demagogia e che a suo avviso era il risultato del principio maggioritario allora in vigore un po' in tutte le democrazie rappresentative.

Molto meno filosofica e più tesa ad affrontare i temi pratici della rappresentanza proporzionale, la relazione di Victor D'Hondt, *Étude d'un Système Pratique – Exposé du Système Adopté par l'Association Réformiste Belge*. Già nel titolo, dunque, vi era una novità significativa, ovvero il fatto che l'Associazione proporzionalista belga avesse ufficialmente adottato un sistema di rappresentanza proporzionale, che, come già accennato, coincideva con quello ideato dal matematico di Gand, che nella sua relazione presentò anche un articolato progetto pronto per essere messo in pratica. Prima di parlare di questo metodo però, il D'Hondt fece un rapido cenno ai sistemi proposti nel passato per garantire la rappresentanza delle minoranze, sistemi a suo avviso a ragione chiamati empirici dall'Associazione ginevrina e ora inevitabilmente sorpassati perché il tema, ormai, non era più quello della rappresentanza delle minoranze, bensì quello della *“représentation proportionnelle de tous, majorité e minorité, que partout on s'efforce d'obtenir. Or, pour la réaliser, il est indispensable qu'un système soit adopté, qui, s'appuyant sur une base mathématique indiscutable et usant des procédés aisément intelligibles, produise des résultats dont l'équité, la fidélité ne puissent être davantage contestées.*

---

<sup>320</sup> Ivi, pp. 21-22

[...] *Quel est en matière de représentation proportionnelle l'idéal à atteindre? Il faut d'abord, dans la mesure du possible, placer tous les électeurs sur le pied d'une parfaite égalité, les faire jouir tous de la même puissance électorale et leur permettre d'en disposer à leur gré.*"<sup>321</sup> A questo punto il D'Hondt si chiedeva quale fosse il metodo per riuscire a garantire agli elettori la perfetta eguaglianza cui ogni proporzionalista ambiva. La sua forte adesione andava al sistema che lui chiamava delle "liste concorrenti" e del "doppio voto simultaneo": l'elettore dunque avrebbe dovuto avere la possibilità di votare per la lista alla quale si fosse sentito più vicino, esprimendo contemporaneamente la propria preferenza anche per dei candidati, non necessariamente appartenenti alla medesima lista, come invece prevedeva il sistema della lista libera elaborato dall'Associazione ginevrina.<sup>322</sup> Clausola che il D'Hondt giudicava una compressione eccessiva della libertà dell'elettore, proponendo dunque un procedimento diverso: ciascun elettore avrebbe dovuto possedere tanti voti quanti fossero stati i deputati da eleggere all'interno della circoscrizione. Sarebbe toccato a lui poi decidere se darli tutti a candidati appartenenti alla stessa lista, oppure a candidati di liste diverse; voti che avrebbero inciso, *pro quota*, anche sulla cifra elettorale dei partiti di appartenenza dei singoli eligendi. Una disposizione, questa, che avrebbe avuto il vantaggio di permettere all'elettore di disporre a suo piacimento dei propri voti, mettendo su un piano di eguaglianza tutti i gruppi con un'adeguata forza elettorale e facilitando l'accesso alla rappresentanza di coloro che fino a quel momento ne erano stati esclusi, ma che, al contempo, attraverso la previsione che ogni voto di preferenza sarebbe dovuto valere anche come un voto alla lista del candidato prescelto, avrebbe impedito le manovre sporche dei partiti, non consentendo loro, ad esempio, di decapitare le liste dei loro rispettivi avversari, indicando ai propri elettori di dare dei voti di preferenza ai candidati meno importanti all'interno di queste ultime.

Ma c'era anche un altro punto sul quale l'interpretazione del sistema della lista libera data dal D'Hondt e, attraverso la sua voce, dall'Associazione riformista belga, si distanziava da quella dell'organizzazione ginevrina e si trattava del ricorso al quoziente elettorale, giudicato dagli Svizzeri come il modo migliore per ripartire i seggi e che invece il D'Hondt riteneva, vista l'impossibilità di attribuire tutti i seggi attraverso la prima ripartizione e la conseguente necessità di ricorrere al principio della maggioranza relativa assegnando i

---

<sup>321</sup> *Ivi*, pp. 61-62

<sup>322</sup> In realtà, come abbiamo visto, anche il sistema della lista libera ideato dall'Associazione riformista di Ginevra prevedeva la possibilità di inserire nella lista candidati esterni alla lista stessa. Tuttavia, alla fine, questo *panachage* individuale sarebbe risultato inutile, perché i voti ottenuti dagli eligendi su più liste non si sarebbero potuti aggiungere, ma sarebbero valse soltanto quelli conseguiti all'interno della rispettiva lista di appartenenza.

seggi vacanti alle liste che avessero potuto contare sulle frazioni di quoziente più elevate, foriero di disequaglianze. Sappiamo bene quali fossero le argomentazioni addotte dal rappresentante dell'Associazione belga contro il metodo dei più alti resti e sappiamo anche quale fosse stato il suo punto d'approdo, che egli sostenne con forza anche in occasione della Conferenza di Anversa: si trattava, naturalmente, del divisore comune, o, come la chiamava il D'Hondt, della cifra di ripartizione. Un procedimento semplice e veloce, che avrebbe necessitato soltanto di qualche nozione elementare di matematica e al quale aveva dato il proprio gradimento, come ricordava lo stesso D'Hondt, anche uno dei primi sostenitori del sistema delle liste concorrenti, Ernest Naville. *“Tels sont les principes sur lesquels est basé le système adopté par l'Association réformiste belge et expérimenté avec succès par elle dans de nombreuses réunions publiques. Nous pensons qu'il présente le précieux avantage de pouvoir s'accomoder parfaitement aux exigences de tout système pratique de représentation proportionnelle, parce que les règles qu'il trace au point de vue de la liberté des électeurs et de la sincérité des élections sont celles dont l'admission s'impose partout où l'on veut faire des corps élus l'image fidèle des corps électoraux.”*<sup>323</sup>

Il D'Hondt proseguiva poi con la spiegazione pratica del funzionamento del sistema in questione, che effettivamente era molto semplice nelle sue linee fondamentali. Ciascun elettore avrebbe dovuto avere tanti voti quanti fossero stati i deputati da eleggere, voti che avrebbe potuto distribuire come avesse creduto, dando la preferenza solo a una lista di candidati (e a quel punto tutti i voti sarebbero andati a quella lista) o allocando le preferenze tra candidati di diverse liste (le quali, come abbiamo visto, avrebbero beneficiato *pro quota* dei voti di preferenza accordati ai propri candidati). La somma di questi suffragi avrebbe costituito la cifra elettorale che, per ciascuna forza politica, sarebbe poi stata divisa per 1, 2, 3, ecc. fino ad esaurimento dei deputati da eleggere all'interno della singola circoscrizione. Messi in ordine decrescente tutti i quozienti in tal modo ottenuti, quello corrispondente all'ultimo seggio da allocare sarebbe stata la cifra di ripartizione, alla quale sarebbero dovute essere rapportate le cifre elettorali di ciascun partito, così da ottenere, eliminata la parte frazionale del quoziente, i seggi ad esso spettanti.<sup>324</sup>

*“L'examen attentif – concludeva il D'Hondt – auquel va se livrer la Conférence internationale d'Anvers sera pour notre système une épreuve significative. On nous*

---

<sup>323</sup> Victor D'Hondt et al., *Op. cit.*, pp. 67

<sup>324</sup> Per una lettura completa del progetto presentato da Victor D'Hondt alla Conferenza di Anversa rimandiamo a *ivi*, pp. 74-76

*jugera, nous avons la conviction, avec cet esprit d'équité qui est l'essence même de la noble cause dont nous avons voulu hâter le triomphe par nos travaux.*<sup>325</sup>

Una prova superata, a giudicare, oltre che dalle successive applicazioni concrete del sistema, dalle deliberazioni immediate della Conferenza di Anversa, che, al termine di tre giorni di discussione, approvò all'unanimità una mozione presentata dal già citato Maurice Vernes e dal rappresentante dell'Associazione riformista di Basilea Eduard Hagenbach-Bischoff<sup>326</sup> che diceva:

“La Conferenza Internazionale decide:

1° Il sistema della maggioranza assoluta viola la libertà dell'elettore, provoca la frode e la corruzione e può dare la maggioranza della rappresentanza alla minoranza del corpo elettorale;

2° La rappresentanza proporzionale è il solo mezzo di assicurare il potere alla maggioranza reale del paese, il controllo alle minoranze, una rappresentanza esatta di tutti i gruppi seri del corpo elettorale;

3° Con le debite riserve sull'apprezzamento delle necessità di ciascun paese, il sistema D'Hondt della concorrenza delle liste con cifra ripartitrice, adottato dall'Associazione belga, segna un considerevole progresso sui sistemi antecedentemente proposti e costituisce un modo pratico e rigoroso di attuare la rappresentanza proporzionale.<sup>327</sup>

Herman Dumont propose anche di aggiungere il voto cumulativo al sistema D'Hondt, ma,

---

<sup>325</sup> *Ivi*, p. 77

<sup>326</sup> Il professor Hagenbach-Bischoff, presidente fin dalla fondazione, avvenuta nell'aprile del 1882, dell'Associazione riformista di Basilea, sarebbe poi balzato agli onori delle cronache proporzionaliste quattro anni dopo la Conferenza di Anversa, quando, il 9 marzo 1889, in una gremita assemblea di cittadini annunciò il metodo proporzionale da lui escogitato e che sarebbe diventato quello prevalente nei Cantoni svizzeri, anche perché, in un certo senso, coniugava il metodo del quoziente con quello elaborato da Victor D'Hondt, del quale condivideva i presupposti e le critiche al primo, tanto che, di fatto, il sistema da lui ideato conduceva agli stessi risultati. Lo scopo era quello di eliminare l'utilizzazione dei resti elettorali, in primo luogo attraverso l'abbassamento del quoziente. In pratica, la cifra elettorale generale sarebbe dovuta essere divisa per il numero dei seggi da distribuire, aumentato di un'unità (il metodo Hagenbach-Bischoff, infatti, è noto anche come metodo del +1). A ogni lista sarebbero spettati tanti seggi quante volte la propria cifra elettorale avesse raggiunto tale quoziente. Nel caso fossero rimasti dei seggi da allocare, si sarebbe dovuto procedere alla divisione dei voti ottenuti da ciascuna lista per il numero dei seggi a esse assegnato aumentato di uno. Sarebbero stati eletti i candidati delle liste con il quoziente più elevato. Qualora fossero rimasti ancora dei resti da assegnare si sarebbe dovuto ripetere quest'ultimo passaggio. Tuttavia, nel corso della storia elettorale il metodo del +1 è stato associato anche, e soprattutto, ai più alti resti, traducendosi dunque in un semplice abbassamento del quoziente di partenza e in un maggior numero di seggi allocati grazie alla prima ripartizione.

Cfr. Gaspare Ambrosini, *Op. cit.*, pp. 105-108

<sup>327</sup> Gino Bandini, *Op. cit.*, pp. 208-209.

Cfr. anche Eugène Goblet d'Alviella, *Op. cit.*, p. 56 e Andrew McLaren Carstairs, *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*, London, George Allen & Unwin, 1980, pp. 2-3

Per un resoconto completo della tre giorni di Conferenza, cfr. Association Réformiste Belge, *Conférence Internationale pour la Représentation Proportionnelle: Anvers 7, 8 et 9 Août 1885*, Bruxelles, Bureau de la Revue, 1885

su pressione del De Smet de Nayer, ritirò la sua mozione anche per non compromettere l'unanimità, e di conseguenza la forza, delle deliberazioni di un Congresso i cui risultati vennero salutati così da Maurice Vernes: *“L'impression qui est résultée par la Conférence, est que la question de la représentation proportionnelle est mûre pour l'application. La recherche théorique a été poussée aussi loin que possible; les procédés d'application ont été discutés, pèsés et vérifiés. Il dépend maintenant d'hommes convaincus et libéraux de les faire entrer dans la pratique. Nous souhaitons que l'honneur de ce succès revienne à la Belgique, comme elle a eu celui de grouper, depuis quelques années, en un faisceau, des bonnes volontés jusque là dispersées.”*<sup>328</sup>

La Conferenza Internazionale d'Anversa rappresentò effettivamente un passo decisivo e importantissimo (*“le fait le plus considérable qui se soit produit [...] en faveur de notre cause”*<sup>329</sup> la definì l'anno successivo Ernest Naville) sulla strada dell'affermazione dei sistemi elettorali proporzionali, anche se per le sue prime applicazioni alle istituzioni rappresentative si dovette aspettare ancora qualche anno. Ma, soprattutto, essa sancì ufficialmente un momento fondamentale nella storia del movimento proporzionalista, perché segnò la vittoria del metodo del divisore formulato da Victor D'Hondt e, cosa ancor più importante, il trionfo del metodo della libera concorrenza delle liste (con qualsiasi metodo di ripartizione proporzionale fosse stato coniugato) sulla rappresentanza personale che, da quel momento in poi, finì nel dimenticatoio e, quando la proporzionale fece il suo trionfale ingresso sulla scena delle istituzioni rappresentative tra gli ultimi anni del XIX secolo e l'inizio del XX, rimase confinata a realtà demograficamente (e dunque elettoralmente) molto piccole. Vedremo più avanti i perché di tutto questo, non prima però di approdare finalmente alla descrizione delle vicende che riguardarono le (poche) applicazioni concrete della rappresentanza proporzionale in Europa nel diciannovesimo secolo.

---

<sup>328</sup> Cito da Eugène Goblet d'Alviella, *Op. cit.*, pp. 56-57

<sup>329</sup> Ernest Naville, *Rapport sur les Progrès de la Représentation Proportionnelle*, Bruxelles, Imprimerie Polleunis, Ceuterick et Lefébure, 1886, p. 6

## Capitolo III. Dalla teoria alla pratica: la proporzionale si fa legge

### III.1 I precursori, dall'Europa all'Australia: Thomas Wright Hill e Rowland Hill

Abbiamo detto, nel capitolo precedente, che, nonostante il ruolo di capitale importanza da lui svolto nella propaganda e nella teorizzazione sistematica, Thomas Hare non potesse essere considerato l'inventore del primo metodo pratico di rappresentanza proporzionale, né il fondatore di quel sistema che poi sarebbe invece passato alla storia come metodo Hare, ovvero quello del voto singolo trasferibile. I suoi precursori, che furono anche i primi pratici sperimentatori della rappresentanza proporzionale con questo tipo di formula di trasformazione dei voti in seggi, vanno ricercati sempre in Inghilterra, ma le prime notizie delle loro azioni sul fronte elettorale risalgono a più di trent'anni prima rispetto alle riflessioni dello Hare. Siamo a cavallo tra gli anni '10 e '20 del diciannovesimo secolo, periodo durante il quale già qualcosa cominciava a muoversi sul fronte di nuovi metodi di rappresentanza miranti a scalzare i sistemi maggioritari comunemente usati in Europa per l'elezione delle istituzioni rappresentative, tanto che in Francia apparve, proprio nel 1820, sugli *Annales de Mathématiques Pures et Appliquées*, quella che probabilmente fu la prima pubblicazione che suggerì l'applicazione di un sistema assimilabile alla rappresentanza proporzionale come metodo diverso da quelli tradizionali per l'elezione dei parlamentari: si trattava dell'articolo di un matematico, Joseph Diaz Gergonne, intitolato *Arithmétique Politique. Sur les Élections et le Systeme Représentatif*, che, sia nei punti di partenza che in quelli di arrivo anticipava le tesi dei proporzionalisti. Le assemblee elettive, a suo avviso, non rispecchiavano che la minoranza degli elettori e dunque non offrivano una rappresentanza molto fedele dei diversi sentimenti e delle diverse opinioni presenti nel paese. Per questo egli ipotizzava un sistema elettorale, in base al quale gli elettori, nel giorno delle consultazioni, “*se grouperaient spontanément, suivant la nature de leurs opinions, de leurs intérêts ou de leurs vœux. Et il n'y aurait, au plus, que ceux qui ne trouveraient pas à se réunir chez eux en nombre suffisant, et ne voudraient pas voter avec leur entourage, qui seraient obligés de se transporter ailleurs, pour émettre un voeu*”

utile.”<sup>330</sup> Per eleggere un deputato, secondo i due articoli del progetto di legge elettorale da lui proposto,<sup>331</sup> sarebbero stati necessari i suffragi di duecento elettori. In questo modo, il voto della maggioranza della camera elettiva, sosteneva Gergonne, sarebbe stato la vera espressione dell’opinione della maggioranza, se non della nazione, quantomeno della maggioranza degli aventi diritto al voto. Come non trovare in queste affermazioni la distinzione “*in nuce*” tra diritto di decisione e diritto di rappresentanza, cuore della questione proporzionale e, soprattutto, come non vedere nel raggruppamento spontaneo dei voti degli elettori sui candidati scelti un’anticipazione di quei “gruppi quozientali”, basati sulla volontarietà, che Thomas Hare sistematizzò quasi quattro decenni più tardi? Tuttavia, nonostante lo scarno progetto di legge, Gergonne non suggerì alcun metodo concreto per mettere in pratica le sue idee, che rimasero perciò un esercizio di elaborazione teorica. Ma, come dicevamo, in Inghilterra, nello stesso periodo, operarono due pionieri della rappresentanza proporzionale, padre e figlio, che furono di fatto i primi a metterla in pratica e al primo dei quali si fa risalire l’invenzione del voto singolo trasferibile: parliamo di Thomas Wright Hill, l’inventore appunto, e di Rowland Hill (noto anche e soprattutto per la creazione del moderno sistema postale), il primo propugnatore, nonché fautore del primo esperimento al mondo, per quanto parziale, di applicazione di quel sistema ad elezioni pubbliche (amministrative in questo caso).

Thomas Wright Hill, nel corso della sua lunga vita, fu insegnante a Kidderminster e Birmingham, ma soprattutto un uomo da sempre attento ai problemi della rappresentanza delle minoranze come ci raccontano, nella biografia di Rowland Hill, lo stesso Rowland Hill e suo nipote, George Birkbeck Hill, dando notizia anche del fatto che Wright Hill avesse elaborato un progetto sostanzialmente coincidente con quello che qualche decennio più tardi avrebbe autonomamente ideato e descritto Thomas Hare. “*He was earnestly in favour of the representation of minorities and about sixty years ago drew up a plan for effecting this, which was in substance the same as that lately promulgated, and indeed,*

---

<sup>330</sup> Joseph Diaz Gergonne, *Arithmétique Politique. Sur les Élections et le Système Représentatif*, “Annales de Mathématiques Pures et Appliquées”, 10, 1819-1820, p. 286

<sup>331</sup> Ecco i due articoli del progetto di legge elaborato dal Gergonne:

*I. Sera électeur d’un département, tout citoyen qui, y ayant son domicile de fait depuis plus d’un an, payera trois cens francs de contributions directes, depuis le même temps.*

*II. Sera, pour cinq années, député d’un département à la chambre élective, tout citoyen qui, ayant son domicile de droit dans ce département depuis plus d’un an, et payant au moins mille francs de contributions directes, depuis le même temps, sera porteur d’un mandat de deux cens électeurs au moins, du même département, lui conférant ce titre, et ne l’ayant conféré à aucun autre depuis les précédentes élections.”*

Cfr. *ibidem*

*independently devised, by Mr Hare.*”<sup>332</sup> La storia di questo piano è molto particolare e si intreccia con quella personale del figlio di Thomas Wright Hill, Rowland, anch’egli, intorno al 1820, insegnante a Birmingham. Nonostante questo ruolo, egli sentiva il bisogno impellente di sapere di più, di migliorare la propria conoscenza in ogni campo. Per questo, nel 1817, come risulta dal suo diario, fondò a Birmingham, insieme ai suoi fratelli, una società, il cui scopo era il miglioramento della conoscenza letteraria dei suoi membri, che si riunivano ogni domenica mattina nella casa estiva degli Hill. L’anno seguente, poi, venne costituita un’altra società per il dibattito letterario e scientifico, aggiungendo alle riunioni della domenica anche quelle del giovedì. Ma l’evento ai nostri fini più interessante data 19 ottobre 1819, quando venne fondata una terza associazione, chiamata *Society for Literary and Scientific Improvement*, il cui scopo era lo stesso delle altre due (il miglioramento della conoscenza dei propri membri in svarati campi del sapere), ma che si distinse perché nel suo regolamento, pubblicato il 21 febbraio del 1820, era previsto che venisse eletta una commissione secondo procedure basate proprio sul piano immaginato da Thomas Wright Hill per garantire la rappresentanza delle minoranze. Fu la prima consacrazione ufficiale del meccanismo della rappresentanza personale e anche la sua prima applicazione pratica, seppur nell’ambito di un contesto limitatissimo. Come ci dice Rowland Hill nel suo diario, alla data di novembre 1821: “*We have adopted a plan for electing a committee which secures a very exact representation of the whole body. Every member is elected by unanimous votes, and he may be recalled at any moment by a resolution of the majority of his constituents, who may then return another representative, but this must be done by unanimous vote. Very much to my surprise, I was the first member elected.*”<sup>333</sup> Già da queste righe, e senza ancora aver approfondito nel dettaglio il sistema elettorale stabilito dalle regole della società, è evidente come le consonanze con quello che sarebbe stato il pensiero dello Hare fossero notevoli: esatta rappresentanza dell’intero corpo elettorale (fosse esso composto dai cittadini di uno stato o, come in questo caso, dagli iscritti a un’organizzazione) e rappresentanti eletti dal voto unanime di gruppi volontariamente associatisi nel sostegno ad un determinato candidato. Ecco che anche in quest’ultimo caso tornava quel concetto di “gruppo quozientale” e di “costituente volontaria” tanto caro a Thomas Hare. Se dal regolamento e dal metodo per l’elezione della commissione da esso previsto, andiamo a esaminare gli obiettivi che portarono i

---

<sup>332</sup> George Birkbeck Hill e Rowland Hill, *The Life of Sir Rowland Hill and the History of Penny Postage*, 1, London, Thos. de la Rue and Co., 1880, p. 24

<sup>333</sup> *Ivi*, p. 69

membri della società ad optare per un sistema elettorale che obbedisse alle linee guida che abbiamo esposto, quelle consonanze diventano strettissime affinità, praticamente identità di vedute, che ci fanno capire la grande importanza e il significato che sia Thomas Wright Hill che Rowland Hill attribuissero a un principio che, per quel momento storico, era estremamente nuovo e che, a molti, sarebbe potuto apparire, e di fatto apparve, originale, quando non bizzarro: *“The objects proposed in arranging the plan of choosing the Committee are:*

*1st. A fair representation (as near as can be) of all the classes of which the general body is composed.*

*2nd. Responsibility on the part of the members of the Committee*

*To obtain the first of these objects, it has been provided that each of the members of the Committee shall be chosen by a section only of the society; and, as will appear upon examination, opportunity is afforded in forming sections, for every voter to class himself with those whose most resemble to his own.*

*To obtain the second object, frequent elections are appointed, and to every section of the society is secured an undoubted right to the services of one individual member of the Committee. Added to this are the provisions that the proceedings of the Committee may be attended by any member as an auditor, and that a public register has to be kept of the attendance, or non-attendance, of each member of the Committee.”<sup>334</sup>*

Da sottolineare la spiegazione data al primo obiettivo del piano: ciascun membro della commissione sarebbe dovuto essere scelto solo da una sezione della società, del corpo elettorale, non dalla maggioranza della stessa che si sarebbe altrimenti impadronita dell'intera rappresentanza. Si trattava di un'ulteriore esplicitazione, qualora ce ne fosse stato bisogno, del principio proporzionalista.

È arrivato ora il momento di analizzare nel dettaglio il funzionamento del sistema elettorale della *Society for literary and scientific improvement*, e quindi il funzionamento del metodo immaginato da Thomas Wright Hill: quota, personalità e trasferibilità dei suffragi ed efficacia unica di ciascun voto ne erano i tratti distintivi, esattamente come erano le caratteristiche più importanti del metodo Hare.<sup>335</sup> Il comitato sarebbe dovuto

---

<sup>334</sup> *Ivi*, pp. 70-71

<sup>335</sup> Ecco le previsioni dell'articolo X delle regole della *Society for Literary and Scientific Improvement*: *"At the first meeting in April, and also in October, a Committee shall be elected, which shall consist of at least one-fifth of the members of the Society. The mode of election shall be as follows: A ticket shall be delivered to each member present, with his own name at the head of it, immediately under which he shall write the name of the member whom he may wish to represent him in the Committee. The votes thus given shall be delivered to the president, who, after having assorted them, shall report to the meeting the number of*

essere composto da un quinto dei membri dell'organizzazione, i quali, per essere eletti, avrebbero dovuto raccogliere esattamente 5 voti: si trattava quindi di un quoziente stabilito precedentemente all'elezione e non sulla base della divisione del numero dei componenti dell'associazione per il numero di rappresentanti da eleggere. Ciascun membro della società avrebbe avuto a disposizione un bigliettino con in testa il proprio nome e sul quale avrebbe dovuto scrivere quello del proprio candidato preferito. Al termine dello scrutinio, tutti i candidati che avessero raggiunto i 5 voti sarebbero risultati eletti e, qualora non fosse stato raggiunto il numero di membri necessario a formare la commissione e, di conseguenza, i candidati eletti avessero ottenuto più di cinque suffragi, i voti in più sarebbero dovuti tornare a chi li avesse espressi in prima battuta (a quali elettori restituire il bigliettino elettorale lo avrebbe deciso un'estrazione a sorte) e si sarebbe così proceduto a un secondo turno di scrutinio nel quale gli elettori il cui voto non fosse stato efficace per l'elezione di un commissario avrebbero potuto esprimere nuovamente la propria preferenza. Qualora fossero rimasti altri posti vacanti, si sarebbe dovuto procedere anche a un terzo turno di scrutinio, terminato il quale la commissione si sarebbe costituita lo stesso, o con un numero di membri inferiore, qualora almeno la metà di quelli previsti fosse stata eletta, o attraverso la nomina da parte dei commissari già eletti dei componenti mancanti, i quali però avrebbero sempre dovuto rappresentare cinque elettori, che sarebbero stati estratti a sorte.

---

*votes given for each nominee. Every one who has five votes shall be declared a member of the Committee; if there are more than five votes given to any one person, the surplus votes (to be selected by lot) shall be returned to the electors whose name they bear, for the purpose of their making other nominations, and this process shall be repeated until no surplus votes remain, when all the inefficient votes shall be returned to the respective electors, and the same routine shall be gone through a second time, and also a third time if necessary; when if a number is elected, equal in all to one-half of the number of which the Committee should consist, they shall be a Committee; and if at the close of the meeting the number is not filled up, by unanimous votes of five for each member of the Committee, given by those persons whose votes were returned to them at the end of the third election, then this Committee shall have the power, and shall be required, to choose persons to fill up their number; and the constituents of each member so elected shall, if necessary, be determined by lot. The President, Secretary, and Treasurer, all for the time being, shall be members of the Committee, ex-officio, whether elected or not. In the intervals between the general elections, it shall be competent to any four members of the society, by a joint nomination, in a book to be opened for the purpose, to appoint a representative in the ensuing Committee; such appointment being made shall not be withdrawn, nor shall the appointees give any vote in the choice of a Committee-man, as such, until after the next election. A register shall be kept by the Secretary of the constituents of every member of the Committee; and the constituents of any member, except those appointed by the Committee (upon whose dismissal that body may exercise a negative), shall have the power of withdrawing their representative, by a vote of their majority, of which vote notice in writing shall be given (subscribed by the persons composing such majority) both to the member so dismissed, and to the Chairman of the Committee; and in the case of a vacancy occasioned by a dismissal as above, or by any other cause, the constituents of the member whose place becomes vacant, may elect another in his stead, by a unanimous vote, but not otherwise; if such election be not made within a fortnight after the vacancy has occurred, the appointment shall devolve upon the Committee."*

Dal funzionamento del sistema possiamo notare come esso fosse poco adatto a essere applicato a elezioni legislative, sia per il fatto che gli elettori erano chiamati a votare più volte, non potendo scrivere sul proprio biglietto una lista di candidati in ordine di preferenza, sia per la mancata garanzia della segretezza del voto: difetti in realtà correggibilissimi attraverso l'adozione di un sistema di voto che avesse permesso all'elettore di scrivere sulla propria scheda (non firmata) un certo numero di eligendi in ordine di gradimento, eliminando la necessità del voto differito e permettendo di conseguenza agli scrutatori di procedere ad un unico spoglio dei voti.

Secondo le testimonianze di Rowland Hill, riportate all'interno di un libro di Enid Lakeman e James Douglas Lambert, nel 1821 Thomas Wright Hill adottò il sistema da lui inventato, e fatto proprio dall'associazione fondata da suo figlio, per l'elezione dei rappresentanti degli studenti nella scuola nella quale insegnava. Il sistema era pressochè identico a quello che abbiamo visto, se si esclude la possibilità concessa agli elettori di eliminare i candidati più deboli riversando i loro voti su altri con maggiori possibilità di vincere: *"Pupils were asked to elect a committee by standing beside the boy they liked best. This first produced a number of unequal groups, but soon the boys in the largest groups came to the conclusion that not all of them were actually necessary for the election of their favourite and some moved on to help another candidate, while on the other hand the few supporters of an unpopular boy gave him up as hopeless and transferred themselves to the candidate they considered the next best. The final result was that a number of candidates equal to the number required for the committee were each surrounded by the same number of supporters, with only two or three boys left over who were dissatisfied with all those elected."*<sup>336</sup>

Rowland Hill fece tesoro di queste esperienze quando divenne segretario della Commissione per la colonizzazione dell'Australia del Sud, possedimento britannico istituito nel 1836 e la cui capitale era Adelaide. *"As regards the political system of the colony, I may be allowed to mention that when the Commissioners, in their third annual report, recommended Government to grant it municipal institutions, the recommendation included at my suggestion the plan which has already been spoken of as devised by my father many years before, and has recently been more known to the world in connection*

---

<sup>336</sup> Enid Lakeman e James Douglas Lambert, *Voting Democracies: a Study on Majority and Proportional Electoral Systems*, London, Faber and Faber, 1959, p. 101.

Un'avvertenza: quando venne chiesto a Enid Lakeman quale fosse la fonte di questa informazione, rispose di non ricordarla. Non siamo riusciti a trovare documenti che la confermino. È dunque opportuno essere prudenti nel citarla, per quanto si tratti di un episodio verosimile e raccontato da molti studiosi.

*with the name of Mr. Hare. This plan was adopted at the time, though abandoned at a later period.*"<sup>337</sup>

Nel momento in cui Adelaide si dovette dotare di istituzioni municipali, Rowland Hill si ricordò del progetto elaborato da suo padre e sperimentato nella sua associazione, per quanto il sistema raccomandato nel terzo rapporto annuale della Commissione, del quale egli ispirò i pasaggi dedicati alle elezioni, fosse più simile al metodo ipotizzato da Gergonne che al voto singolo trasferibile. Una volta definito il numero degli elettori (sarebbero dovuti essere tali solo coloro che avessero pagato le imposte dirette) e quello dei membri da eleggere, si sarebbe dovuto stabilire il quoziente, pari al rapporto tra il primo e il secondo. Per evitare che le minoranze venissero escluse dalla rappresentanza, Hill immaginò un sistema in base al quale gli elettori si sarebbero dovuti raccogliere spontaneamente in tante sezioni o “*quorum*” (la cui dimensione minima sarebbe stata naturalmente quella del quoziente elettorale) quanti fossero stati i membri da eleggere. Sezioni che, nel caso in cui fossero state in grado di sceglierlo all’unanimità, avrebbero eletto un rappresentante al consiglio municipale. Qualora invece ciò non si fosse verificato, l’elezione si sarebbe dovuta svolgere a scrutinio maggioritario e naturalmente avrebbe dovuto riguardare soltanto gli elettori che non fossero stati in grado di eleggere i rappresentanti secondo la procedura che abbiamo appena visto. Per precisare meglio quale fosse il metodo di scrutinio che Rowland Hill avesse in mente, riportiamo un piccolo stralcio del terzo rapporto annuale (1838) della Commissione per la colonizzazione dell’Australia del Sud.<sup>338</sup> “*We would further venture to recommend, that the municipal elections may be so conducted that a majority of the ratepayers may not have the power to exclude the minority from returning their due proportion of members to the Common Council. [...]When the number of which the Common Council may consist is determined, and the number of electors ascertained, then the electors shall, by voluntary classification, form themselves into as many equal electoral sections or quorums as there are members to be elected; and each of these equal quorums shall, provided they can agree upon a unanimous vote, return one member to the Common Council. By this mode of election, parties will bear the same proportion to each other in the Council which they may bear in*

---

<sup>337</sup> George Birkbeck Hill e Rowland Hill, *Op. cit.*, 1, p. 223

<sup>338</sup> Il rapporto in questione, tra l’altro, non raccomandava solo la creazione di istituzioni rappresentative municipali ad Adelaide, ma in tutte le città della colonia dell’Australia del Sud che avessero raggiunto almeno i 2.000 abitanti.

*the elective body. And the minority will be secure of being fairly and fully represented.*”<sup>339</sup>

Effettivamente il sistema elettorale adottato per la scelta del consiglio municipale della città di Adelaide, tradotto poi nello “*Act to Constitute a Municipal Corporation for the City of Adelaide*” del 19 agosto 1840, fu molto simile a quello suggerito, come ci racconta anche Catherine Helen Spence nella sua autobiografia.<sup>340</sup> Fu infatti varata una legge elettorale che conteneva una clausola per la rappresentanza proporzionale: qualora un diciannovesimo degli elettori avesse deciso di unire i propri voti in sostegno di un determinato candidato, avrebbe dovuto dichiarare le proprie intenzioni in un giorno prestabilito e, automaticamente, il candidato così scelto sarebbe risultato eletto, dal momento che avrebbe raggiunto quel *quorum* volontario del quale parlava il rapporto che abbiamo citato. Al massimo entro i tre giorni successivi, poi, si sarebbe dovuto procedere, con metodo maggioritario, alla scelta dei consiglieri rimasti da eleggere.<sup>341</sup> Questo sistema, che evidentemente non teneva in gran considerazione la segretezza del voto, esordì il 31 ottobre del 1840 e, benchè soltanto due consiglieri furono eletti in base al meccanismo del *quorum*, quella va considerata una data storica, perché si trattò della prima applicazione al

---

<sup>339</sup> Colonization Commission of South Australia, *Third Annual Report of the Colonization Commissioners of South Australia to Her Majesty's Principal Secretary of State for the Colonies*, 1838, p.19.

Cfr. anche Thomas Wright Hill, *Selection of Papers*, London, John W. Parker and Son, 1860, pp. 87-88

<sup>340</sup> Cfr. Catherine Helen Spence, *An Autobiography*, Sidney, University of Sidney Library, 1997 (1 ed. 1910), p. 17

<sup>341</sup> Ecco cosa prevedevano le clausole IX e X dello *Act to Constitute a Municipal Corporation for the City of Adelaide*:

“IX. *That on the registration being so completed, the Returning Officer shall cause to be inserted, once in each of the said newspapers and Gazette, a public advertisement declaring the total numbers of voters admitted on the roll, with the proportion required to constitute each electoral section or quorum empowered to return a member of the common council in manner after provided, which shall be as nearly as the numbers will admit one 19th part of the whole qualified voters, and the returning officer shall, by the said advertisement, appoint polling places and a day for receiving the votes of all electors who may exercise their option of forming such electoral sections or quorums and also polling places and a day at a distance of not more than three days thereafter for completing the election, in case the entire number of common councilmen shall not be returned by quorums in manner after mentioned.*”

“X. *That it shall be competent to the electors by voluntary classification to form themselves into as many electoral sections or quorums as there are members to be elected, and each of these quorums may, provided they can agree upon a unanimous vote, return one member to the common council, and on the said first appointed day, between three hours of ten o'clock of the forenoon and 4 o'clock if the afternoon, and at the polling place or places appointed as aforesaid, when and as often as any number of qualified electors, amounting to the proportion required to constitute such quorum as aforesaid shall assemble and appear personally at the poll and declare their unanimous vote in favor of any single candidate, the Returning Officer, or such assessor as he may appoint to be for him at such polling place, shall enter in a poll book in the form as nearly as may be of the schedule C hereto annexed the names of the electors in every such quorum, respectively specifying under proper columns the names of the candidates so voted for, and at four o'clock in the afternoon the assessors if acting at separate polling places shall certify and seal their respective poll books and proceed to deliver them to the said Returning Officer, and the said Returning Officer shall forthwith scrutinize the poll books and declare duly returned to the common council all members so elected by the unanimous votes of quorums respectively. Provided always that no elector voting with any such quorum in the return of a member as aforesaid shall be competent to vote at the subsequent part of the election, as hereinafter provided, or for more than one candidate.*”

mondo, per quanto parziale, di un sistema di rappresentanza proporzionale a una elezione pubblica.<sup>342</sup> Un sistema elaborato nella culla della democrazia rappresentativa ed esportato in Australia, dove venne messo in pratica ben 15 anni prima che qualcosa del genere accadesse in Europa, in un piccolo paese come la Danimarca.

### III.2 Il caso Andrae: la legge elettorale danese

L'evoluzione delle istituzioni rappresentative, il processo che ho chiamato nel primo capitolo di proporzionalizzazione della rappresentanza, l'estensione delle basi della rappresentanza stessa che nella seconda metà del diciannovesimo secolo conobbe le sue prime concretizzazioni, fecero sì che, nei luoghi più diversi d'Europa (e del mondo) si riflettesse sull'eccessivo peso delle maggioranze nel processo elettivo e sul modo per garantire alle minoranze un peso adeguato alla loro forza numerica. E così accadde che un oscuro (allora) Ministro delle Finanze danese, un apprezzato matematico appartenente al campo conservatore, Carl Christopher Georg Andrae, inventasse e facesse approvare dal parlamento, senza conoscere i precedenti (né Thomas Wright Hill, né Rowland Hill, né i loro precursori ideali) un sistema di rappresentanza proporzionale con voto singolo trasferibile molto simile a quello da essi ideato, con la notevole differenza di essere ben più moderno e dunque maggiormente adatto a delle elezioni di istituzioni rappresentative di una monarchia costituzionale europea, ma soprattutto praticamente identico a quello che pochi anni più tardi elaborò e rese famoso Thomas Hare. *“It furnishes another example – scriveva John Stuart Mill nella terza edizione del suo *Considerations on Representative Government* cercando di spiegarsi e spiegare il perché fossero stati ideati due metodi sostanzialmente uguali in modo del tutto indipendente – of how ideas tending to solve the general problems of humanity may arise simultaneously in more than a great mind.”*<sup>343</sup>

È soprattutto con riferimento alla storica trovata dell'Andrae che abbiamo più volte ricordato come il giurista inglese non possa essere considerato il creatore e l'inventore

---

<sup>342</sup> Per una descrizione ancor più dettagliata delle vicende qui ricostruite, cfr. George Hervey Hallett e Clarence Gilbert Hoag, *Proportional Representation*, New York, The Macmillan Company, 1926, pp. 164-171

<sup>343</sup> Cito da Poul Andrae, *Andrae and His Invention. The Proportional Representation Method*, Philadelphia, 1926, p. 88 (*Andrae og Hans Opfindelse Forholdstals Valgmaaden*, 1905)

della rappresentanza proporzionale, né tantomeno del voto singolo trasferibile, che ebbe come primo approdo europeo di una certa rilevanza, dopo aver conosciuto, grazie agli Hill, una minuscola applicazione in Inghilterra e una variazione sul tema in una sua colonia come l’Australia del Sud, un piccolo stato come la Danimarca. La paternità del voto singolo trasferibile nella sua versione moderna deve quindi essere riconosciuta all’Andrae.

Prima di addentrarci nella spiegazione del metodo adottato dal matematico danese, dobbiamo esaminare la situazione della Danimarca intorno alla metà del diciannovesimo secolo, dal momento che sicuramente sussistevano al suo interno delle particolari condizioni le quali fecero sì che un sistema di rappresentanza proporzionale venisse applicato per la prima volta a delle consultazioni elettorali generali. La Danimarca, infatti, era stata di fatto una monarchia assoluta fino al 1830, quando, sulla spinta degli avvenimenti francesi e della Gloriosa Rivoluzione, la corona fu costretta ad accettare la presenza, ma con funzioni solo consultive, degli Stati provinciali, eletti ogni due anni a suffragio ristretto. Fu il primo passo verso qualcosa di più somigliante a una monarchia costituzionale e a un governo rappresentativo, che furono istituiti di fatto nel 1848 quando, in aprile, ancora sulla scia degli avvenimenti francesi e delle rivoluzioni che divamparono in tutta Europa, il re decise di convocare gli stati provinciali e sottoporre loro una nuova legge elettorale per l’elezione di un’assemblea che, riunitasi in ottobre, votò il 25 maggio 1849 una nuova Carta costituzionale poi promulgata il 5 giugno seguente. Essa stabilì la creazione di un parlamento, o dieta, bicamerale (il *Rigsdag*, composto da una camera bassa, il *Folkething*, eletta a suffragio universale diretto, e da una alta, il *Landsting*) con poteri legislativi, per quanto limitati, dal momento che il vero *dominus* rimaneva il sovrano. Il processo di approvazione della nuova Carta fondamentale, tuttavia, ebbe luogo proprio durante la fase acuta della prima guerra dei ducati tra la Danimarca stessa e la Confederazione germanica per il possesso dei territori, abitati prevalentemente da cittadini di lingua tedesca, dello Schleswig, dell’Holstein e del Lauenburg. Una guerra conclusasi con una pace siglata a Londra, che stabilì che i ducati restassero alla Danimarca, ma in regime di unione personale con la corona danese (tant’è vero che Holstein e Lauenburg diventarono stati sovrani all’interno della Confederazione germanica). Questa matassa intricata di rivendicazioni nazionalistiche, non del tutto districata dal protocollo siglato nella capitale inglese, rendeva tuttavia la situazione, nei ducati, e in particolare nello Schleswig, che era invece ancora feudo danese, particolarmente critica, con uno scontro continuo tra la maggioranza di lingua tedesca e la minoranza danese: “I tedeschi dello Schleswig, che erano in minorità nel paese, si ribellavano al verdetto delle urne e

ricorrevano a proteste non sempre pacifiche, nel mentre le legislature locali degli altri ducati, d'ogni pretesto facevano sorgere un litigio e a bella posta soffiavano nel fuoco della discordia. La dieta germanica esercitava una continua e pesante sorveglianza sul piccolo regno e da tutto sapeva trarre occasione a entrar terza in lite, per mantener vivi quei dissidii, che faceva mostra d'accomodare.”<sup>344</sup> Ovvio che in questo clima il problema della tutela delle minoranze di lingua danese presenti nei ducati, anche a livello elettorale, assumesse un'importanza cruciale. E divenne ancor più importante quando, nel gennaio del 1852, la Dieta approvò tacitamente una dichiarazione reale nella quale si prometteva un cambio di Costituzione in senso meno favorevole alle autonomie che di fatto avrebbe ridotto il parlamento a dieta provinciale. L'esecuzione di questa dichiarazione si rivelò estremamente difficile, per la prevedibile netta opposizione dei ducati tedeschi, e si tradusse prima, il 31 luglio del 1853, nella promulgazione di una nuova legge di successione che cancellava ogni differenza tra la Danimarca propriamente detta da una parte e Schleswig, Holstein e Lauenburg dall'altra, oltre che nella contemporanea istituzione di un sistema doganale unico, e infine, il 26 luglio 1854, nell'emanazione, da parte del sovrano, di uno statuto che trasformava il parlamento bicamerale (il *Rigsdag*), in un'unica dieta generale (il *Rigsraad*), che venne incaricata della stesura di una nuova Costituzione, la quale venne approvata il 2 ottobre 1855 e restrinse di molto i poteri dell'organismo rappresentativo.<sup>345</sup> Fu in questo contesto che, il 12 dicembre 1854, venne chiamato a guidare il Ministero delle Finanze Carl Cristopher Georg Andrae, l'inventore del nuovo metodo per l'elezione del *Rigsraad*, l'estensore della legge elettorale che, sempre il 2 ottobre 1855, applicò per la prima volta un meccanismo di rappresentanza proporzionale alla scelta dei membri di una assemblea elettiva nazionale, per quanto con i limiti che vedremo. Un sistema, come abbiamo già detto, praticamente identico a quello che due anni dopo Thomas Hare avrebbe consacrato all'attenzione internazionale e che adesso andremo a esaminare nel dettaglio, a cominciare dai motivi che spinsero lo statista a ideare un meccanismo di questo genere. Motivi che, essendo l'Andrae un esimio matematico, non potevano non derivare anche dalla pura constatazione aritmetica delle ingiustizie numeriche delle quali era responsabile il sistema maggioritario. “Non appena al potere, il matematico constatò l'errore d'aritmetica, pel quale si faceva una divisione laddove occorreva una proporzione: l'uomo di Stato, ben s'avvide, che questo errore si

---

<sup>344</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., p. 300

<sup>345</sup> Per un breve compendio delle vicende costituzionali danesi, cfr. François Rodolphe Daresté e Paul Daresté, *Les Constitutions Modernes. Recueil des Constitutions en Vigueur dans les Divers États d'Europe, d'Amérique et du Mond Civilisé*, II, Paris, Challamel, 1910, pp. 1-3

traduceva in una ingiustizia sociale, la quale avea conseguenze tanto dannose al paese.”<sup>346</sup> Ma, appunto, erano più le conseguenze sociali delle iniquità aritmetiche che preoccupavano il Ministro delle Finanze danese, il quale espose, in una presentazione allegata al testo della legge ricevuto dal re, le ragioni per le quali il suo sistema elettorale sarebbe dovuto essere adottato dalla dieta: “*The electoral method gives any political opinion having an appreciable following a fair chance to be represented and thus excludes all majority tyranny. Or, to put it differently, in connection with the internal and external political circumstances of the time, the Presentation points out that the System would be able to protect the intelligent and independent from exclusion by the masses from representation, and would also protect a pro-Danish minority in the Duchies from being driven out from German majority – all in just fashion according as the various opinions find sympathies with the voters.*”<sup>347</sup>

Giusta rappresentanza di maggioranze e minoranze, protezione delle intelligenze dalla tirannia delle masse (argomento tipico per un conservatore che elaborò una legge elettorale da applicare a una istituzione rappresentativa eletta a suffragio universale) e tutela delle minoranze pro-danesi all’interno dei ducati. Ecco le radici, estremamente concrete, del metodo Andrae che, congiunte al ragionamento di un grande matematico, diedero vita a una delle innovazioni elettorali più importanti del secolo. Il punto di partenza, ovviamente, era il quoziente, termometro della proporzionalità dell’elezione, così stabilito dalla sezione numero 22 della legge: “*The election is opened by the Chairman, and it commences with his counting of the ballots sent in. The resulting number is divided by the number of members to be elected to legislature (Rigsraad) by the electoral district; and the quotient hereby obtained becomes, after the rejections of any fractions, the electoral basis in the manner prescribed by the following sections.*”<sup>348</sup> Numero di votanti in rapporto al numero di seggi da attribuire: il metodo per calcolare il quoziente, nell’Andrae e nello Hare, era identico; cambiavano, però, le basi sulle quali calcolarlo, dal momento che, come ormai sappiamo bene, per il giurista inglese la distribuzione andava fatta sulla base di un collegio unico nazionale, mentre la legge elettorale danese prevedeva la divisione del territorio in circoscrizioni plurinominali. Tuttavia, va detto che quella dello Hare era soltanto una elaborazione teorica, per quanto dettagliata e precisa, mentre quello dell’Andrae era un sistema che andava messo in pratica e, in quanto tale, andava per forza a cozzare contro un

---

<sup>346</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., p. 300

<sup>347</sup> Poul Andrae, *Op. cit.*, pp. 9-10

<sup>348</sup> *Ivi*, p. 4

principio ideale nel quale, però, lo stesso uomo politico danese credeva e la cui applicazione cercò in effetti di favorire, senza avere successo. Era infatti lo stesso Andrae a dire che la divisione del territorio danese in distretti territoriali era una delle due modifiche (la seconda la vedremo fra poco e riguardava le elezioni complementari) apportate a quello che egli chiamava sistema puro di rappresentanza proporzionale. Parlando qualche settimana dopo l'approvazione della legge, egli sostenne: *"I am inclined that there would be no danger whatever in making elections entirely unrestricted on the basis I have indicated, so much only fixed that 200 voters [...] have the right of sending up one representative; and the leaving it to the voters over the entire country to unite into greater or smaller free constituencies completely in accordance with their own tendencies."*<sup>349</sup> Tra le libere costituenze citate in questo passo dall'Andrae e le costituenze volontarie tante volte esaltate dallo Hare la differenza era praticamente inesistente. Secondo entrambi l'elettore avrebbe dovuto godere della libertà di concedere il proprio voto anche a candidati che si fossero presentati lontani dalla propria circoscrizione di residenza. Tuttavia, al contrario del giurista inglese, il suo precursore si dovette scontrare con la dura realtà dei fatti, con i particolarismi locali, con le resistenze di coloro cui già non piaceva molto la riforma elettorale che si andava prospettando, e dovette derogare parzialmente ai principi per condurre in porto una nave che rischiava di essere travolta dalla tempesta. Vedremo più in là come furono disegnati i collegi danesi, anche perché questo creò tra gli studiosi del proporzionalismo non pochi malintesi. Per ora, andiamo a esaminare come, secondo le disposizioni della legge del 2 ottobre, dovessero svolgersi le operazioni di scrutinio. In questo caso, per prima cosa bisogna esaminare come gli elettori avrebbero dovuto esprimere il proprio voto, che, in base alle previsioni della sezione 18, non era segreto. Ogni collegio elettorale del singolo distretto aveva a disposizione tante schede quanti erano gli elettori del distretto stesso. Esse, sigillate e contenenti l'indicazione del nome e dell'indirizzo dell'elettore, dovevano essere spedite a ciascun avente diritto al voto, il quale, a sua volta, aveva otto giorni di tempo per provvedere a farle pervenire al presidente del distretto debitamente sottoscritte. In questo caso si trattava di previsioni molto diverse da quelle dello Hare, il quale, per quanto non avesse contemplato il voto segreto fino all'ultima edizione del suo *Treatise*, immaginava che gli elettori si recassero di persona al seggio a votare. Per quanto riguarda, invece, l'espressione del voto, il meccanismo era lo stesso: ciascun elettore poteva, infatti, indicare una preferenza per il proprio candidato

---

<sup>349</sup> *Ivi*, p. 13

preferito, ma poteva anche scrivere i nomi di un altro candidato o di altri candidati (nella legge non era specificato un numero massimo) in ordine di gradimento. A questo punto, a partire dal sesto giorno successivo all'ultimo utile per la restituzione delle schede, poteva partire lo scrutinio, che si svolgeva in questo modo: "Dopo aver messe tutte le schede in un'urna e averle mescolate a dovere, il Presidente le estrarrà ad una ad una, dando a ciascuna scheda un numero progressivo, secondo l'ordine col quale viene estratto. Deve inoltre leggere ad alta ed intelligibile voce il nome che trova scritto per primo su ciascuna scheda, e questo nome proclamato dal Presidente, deve essere nello stesso tempo debitamente registrato da due membri dell'Ufficio elettorale. Il Presidente deve con la massima cura mettere da parte quelle schede sulle quali più di frequente appare il medesimo nome. Appena il nome di un candidato si è trovato in siffatta guisa un numero di volte eguale alle unità contenute nel suaccennato quoziente, a tenore del precedente paragrafo di questa legge, la lettura deve essere sospesa. Si verificheranno allora i voti trascritti a favore di quel candidato, e se il risultato è soddisfacente, esso si considererà debitamente eletto [...] Quantunque volte il nome di questo candidato già eletto apparirà ancora su di qualche scheda, sarà cancellato, e si terrà conto del nome che immediatamente lo segue. Questo secondo nome da allora in poi viene considerato come fosse nel posto del primo che essendo cancellato scompare da tutte le schede. Non appena il nome di un altro candidato si trovi così su tante schede, quante sono le unità contenute nel quoziente, sarà ripetuto il procedimento medesimo, e, verificato il risultato, si continuerà nel modo suindicato lo spoglio delle schede residue, avendo sempre cura di cancellare ogni qualvolta esso si mostri, il nome di qualunque candidato avesse ottenuto nell'anzidetta guisa, un numero di voti eguale al quoziente."<sup>350</sup> Anche in questo caso l'identità tra il metodo Andrae e il metodo Hare è assoluta, se si eccettua il complicato procedimento di conteggio dei voti previsto dal secondo, prima a livello locale, poi a livello della più ampia circoscrizione nazionale e infine di proclamazione degli eletti a livello di borghi, contee e città. La sostanza, però, era la stessa e il principio informatore anche: trasferimento dei voti da candidati che avessero raggiunto il quoziente a quelli rimasti sotto tale soglia, ma, soprattutto, personalità e unicità del voto. Punti, questi ultimi, che l'Andrae sottolineava con forza tanto quanto lo Hare. Sia l'uno che l'altro infatti ponevano grande enfasi sul carattere dell'elezione, che doveva essere libera: la scelta del candidato, o dei candidati, cui trasferire il proprio voto doveva spettare esclusivamente all'elettore, svincolato da ogni

---

<sup>350</sup> Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., pp. 503-504

condizionamento, anche da quello che gli sarebbe stato imposto dai partiti nel caso di elezioni con il sistema della libera concorrenza delle liste. Per questo l'Andrae, che chiamava la sua creatura sistema di rappresentanza proporzionale, avrebbe gradito sentirle attribuire anche un'altra qualità, come ci racconta suo figlio Poul nell'opera che abbiamo più volte citato: *“In contraddistinction with the not very lovable name with which people have tried to stamp this method, minority election, [...] I have always liked to call it free election. For that is a truthful name. It is the only way to secure a free carrying-out of elections [...] What we primarily strive to obtain is not that a single small minority shall be able to manifest its different opinion [...] But the essential thing for me that by our thus making election a free act the voter is stimulated to come forth and exercise his privilege with interest.”*<sup>351</sup>

Ma forte, molto forte nell'Andrae era anche l'accento posto sull'altra caratteristica del voto, quella dell'unicità: ciascun cittadino avrebbe dovuto possedere un solo suffragio, utile quindi per l'elezione di un solo candidato: la facoltà di scrivere più nomi sulla scheda derivava dalla possibilità che la prima preferenza risultasse inutile, perché destinata a un candidato già eletto. Il voto, di conseguenza, si sarebbe dovuto riversare sugli eligendi in seconda, terza, quarta o ennesima fila. L'efficacia di quel voto, però, sarebbe rimasta unica e l'efficacia unica del voto ci porta inevitabilmente a parlare dell'assegnazione dei seggi rimasti vacanti, ossia di quei posti che l'allocatione per mezzo del quoziente non fosse stata in grado di coprire, sorte inevitabile per ogni tipo di sistema elettorale proporzionale che faccia ricorso al quoziente. La sezione 24 della legge prevedeva che tali seggi dovessero essere assengati ai candidati rimasti sotto al quoziente, purchè però questi ultimi avessero ottenuto un numero di voti pari almeno alla metà più uno del quoziente stesso. In questo caso le differenze erano tra l'Andrae e il Thomas Hare della prima e dell'ultima edizione della sua opera principale che, come abbiamo visto, preferì il sistema dell'eliminazione piuttosto che quello della scelta per le cosiddette elezioni complementari. Tra l'Andrae e il Thomas Hare della seconda e terza edizione del suo “Trattato”, invece, l'unica differenza che intercorreva era l'imposizione, da parte del primo, di un *quorum* necessario a non permettere che un eligendo votato da una porzione minima e quasi irrilevante di elettori potesse ottenere un seggio in parlamento. Questa previsione, per ammissione dello stesso Andrae, era una deviazione da quello che sarebbe dovuto essere in principio il metodo della rappresentanza proporzionale, secondo il quale nessun candidato

---

<sup>351</sup> Poul Andrae, *Op. cit.*, p. 34

al di sotto del quoziente avrebbe dovuto avere accesso alla rappresentanza. Tuttavia, una deviazione del genere veniva considerata dallo statista danese normale, nonché inevitabile, dal momento che egli non prese mai neanche in considerazione il sistema dell'eliminazione. Normale, inevitabile e anche accettabile, poiché non veniva infranto, attraverso questa previsione, il principio fondamentale dell'unicità del voto, che invece, secondo l'Andrae, spazzava via la sezione 25 della legge da lui ideata, la quale prevedeva che, qualora non fosse stato possibile neanche con il metodo della scelta nominare tutti i membri da eleggere, si sarebbe dovuto procedere alla rilettura di tutte le schede e i voti sarebbero stati redistribuiti a tutti i candidati non eletti che a quel punto si fossero trovati in prima fila: sarebbero risultati eletti coloro che avessero ottenuto la maggioranza semplice dei voti.<sup>352</sup> Evidentemente questo avrebbe permesso di rientrare in gioco anche agli elettori che avevano già contribuito a eleggere un membro della dieta. Un *modus operandi* che l'Andrae fu costretto ad accettare come *extrema ratio* e ultimo rimedio a un elettorato eventualmente atomizzato in una miriade di fazioni, come lui stesso spiegava: “*But it would never be just to remove these rights from the hand of these voters and transfer it to the hands of the other voters, who have already obtained what they are entitled to. This it is that has been done in the law, though as a concession. Since it was feared that there might be cases where the votes were so divided that a very small number of them might become decisive in electing a candidate, the concession was made that in such cases the privileges of the voters who had not been able to agree sufficiently should be cancelled and the entire constituency appear and jointly vote to fill the remaining seats.*”<sup>353</sup>

Queste parole furono pronunciate dall'Andrae al *Rigsraad*, in occasione della discussione delle modifiche alla legge elettorale da approvare contestualmente alla nuova Costituzione del 1863 (vedremo più in là le vicende successive alla sua approvazione), quando la commissione incaricata sostenne la necessità di prevedere quest'ultima clausola non come eccezione, come ultimo rimedio a una situazione elettorale impossibile da comporre, ma come regola da applicare immediatamente per coprire i seggi rimasti vacanti dopo l'allocatione sulla base del quoziente e del trasferimento dei voti. Il matematico danese vinse quella battaglia e, nonostante l'opposizione della commissione e del governo, riuscì a

---

<sup>352</sup> Ecco il testo integrale della sezione 25 della legge del 2 ottobre 1855:

“Nel caso fosse impossibile di compiere le elezioni nel modo indicato nel precedente paragrafo, si riassumerà la lettura di tutte le schede; allora il Presidente avrà cura di tener nota di tutti quei candidati scritti per primi, che non fossero ancora stati eletti, prendendone un numero sufficiente a completare le elezioni, in tal caso la decisione dipenderà dalla semplice maggioranza comparativa di voti. Se due o più candidati avranno egual numero di voti, deciderà la sorte”.

Cfr. Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., p. 504

<sup>353</sup> Poul Andrae, *Op. cit.*, pp. 18-19

far mantenere invariate quelle disposizioni.

Questo era il dettaglio delle previsioni legislative e del funzionamento del metodo Andrae: il confronto con quello ideato due anni dopo dallo Hare è impressionante, perché i due sistemi erano identici se non per qualche minima differenza, che abbiamo sottolineato e che anche l'Andrae, venuto a conoscenza intorno al 1862 dell'opera del giurista inglese, soprattutto grazie a quella di John Stuart Mill, evidenziò, attraverso una nota alla seconda edizione del "Trattato" della quale era riuscito a procurarsi una copia, non priva di riferimenti alla difficoltà di lettura e alla complicatezza dell'esposizione. Nota riportata da suo figlio: *"In the work cited [...] there is developed very complicatedly an electoral system which in a highly astonishing way corresponds in all essentials with the one I introduced into the Federal Constitution [1855]. The few differences might on the whole be listed as follows:*

- a) The candidates are to register themselves and indicate the places they wish to represent, which, however, does not prevent them from obtaining votes from other places. They have to pay £ 50 for being placed on the lists.*
- b) All England, Ireland and Scotland really form but one electoral district.*
- c) After the candidates who have obtained full quotas are elected, the remaining seats are filled by relative majority vote. Thus the third case that the Danish method speaks of can never occur [...]*
- d) In respect to the designation of the candidates, especially when they have not obtained any considerable number of votes in the places they desired to represent, there is a lot of English elaboration*
- e) Much is made of the election results. The names of the voters whose votes effected the election of their candidates are printed on lists which everybody can buy.*
- f) Thereby it is made possible – which perhaps is an improvement – that, at possible later votings, voters whose votes did not help to elect their first choice might elect another choice.*

*Hare's first proposal is dated 1857, and has later been revised repeatedly. An early form of the scheme requires that candidates must show a full quota to be elected, a demand which would lead to a highly artificial and false use of the ballots. This has now been completely rejected, and relative majority substituted [to fill the remaining seats]."*<sup>354</sup>

Differenze quindi davvero minime e non sostanziali, se si eccettuano le previsioni per le

---

<sup>354</sup> Ivi, pp. 74-75

elezioni complementari della prima e quarta edizione del libro dello Hare. Fin dalla sua approvazione, tuttavia, il sistema danese fu sistematicamente trascurato e ignorato, tanto che in pochi, all'inizio, ne conoscevano l'esistenza (e tra questi non c'era il giurista inglese). Se si eccettuano un paio di saggi in lingua tedesca, la prima pubblicazione che consentì all'Europa, e in primo luogo all'Inghilterra, di scoprire questo nuovo metodo elettorale fu una relazione sul tema di Lord Lytton del luglio 1863, che troviamo allegata in appendice al discorso sulla rappresentanza personale di John Stuart Mill del 1867 cui abbiamo fatto più volte cenno.<sup>355</sup> Questa relazione fu a lungo l'unica fonte cui si rivolsero i proporzionalisti<sup>356</sup> per scoprire qualcosa in più sull'invenzione dell'Andrae e in effetti è preziosa non solo per capire la genesi della riforma, le cui radici abbiamo spiegate in precedenza, ma anche e soprattutto per comprendere i meccanismi della legge elettorale danese. Molto interessante era la parte dedicata al campo di applicazione della legge. Secondo quanto scriveva Lord Lytton, confermato poi anche dal figlio dell'Andrae nel suo libro sul tema, il *Rigsraad* danese era composto, secondo la Costituzione del 1855, da 80 membri, dei quali 20 erano di nomina regia (12 spettanti alla Danimarca propriamente detta, 4 allo Schleswig, 3 all'Holstein e 1 al Lauenburg) e 60 scelti tramite elezioni. Tra questi 60, però, solo la metà erano eletti a suffragio diretto e universale (dove l'universalità, è bene specificarlo in quanto in precedenza non lo abbiamo fatto, in questo caso arrivava solo fino a comprendere tra gli elettori tutti i cittadini maschi che avessero compiuto 30 anni), mentre l'altra metà era composta da eletti di secondo grado da parte delle assemblee provinciali. La legge elettorale del 2 ottobre 1855 si applicava sia alla nomina di questi ultimi 30 membri (eccetto l'unico deputato che doveva essere scelto dall'assemblea provinciale del Lauenburg che, naturalmente, doveva essere eletto a maggioranza), che a quella di 25 membri direttamente elettivi: 25 e non tutti e 30, perché i cinque componenti della Dieta la cui elezione spettava alla popolazione dello Schleswig erano eletti a maggioranza semplice in collegi uninominali, con forte pregiudizio dunque per la rappresentanza della minoranza filo-danese, la cui tutela, invece, era uno dei principali scopi della legge in questione. A loro volta, i 25 membri erano così ripartiti: 17

---

<sup>355</sup> Cfr. *Report by Mr Lytton, Her Majesty's Secretary of Legation, on the Election of Representatives for the Rigsraad*, in John Stuart Mill, *Personal Representation. Speech Delivered in the House of Commons*, cit., pp. 17-43

<sup>356</sup> Ad esempio Ernest Naville, a proposito della relazione di Lord Lytton, scriveva: “*On ne s'aventure pas, après la lecture de son rapport, en disant que c'est un homme d'une intelligence claire, fine et très cultivée, un esprit sagace, retenu dans ses jugements, enfin un diplomate prudente, qui ne s'expose pas à adresser à son gouvernement des reinsegnements pris à la légère. Il a entendu discuter le système Andrae, là où il est mis en pratique, et il s'est formé une opinion.*”

Cfr. Ernest Naville, *La Question Électorale en Europe et en Amérique*, cit., p. 51

alla Danimarca propriamente detta (divisa a sua volta in tre collegi plurinomiali, due dei quali mandavano in parlamento 7 deputati, mentre l'altro ne inviava soltanto 3) e 8 all'Holstein, che costituiva un unico collegio plurinomiale (la rappresentanza del Lauenburg invece si limitava ai due membri nominati rispettivamente dal re e dal consiglio provinciale).

È evidente, dati questi vincoli, come l'ambito di applicazione del sistema Andrae fosse decisamente limitato, vista la dimensione ridotta del paese, diviso, a sua volta, in collegi anch'essi non di grandissime dimensioni (e in questo caso si spiega anche il perché l'Andrae avesse insistito così tanto perché la circoscrizione elettorale rimanesse unica per tutto lo Stato). Una limitatezza d'azione che Lord Lytton, nonostante il grande favore con il quale guardava al nuovo sistema elettorale danese, non poteva che rilevare: *“Holstein and Lauenburg always refused to send members to the Rigsraad. For these Duchies the Constitution of 1855 is suspended; and therefore 20 members must be deducted from total 80 nominally composing the Rigsraad, and 8 members from the 30 original contemplated as the quota of the direct representation in Rigsraad; consequently, it is only the choice of 45 of 60 members that is practically affected by the electoral system of Mr Andrae.”*<sup>357</sup>

In realtà, nonostante tali limiti fossero oggettivi e l'applicazione integrale della rappresentanza proporzionale da essi frenata, Lord Lytton esagerò nella loro portata, come ci spiegò qualche anno più tardi Poul Andrae, il quale sottolineò alcune delle imprecisioni del rapporto del funzionario inglese, dovute anche all'inaccuratezza della traduzione dalla lingua danese, che egli conosceva, ma non tanto da parlarla correntemente. E la più importante di queste imprecisioni risiedeva proprio nel non aver riportato in modo corretto quale fosse il campo di applicazione della norma, perché *“It is known that the elections in Holstein – those in Lauenburg are not in question, as she did not return any representative with directly – took place in the same peaceful way as in the rest of the Monarchy. So, when the five Sleswick representatives to be elected directly are deducted, and also the one member to be indirectly elected by the nobility and landholders of Lauenburg, we find that the method affected 54, not 45 only, out of the 60 popularly-elected members of the Rigsraad.”*<sup>358</sup> Una inesattezza che, vista la grande fortuna del rapporto del diplomatico inglese in tutta l'Europa proporzionalista, fu a sua volta fonte di errori commessi da illustri studiosi nell'espone le clausole della legge elettorale danese del 1855. Per fare l'esempio

---

<sup>357</sup> *Report by Mr Lytton, Her Majesty's Secretary of Legation, on the Election of Representatives for the Rigsraad*, cit., p. 24

<sup>358</sup> Poul Andrae, *Op. cit.*, p. 66

di un paio di pubblicitisti che caddero nella trappola, facendo riferimento proprio alla relazione di Lord Lytton, possiamo citare Attilio Brunialti e Nicolas Saripolos.<sup>359</sup> E anche lo stesso Andrae, fornendo dei chiarimenti che Ernest Naville in persona gli chiese a proposito di questa vicenda, ci tenne a sottolineare come “*quoique l’expérience faite en Danemark, par la loi électorale du 1855, n’ait pas été aussi étendue qu’on pourrait le désirer, elle n’a pas été, non plus, tellement restreinte comme vous semblez le croire. Il faut d’abord relever une erreur qui s’est glissée dans le rapport de Mr Lytton. Quand il arriva à Copenhague, Mr Lytton trouva les deux duchés allemands, savoir le Holstein et le Lauenburg, sortis de la constitution commune, mais c’était là un effet obtenu par les exigences de la confédération allemande. Au commencement et pendant plusieurs années ces duchés envoyèrent leurs députés au Rigsraad et l’application de la Loi du 1855 se faisait aussi paisiblement dans le Holstein et dans le Lauenburg que dans le royaume proprement dit [...] Partout les résultats furent très satisfaisant et je crois pouvoir dire, et l’opposition même dut avouer, que la loi avait fait ses preuves victorieusement, surtout pour les élections indirectes faites par les diètes.*”<sup>360</sup>

Tuttavia, come abbiamo visto, lo stesso Andrae ammetteva con onestà, in questa lettera, che l’esperienza fatta in Danimarca attraverso l’applicazione di questa legge non era stata così estesa come si sarebbe potuto desiderare (e come egli stesso avrebbe desiderato). Per questo possiamo comunque accettare la conclusione di Lord Lytton, il quale poneva dei dubbi, vista proprio la scarsa estensione del suo campo di sperimentazione, circa l’opportunità di portare la legge Andrae come esempio da esportare, sia in caso di successo che in caso di fallimento. Alla fine, come disse lo statista danese, la sua legge funzionò e funzionò tutto sommato bene, nonostante sia la legge stessa, sia il suo fautore fossero considerati molto impopolari e soggetti ad attacchi feroci, in particolare da parte della stampa di opposizione che, per mezzo dell’organo del partito nazional-liberale, definì il sistema ideato dall’Andrae una elaborata formula matematica senza alcuna utilità pratica e il suo autore “*a Dr Stockmann with his own political solar system, which no other dark or luminous body follows*”<sup>361</sup> e quando, nel 1858, lo statista si dimise dall’incarico di Ministro delle Finanze (dopo che nel 1856-57 aveva ricoperto anche quello di Primo Ministro), salutò l’evento affermando che egli era riuscito nell’impresa di diventare forse l’uomo più impopolare dell’intero regno. Secondo il Lytton, però, le cause dello scarso gradimento

<sup>359</sup> Cfr. Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, cit., pp. 305-306 e Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, p. 324

<sup>360</sup> Cito da Poul Andrae, *Op. cit.*, pp. 67-68

<sup>361</sup> *Ivi*, p. 24

della legge elettorale erano da ricercarsi altrove, ovvero nell'impopolarità della Costituzione alla quale quella legge era legata: *“The law is not popular in this country [...] and it has taken no root in the national character.*

*The causes of the unpopularity of the Law are manifold, and most of them are quite independent of anything in the character of the law itself. I have already adverted to the general unpopularity of the Constitution into which this law is incorporated. It may be said that, apart from all the other reasons the Law is simply unpopular because it is part of an unpopular arrangement. But the unpopularity of that arrangement is the expression of feelings wholly uninfluenced by the nature of the Law, and, in this sense, any law similarly introduced have been equally unpopular.”*<sup>362</sup>

Una Costituzione che comunque era destinata ad avere vita breve, anche a causa degli avvenimenti legati alla crisi dei ducati, mai realmente risolta dalla pace seguita alla guerra con la Confederazione germanica. Nel novembre del 1863, infatti, venne approvata una nuova Carta fondamentale che, oltre a essere maggiormente liberale rispetto alla precedente, sancì la diretta incorporazione nel regno di Danimarca dello Schleswig. La legge elettorale dell'Andrae, nonostante tentativi di modifica più ampia e grazie anche alla battaglia condotta in parlamento dal suo ideatore per non stravolgerne i principi, fu praticamente lasciata immutata per l'elezione del *Rigsraad*, che venne nuovamente diviso in due camere, le quali presero lo stesso nome che avevano sotto l'egida della Costituzione del 1849, ossia *Folkething* e *Landsting*. Ma l'incorporazione del ducato dello Schleswig portò alla reazione immediata della Confederazione germanica, con in testa Prussia e Austria, che dichiarò guerra alla Danimarca. Un conflitto rapido che si chiuse con un nuovo protocollo di Londra che sancì l'abbandono di ogni pretesa danese sui ducati di Schleswig, Holstein e Lauenburg, ceduti alla Prussia. Questo naturalmente rese la Carta costituzionale del 1863 di fatto inapplicabile e così, nel dicembre del 1864, la dieta votò una disposizione costituzionale che sopprimeva la rappresentanza dei ducati. Tuttavia essa non bastò, perché era tutto l'impianto costituzionale e, soprattutto, parlamentare, che andava riorganizzato in base alla nuova conformazione del paese. Così, nel novembre 1865, il parlamento autorizzò il re ad abrogare le vecchie disposizioni costituzionali ed elaborò una nuova Carta fondamentale, questa volta destinata a sopravvivere fino al 1915 e chiamata Costituzione del 1849 emendata, in quanto molto simile a quella, promulgata il 28 luglio del 1866. Essa confermò un parlamento (*Rigsdag*) bicamerale e sancì, all'articolo

---

<sup>362</sup> *Report by Mr Lytton, Her Majesty's Secretary of Legation, on the Election of Representatives for the Rigsraad*, cit., p. 38

40, che la camera alta sarebbe stata eletta secondo il meccanismo della rappresentanza proporzionale: la legge elettorale del 12 luglio 1867 fu una copia praticamente identica della norma del 1855.<sup>363</sup> Tuttavia, forse anche a causa dell'accennata impopolarità della stessa, non solo la rappresentanza proporzionale, lo abbiamo appena detto, fu limitata al *Landsting* (il *Folkething* invece veniva eletto per tre anni a suffragio universale diretto all'interno di circoscrizioni uninominali con sistema maggioritario), ma fu ulteriormente depotenziata, dal momento che la camera alta non annoverava, al suo interno, membri direttamente elettivi. Era infatti composta da 66 rappresentanti, tra i quali 12 erano nominati a vita dal sovrano e i restanti 54 venivano scelti attraverso un complicato processo elettivo a due gradi: il corpo elettorale (diviso in due categorie, quella degli elettori censitari e quella degli altri elettori) doveva nominare – e questa scelta avveniva a maggioranza – le persone che, a loro volta, avevano il compito di scegliere i rappresentanti presso il *Landsting* secondo il metodo proporzionale (che a sua volta valeva per l'elezione solo di 52 dei 54 deputati elettivi, dal momento che due circoscrizioni erano uninominali). Il campo di applicazione del sistema Andrae, quindi, venne ulteriormente ristretto, per quanto il principio della rappresentanza proporzionale potesse ormai considerarsi decisamente radicato all'interno delle istituzioni rappresentative danesi, che avevano la possibilità di eleggere proporzionalmente, qualora ne facesse richiesta un certo numero di membri dell'una o dell'altra camera, le commissioni parlamentari. In più, tra la fine del diciannovesimo e l'inizio del ventesimo secolo, si decise che anche i componenti dei consigli municipali delle varie città del regno fossero scelti in base ad una legge elettorale proporzionale, che però, in questo caso non era quella elaborata dall'Andrae, ma quella, del tutto diversa, della concorrenza delle liste secondo il metodo del divisore di Victor D'Hondt.<sup>364</sup>

Quello che stupisce, nella genesi e nella storia del metodo Andrae, è il fatto che esso fu a lungo ignorato e che il successo e la fama arrisero a Thomas Hare, piuttosto che a colui che dovrebbe essere invece considerato il vero inventore del sistema, il quale dovrebbe essere chiamato, come lo stesso John Stuart Mill arrivò ad ammettere nella terza edizione della sua opera sul governo rappresentativo, metodo Andrae, o tutt'al più, metodo Andrae-Hare. I motivi di questa dimenticanza certamente non di poco conto da parte del mondo proporzionalista sono molteplici. In primo luogo, quelli legati alla scarsa conoscenza che

---

<sup>363</sup> Per il testo della legge elettorale danese del 1867, almeno per quanto riguarda la parte relativa al procedimento elettorale, cfr. Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, pp. 326-327

<sup>364</sup> Cfr. Gino Bandini, *Op. cit.*, p. 149

nell'Europa della seconda metà diciannovesimo secolo si aveva della Danimarca e, anche e soprattutto, alla barriera linguistica eretta dalla difficoltà e dalla scarsissima diffusione dell'idioma, tanto che per ottenere una certa notorietà, il metodo dovette aspettare otto anni e il rapporto di Robert Lytton, all'interno del quale possiamo rilevare anche un'altra causa per la quale il metodo Andrae fu sistematicamente trascurato per anni, ovvero la scarsa estensione della sua applicazione, della quale abbiamo parlato a lungo, che probabilmente impediva che venisse considerato come un esempio esportabile anche in realtà più grandi e demograficamente più significative. Ma le motivazioni più importanti del suo oblio risiedono forse in ciò che maggiormente differenziava l'Andrae rispetto a Thomas Hare: mentre quest'ultimo era un indefesso propugnatore della rappresentanza proporzionale, un pubblicista che aveva fatto dello studio dei sistemi elettorali e della giusta rappresentanza quasi una ragione di vita, tanto da aver militato per lunghi anni nell'associazione proporzionalista sorta in Inghilterra, il primo era invece allergico e disinteressato, come ci racconta suo figlio nel proprio libro, a ogni tipo di propaganda del meccanismo di voto da lui ideato, anche perché non era un grande appassionato del tema, essendo un esimio matematico, immerso in altri problemi, come scrisse espressamente alla moglie di Ubaldino Peruzzi che, anche a nome di suo marito e dei proporzionalisti italiani, gli inviò una missiva nel 1882 per chiedergli di suggerire al Senato, che stava per approvare la nuova legge elettorale, di adottare il suo sistema: "*Ce ne sont que des problèmes de haute géodésie qui me tentent. Les seuls articles que je me sens capable d'écrire doivent traiter de la figure de la terre ou de la méthode des moindres carrés, et non pas de la méthode proportionnelle.*" E ancora: "*Mais, Madame, croire à l'influence de mes raisonnements sur le Sénat Italien, c'est vraiment me faire trop d'honneur.*"<sup>365</sup> Undici anni prima, aveva ripetuto più o meno lo stesso concetto in una lettera a suo figlio: "*Frankly, it is ridiculous that a matter really so simple should create such a big noise. There is another instance of human folly.*"<sup>366</sup> Allo stesso modo, quando ormai il suo metodo, nonostante tutte le difficoltà che abbiamo spiegato, era diventato noto e molti proporzionalisti lo cercavano per avere delucidazioni e per invitarlo a manifestazioni e convegni sul tema, egli si dimostrò molto restio a partecipare a qualsiasi evento pubblico. Esempio è la lettera che l'Associazione riformista belga gli fece pervenire per invitarlo alla Conferenza Internazionale di Anversa per la rappresentanza proporzionale, nella quale la sua presenza

---

<sup>365</sup> Cito da Poul Andrae, *Op. cit.*, p. 109

<sup>366</sup> *Ivi*, p. 102

veniva invocata come “*le couronnement de notre oeuvre.*”<sup>367</sup> Egli rispose declinando l’offerta a causa dell’età e delle condizioni di salute che non gli permettevano di partecipare a una riunione. Una risposta educata che, sostiene il figlio nel suo libro, egli era solito dare ai suoi interlocutori anche per non dilungarsi troppo in spiegazioni.<sup>368</sup> Non stupisce, in questo contesto, che l’Andrae venisse sistematicamente snobbato e scippato della propria invenzione e che, persino in patria, nel 1893, anno della sua morte, quando lo *speaker* del *Landsting* commemorò con un discorso l’ex Primo Ministro, lo ricordò come colui che introdusse il metodo di rappresentanza proporzionale in Danimarca e non come colui che lo inventò.<sup>369</sup> Il figlio dell’Andrae, Poul, si impegnò a fondo per restituire al padre la sua creatura, affermando come egli fosse stato l’inventore, non certo dell’idea, ma sicuramente del metodo di rappresentanza proporzionale, nella forma del voto singolo trasferibile, tanto più che l’Andrae, sosteneva, non conosceva assolutamente i precedenti, da Thomas Wright Hill e Rowland Hill a Victor Considérant e Hoffmann (questi ultimi peraltro pensarono a uno schema basato sulla concorrenza delle liste), fino al sistema adottato per le elezioni municipali di Adelaide, tanto che rimase stupito quando lesse casualmente, qualche tempo dopo l’approvazione della legge elettorale del 1855, lo scritto di un altro precursore, Gergonne: “*I am surprised to find developed in an article by Gergonne the same idea of carrying elections of representative bodies that I thought I made use of myself for the first time in the October Electoral Law. Gergonne demands that anybody who can manifestly show that he is supported by the votes of a certain number (200) of legitimate voters, shall be recognized as representative or member.*”<sup>370</sup> Ma, come diceva Poul Andrae e come abbiamo già evidenziato, Gergonne sosteneva un principio, senza suggerire un piano che potesse essere effettivamente impiegato in occasione delle consultazioni elettorali: quello lo si dovette all’Andrae.

Ciò che, torniamo a dire, lascia stupefatti nel confrontare quanto inventato dall’Andrae e quanto ideato dallo Hare, è l’elaborazione quasi contemporanea di due sistemi pressochè identici. Verrebbe da pensare che lo Hare avesse almeno preso spunto dall’Andrae, ma, oltre ad essere poco verosimile che egli, per quanto fine giurista, fosse venuto in possesso delle poche pubblicazioni sul tema (tra l’altro non in lingua inglese) uscite prima del rapporto Lytton, fu lo stesso statista danese a “scagionarlo”, dichiarando in più occasioni, come riportato da suo figlio, che il meccanismo delineato dall’Inglese fosse frutto di

---

<sup>367</sup> *Ivi*, p. 108

<sup>368</sup> *Ibidem*

<sup>369</sup> *Ivi*, p. 25

<sup>370</sup> *Ivi*, p. 29

un'elaborazione partorita totalmente dalla sua intelligenza: *“It is probably known to a few of the members that the electoral system introduced in this country in the Law of October 2, 1855, was later proposed in England, quite independently of the Danish system, by a well-known author, Thomas Hare.”*<sup>371</sup>

Deve essere dunque considerato acquisito che l'inventore del moderno sistema di voto singolo trasferibile fu Carl Cristopher Georg Andrae, ma che Thomas Hare ideò il suo congegno elettorale senza conoscere minimamente l'opera legislativa del primo. E questo nonostante i dubbi espressi da Poul Andrae, che ci racconta anche come i due non avessero mai avuto alcun contatto, neanche dopo che lo Hare aveva appreso della legge elettorale danese, citandola a partire dalla terza edizione del suo “Trattato”. *“And this may seem strange. Not on the part of Andrae, who was the pioneer and whose interest in the system was but subordinated if compared with his mathematical interests. [...] But Hare's attitude was quite different. He worked for the spreading of knowledge of the system through pamphlets and periodicals, not to mention his chief work [...] So far as is known, Hare never tried to approach Andrae, never asked for any information (about the Danish system) or sent him any of his works about the system [...] And occasion for such approach cannot be said to have been lacking.”*<sup>372</sup>

Al di là delle dispute personali, non si può non attribuire un'importanza capitale all'opera dello Hare, ma ancor di più a quella dell'Andrae, che fu l'artefice del primo sistema di rappresentanza proporzionale introdotto in una democrazia rappresentativa per l'elezione di un'assemblea legislativa. Il suo funzionamento senza grandi impacci confutò, come spiegò Lord Lytton nel suo rapporto, le tesi sulla presunta impraticabilità del sistema, sebbene il raggio di azione limitato della norma lasciasse anche nel diplomatico inglese alcuni dubbi. Insomma, furono la Danimarca e la rappresentanza personale a indicare la strada agli altri paesi e agli altri metodi proporzionali, che nel corso del diciannovesimo secolo si affermarono in due luoghi simbolo: Ginevra e il Belgio.

### **III.3 Il cantiere svizzero: i Cantoni e la proporzionale**

Abbiamo visto nel capitolo precedente come Ginevra rappresentasse un po' l'emblema

---

<sup>371</sup> *Ivi*, p. 80

<sup>372</sup> *Ivi*, pp. 101-102

della lotta per l'adozione di una riforma elettorale in senso proporzionale. Qui nacque, nel 1865, la prima e storica associazione proporzionalista del mondo su impulso e spinta di Ernest Naville. Un'associazione che, grazie al suo fondatore e a lungo presidente, non smise mai di diffondere e propagandare i principi della riforma, anche dopo il 1871, anno nel quale tutto sommato si completò la sua elaborazione teorica grazie alla sistematizzazione definitiva del sistema della libera concorrenza delle liste con distribuzione dei seggi in base al metodo del quoziente e dei più alti resti. Da quel momento in poi, le novità, da un punto di vista strettamente pratico, ossia del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, arrivarono da altri luoghi (ad esempio dal Belgio con Victor D'Hondt o da un altro Cantone svizzero come Basilea). Tuttavia, le pubblicazioni, le relazioni sullo stato della riforma dell'Associazione riformista ginevrina continuarono a offrire un prezioso contributo circa i progressi fatti dal movimento proporzionalista e quelli che invece restavano da fare. Dal punto di vista politico, lo abbiamo già accennato, nel Cantone francofono si fronteggiavano due partiti che si spartivano più o meno la metà dell'elettorato, quello radicale e quello democratico-indipendente, ossia conservatore, al cui interno vi era una maggioranza protestante e una minoranza ultramontana, cattolica. In posizione molto minoritaria, poi, vi era il nascente movimento socialista, il quale, però, con il sistema maggioritario in vigore, non aveva alcuna possibilità di ottenere rappresentanti presso il Gran Consiglio. Ora, le competizioni elettorali ginevrine continuarono a mettere in evidenza la fortissima disrappresentatività della legge elettorale in uso, l'assoluta diseguaglianza che un sistema maggioritario plurinomiale applicato all'interno di tre circoscrizioni poteva generare, con la totale estromissione della minoranza dalla rappresentanza. E poco importa che le consiliature durassero solo due anni, così da permettere alla minoranza di un tempo di diventare maggioranza e magari estromettere dal Gran Consiglio, per una manciata di voti nei tre collegi, quella che era maggioranza fino al giorno prima. Una situazione fotografata alla perfezione dalle elezioni del 1876 e del 1878. Nel primo caso, 7000 voti fruttarono ai radicali 109 seggi su 110 all'interno dell'assemblea elettiva, mentre, con 5000 voti, gli indipendenti si dovettero accontentare di un solo misero seggio. La situazione fu completamente ribaltata due anni dopo, quando il voto premiò in modo eccessivo i conservatori che ottennero 108 seggi al Gran Consiglio, lasciando ai radicali, che contavano comunque su più di un terzo dell'elettorato, soltanto 2 rappresentanti. Una situazione paradossale che, visto il frequente utilizzo dei referendum per confermare le decisioni aventi carattere costituzionale prese dall'organo elettivo, spesso portava alla sconfitta della maggioranza per via referendaria

appunto, confermando, secondo il Naville, che la maggioranza all'interno del Gran Consiglio non coincideva con la maggioranza all'interno del paese: *“En 1878 [...] ce Conseil prit une décision qui, ayant un caractère constitutionnel, devait être soumis à la votation populaire. Le peuple vota NON avec une majorité dépassante les trois quarts des votants. Des faits moins accentués, mais analogues, se sont multipliés en Suisse. L'existence du referendum qui permet d'en appeler des décisions du Conseil à celle du corps des citoyens a eu le résultat que, soit dans les cantons, soit pour les affaires fédérales, les lois acceptées par la majorité des Conseils ont été refusées par le peuple assez souvent pour inspirer de sérieuses inquiétudes aux chefs politiques.”*<sup>373</sup>

Il Naville allargava lo sguardo a tutta la Svizzera, dove effettivamente la situazione non era molto diversa da quella ginevrina: nei vari Cantoni erano infatti sorte, sul modello dell'originale, moltissime organizzazioni proporzionaliste. L'elaborazione teorica e la propaganda sul campo, a un certo punto, arrivarono a un grado di sviluppo tale che le singole organizzazioni locali non bastavano più, perché era necessario un salto di qualità che facesse diventare la questione proporzionale una questione nazionale. Nacque così, il 14 settembre 1876, la Società svizzera per la rappresentanza proporzionale, la quale raccolse al suo interno tutte le associazioni cantonali, che diventarono le sue sezioni. A partire dal 1885, lo stesso anno della Conferenza di Anversa, essa cominciò a pubblicare un *Bulletin de la Société*.<sup>374</sup> *“La Société Suisse – scriveva il Naville – [...] n'est pas restée inactive, et ses efforts n'ont pas été sans résultat. Les progrès de la cause dans l'opinion publique sont manifestes. L'idée de la représentation proportionnelle, fort ignorée jadis, est généralement connue. La justice du principe de la réforme n'est pas contestée.”*<sup>375</sup> E in effetti, le palesi ingiustizie rappresentative delle quali abbiamo parlato avevano ormai portato molti intellettuali, pubblicisti, uomini politici a considerare come necessaria una riforma elettorale che rendesse più equi i risultati delle consultazioni. Il problema, l'ostacolo principale, però, che si poneva su questa strada era l'applicazione pratica del principio, considerato ancora di difficile e complicata attuazione, nonostante, e lo abbiamo visto nel paragrafo precedente, un metodo di rappresentanza proporzionale fosse stato utilizzato per otto anni (e continuava a esserlo limitatamente a elezioni indirette presso la camera alta) per la nomina della dieta di uno stato europeo. Le varie associazioni proporzionaliste svizzere, comunque, esattamente come quella belga e come quella

---

<sup>373</sup> Ernest Naville, *La Question Électorale en Suisse à l'Occasion des Troubles du Tessin*, Bruxelles, Imprimerie Polleunis et Ceuterick, 1890, p. 4

<sup>374</sup> Cfr. Dominique Wisler, *Op. cit.*, p. 80

<sup>375</sup> Ernest Naville, *La Question Électorale en Suisse à l'Occasion des Troubles du Tessin*, cit., p. 6

italiana, comprendendo l'obiezione che veniva mossa alla loro volontà riformatrice, da molti anni ormai sperimentavano, o per l'elezione dei loro organi, o per quelli di società e organizzazioni che avessero accettato di mettere in pratica il nuovo metodo, la rappresentanza proporzionale, nelle sue varie combinazioni possibili. Il campo di applicazione, però, essendo costituito da un numero molto ristretto di persone, era eccessivamente limitato e quelle sperimentazioni finirono per non essere soddisfacenti e soprattutto dirimenti ai fini della dimostrazione dell'effettivo buon funzionamento senza intoppi del sistema. A questo punto l'iniziativa fu presa dal presidente della sezione di Basilea della Società svizzera, Eduard Hagenbach-Bischoff, che ebbe l'idea di realizzare tali sperimentazioni su più vasta scala, coinvolgendo quelli che sarebbero dovuti essere i diretti interessati dalla riforma elettorale, i cittadini. Così, nel 1889, vennero organizzati degli esperimenti pubblici di rappresentanza proporzionale, tutti svoltisi in base al sistema delle liste concorrenti, sul quale le sezioni cantonali dell'Associazione svizzera erano unanimemente concordi (le differenze di metodo vertevano soltanto sulla formula per l'allocatione dei voti - quoziente, intero o corretto, o divisore - sull'utilizzo dei resti in caso di scelta della formula del quoziente e infine sullo spazio da dare al *panachage*). Otto simulazioni di voto ebbero luogo a Basilea, il 18 febbraio, a Lucerna, il 6 marzo, a Neuchâtel, il 23 marzo, a Losanna, il 30 marzo, a Ginevra il 31 marzo, a Soletta, il 12 maggio, a Berna, il 6 giugno, e, infine, a Zurigo, il 15 giugno. La popolazione, a dimostrazione della curiosità suscitata e probabilmente anche dell'esigenza di sperimentare un sistema di scrutinio che desse il giusto spazio alle maggioranze e alle minoranze, accorse numerosa: in ogni Cantone andarono a votare tra i 900 e i 1000 cittadini, con l'eccezione di Neuchâtel, dove invece si recarono agli improvvisati seggi soltanto 400 persone. Il primato di affluenza, invece, fu appannaggio della città dalla quale era partita l'iniziativa, Basilea, dove andarono a sperimentare il nuovo sistema elettorale circa 1400 persone.<sup>376</sup>

A Ginevra, in particolare, vi fu grande fermento politico: presentarono liste, infatti, i radicali, i democratici, i socialisti e anche i cattolici (finalmente in grado di misurarsi, seppur fittiziamente, come forza politica separata dai democratici). Nonostante l'inevitabile limitatezza dello spettro elettorale, la sperimentazione permise di evidenziare i maggiori problemi derivanti dallo scrutinio proporzionale di lista (in particolare la possibilità che vi fossero candidati comuni a più liste, che poneva parecchie difficoltà al

---

<sup>376</sup> Cfr. Françoise Dubosson Nalo, *Op. cit.*, pp. 79-80

momento dello spoglio e che infatti si decise di sopprimere) e di porvi rimedio, ma soprattutto consentì di provare sul campo che il principio era realmente applicabile e che poteva funzionare senza intoppi. “*Des essais pratiques d’élections [...] ont démontré la facilité pratique des opérations. À Berne, les calculs nécessaires pour établir la proportionnalité ont été faits publiquement, sans difficulté aucune et sans erreurs, par un jeune garçon de onze ans et demi, fils de M. Jules Gfeller.*”<sup>377</sup> Intanto, nel Cantone culla della battaglia riformista, dopo gli eccessi degli anni '60 e '70 del diciannovesimo secolo, il decennio successivo aveva portato a una sorta di pacificazione, tanto che il partito radicale, generalmente maggioritario, accettò di buon grado una sorta di principio di rappresentanza delle minoranze, inserendo all'interno delle proprie liste rappresentanti di altre tendenze politiche, operai e socialisti in particolare, che erano così in grado di ottenere dei seggi in più al Gran Consiglio senza esserne totalmente estromessi. Insomma, per dirla con Nicolas Saripolos: “*Lorsque les partis [...] n’étaient trop excités par la lutte, le parti de la majorité faisait une certaine part à la minorité. Mais cet acte de justice ne saurait remplacer l’élection proportionnelle qui permet à chaque parti d’élire soi-même ses députés*”.<sup>378</sup> E infatti questa “*entente cordiale*”<sup>379</sup> aveva anche il suo rovescio della medaglia, naturalmente utile al partito maggioritario, dal momento che i comitati elettorali di quest’ultimo avevano la possibilità, attraverso questo procedimento, di controllare di fatto le rappresentanze degli avversari, escludendone i candidati che considerassero più ostili o pericolosi. “*Si cette période permet aux esprits de se pacifier et d’accepter l’idée d’un partage du législatif, elle accroît les frustrations des minoritaires, désireux de présenter qui ils veulent, sous leur propre bannière.*”<sup>380</sup> Le sperimentazioni e la conferma che la proporzionale non era un’utopia accrebbero ulteriormente le velleità rappresentative delle minoranze e due anni più tardi il Gran Consiglio chiese un nuovo saggio pratico, che questa volta, quindi, avrebbe avuto una sanzione ufficiale. Ma l’accelerazione decisiva agli avvenimenti, ormai, era già stata imposta da ciò che accadde nel Canton Ticino nel 1890. Qui le elezioni si svolgevano esattamente come a Ginevra, ma il maggior numero delle circoscrizioni permetteva sempre alle minoranze, o meglio alla minoranza, di avere una porzione di rappresentanza. Le elezioni dell’11 settembre 1890, però, costituirono un punto di non ritorno e sancirono l’evidente ingiustizia del metodo di scrutinio maggioritario all’interno di collegi plurinominali: con 12.783 suffragi, infatti, i conservatori ottennero la

<sup>377</sup> Ernest Naville, *La Question Électorale en Suisse à l’Occasion des Troubles du Tessin*, cit., p. 6

<sup>378</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, p. 377

<sup>379</sup> Cfr. Françoise Dubosson Nalo, *Op. cit.*, p. 80

<sup>380</sup> *Ibidem*

maggioranza assoluta dei seggi al Consiglio, 77, mentre ai liberali, che avevano conseguito un risultato inferiore soltanto di circa 600 voti, andarono appena 35 seggi. Una sproporzione evidentissima e dovuta, oltre che al metodo di scrutinio, anche alla geometria elettorale utilizzata per il ritaglio delle circoscrizioni.<sup>381</sup> Questo risultato provocò una violenta rivolta che condusse all'uccisione di un membro del governo e che riportò alla mente di molti, e in particolare di Ernest Naville, i tumulti scoppiati a Ginevra nell'agosto del 1864<sup>382</sup> (v. § II.3). Anche in questo caso, come nel Cantone francofono 26 anni prima, dovette intervenire il governo federale, che, per sedare i moti, inviò truppe guidate da un commissario, il colonnello Küntzli, che restò in Ticino fino al ristabilimento completo dell'ordine, rimanendo in funzione fino al 3 aprile 1891. Il 22 settembre il Consiglio federale (che, come abbiamo già avuto modo di spiegare, era l'esecutivo della Confederazione elvetica), in occasione di un messaggio alle Camere, affermò che il suo intervento era mirato a ristabilire all'interno del Cantone un ordine costituzionale che offrisse a tutte le parti in causa le migliori garanzie per il mantenimento di una pace durevole. Ma, soprattutto, tale messaggio conteneva un invito preciso e inequivocabile alle autorità del Cantone circa il modo attraverso il quale quella pace avrebbe potuto stabilirsi su solide fondamenta: *“Personne ne peut contester qu'une cause essentielle des crises périodiques qui agitent le Tessin doit être cherchée dans des institutions électorales défectueuses [...] Les bases de la représentation au Grand Conseil ne sont pas équitables, ainsi qu'en fait foi la circonstance qu'aux élections générales du 3 Mars 1889, sur 25.000 électeurs, la moitié plus quelques centaines de voix des électeurs a nommé 75 députés, et l'autre moitié moins quelques centaines n'a réussi à en faire élire que 35. C'est à faire disparaître cette injustice évidente et à créer un droit électoral plus sûr que nos efforts doivent tendre fermement.”*<sup>383</sup>. Insomma, anche il governo federale svizzero riconobbe che una delle cause dell'instabilità nel Canton Ticino, probabilmente la principale, risiedeva nell'ingiustizia del suo sistema elettorale, nelle sue “inique basi”. Per le associazioni proporzionaliste di tutta la Svizzera era ovviamente un richiamo netto e preciso all'introduzione del nuovo metodo di rappresentanza proporzionale, che esse avrebbero voluto veder applicato anche alle istituzioni rappresentative confederali. In tutti i modi, si trattò di un primo trionfo ufficiale della loro linea, che rilanciò il dibattito sulla riforma in tutti i Cantoni, ma in particolare a Ginevra, dove la vittoria della proporzionale sembrava

---

<sup>381</sup> Cfr. Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, p. 412

<sup>382</sup> Ernest Naville, *La Question Électorale en Suisse à l'Occasion des Troubles du Tessin*, cit., p. 14

<sup>383</sup> Cito da *ivi*, p. 15

sempre più vicina. Ma, prima di esaminare nel dettaglio la situazione ginevrina, non possiamo non parlare di come andò a finire in Ticino e di come le autorità di quel Cantone reagirono all'appello rivolto dal Consiglio federale nel suo messaggio alle Camere. Quella reazione in realtà fu rapidissima, quasi immediata, nel senso che venne accettato subito il principio della revisione della Costituzione in senso proporzionalista, tanto che si decise di eleggere un'Assemblea Costituente, secondo una legge approvata dal Gran Consiglio il 5 dicembre 1890, in seguito ad un accordo intervenuto tra le forze politiche sotto gli auspici dell'autorità federale, e che stabiliva che le consultazioni elettorali per la scelta dei membri dell'Assemblea stessa si sarebbero dovute svolgere secondo il metodo della rappresentanza proporzionale.<sup>384</sup> Era la prima volta che un Cantone svizzero adottava tale sistema per scegliere un'assemblea elettiva. Il decreto costituzionale che modificava il principio dell'elezione maggioritaria fu votato il 9 febbraio 1891. Esso prevedeva che la proporzionale venisse utilizzata non solo per l'elezione del Gran Consiglio, ma anche per quella dell'esecutivo locale (il Consiglio di Stato) e dei Consigli municipali dei giudici. Un mese più tardi, l'8 marzo, tale decreto fu sottoposto all'approvazione dei cittadini. E si trattò di un'approvazione molto più faticosa di quanto gli avvenimenti dei mesi precedenti avrebbero fatto presupporre, visto che i "Sì" vinsero sui "No" di strettissima misura: 11.291 voti favorevoli contro 10.764 contrari. Ormai la strada verso l'approvazione della legge elettorale proporzionale cantonale era spianata e a liberarla del tutto arrivò anche, il 17 aprile, il necessario via libera da parte delle autorità federali. A questo punto, si trattava solo di redigerne il testo, che venne approvato il 24 novembre del 1891, mentre tre giorni dopo passò anche il nuovo disegno delle circoscrizioni. La legge elettorale fu modificata esattamente un anno dopo in seguito all'approvazione della Costituzione del luglio 1892, cui i cittadini del Cantone diedero il proprio assenso in ottobre. La sostanza però non cambia: per la prima volta un Cantone svizzero si dotava di una legge elettorale proporzionale, il cui articolo 2 (l'articolo 3 del testo del 1890 per l'elezione dell'Assemblea Costituente) recitava: "Ciascun gruppo di elettori cantonali ha il diritto di essere rappresentato al Gran Consiglio adempiendo le formalità contenute nella seguente legge. La rappresentanza di ciascun gruppo è proporzionale al numero di voti raccolti nel rispettivo collegio dalla propria lista secondo che è constatato dallo spoglio delle schede nello scrutinio."<sup>385</sup> La legge elettorale del Canton Ticino, come si può vedere da questa disposizione, non dava un riconoscimento legislativo ai partiti, ma parlava semplicemente

---

<sup>384</sup> Cfr. Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, p. 413

<sup>385</sup> Cfr. Gino Bandini, *Op. cit.*, p. 160

di gruppi, i quali avrebbero dovuto presentare delle liste che avrebbero ottenuto un numero di seggi proporzionale al numero di voti da esse conseguito. A parte la forma, poco cambiava nel concreto funzionamento di un procedimento elettorale che quindi si sarebbe dovuto svolgere secondo il principio della libera concorrenza delle liste. Liste che l'elettore avrebbe potuto modificare con grande libertà (quindi possibilità di *panachage*), pur senza poter cumulare voti sullo stesso candidato. La distribuzione dei seggi sarebbe dovuta avvenire, in base agli articoli 18 e 21 della legge, secondo il metodo del quoziente, corretto alla Hagenbach-Bischoff (ossia aggiungendo un'unità al denominatore, al numero dei seggi, mentre il numeratore sarebbe rimasto il totale dei voti ottenuti dalle diverse liste). Per quanto riguarda i seggi rimasti da assegnare dopo la prima ripartizione, l'articolo 19 dispose che l'allocatione non sarebbe dovuta avvenire in base ai più alti resti, ma i posti vacanti sarebbero stati distribuiti alla lista, o alle liste (a seconda del numero di deputati ancora da attribuire), che avesse, o avessero, ottenuto le cifre elettorali più elevate. "*Les députés restant à élire, avec cette division, sont attribués un pour chacun aux groupes qui ont obtenu au moins le quotient et les plus forts chiffres de suffrages.*"<sup>386</sup>

### **III.4 Settembre 1892: la proporzionale conquista Ginevra**

Questi avvenimenti, come abbiamo accennato in precedenza, ridiedero vigore ai riformisti ginevrini nella loro battaglia contro la legge elettorale maggioritaria del Cantone e rilanciarono il dibattito, tanto che, in occasione delle elezioni del 1890, i cittadini di Ginevra elessero un Gran Consiglio in maggioranza non ostile alla modifica del sistema elettorale. Gli schieramenti dei favorevoli e dei contrari alla riforma erano ben delineati: tra i primi spiccavano i democratici, che fin dagli anni '60 e '70 si erano battuti affinché le minoranze potessero ottenere una giusta rappresentanza (salvo accontentarsi di essere diventati maggioritari una volta vinte le elezioni, circostanza che rendeva le loro velleità riformiste molto più fragili), ma vi si potevano annoverare anche i socialisti e i cattolici. Contro questa molteplice e multiforme coalizione si poneva la forza tradizionalmente maggioritaria all'interno del Cantone, ossia quella dei liberali-radicali.

Abbiamo visto che, a partire dagli anni '80, tanto la maniera di intendere la politica che il

---

<sup>386</sup> Cfr. Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, p. 415

clima generale subirono un netto cambiamento, dovuto in parte anche all'influenza di eventi esterni alla Confederazione elvetica. In particolare, l'affievolirsi del *Kulturkampf* in Germania e dunque della lotta, che aveva infiammato tutta la Mitteleuropa, tra anticlericali e ultramontani, concesse qualche spazio di manovra ai cattolici ginevrini, da sempre una minoranza tra le fila democratiche, che cominciarono a pensare di potere avere finalmente accesso a una rappresentanza politica reale, attraverso la scelta autonoma di propri candidati. Lo stesso scopo che avevano i socialisti, tradizionalmente ospitati all'interno delle liste del partito radicale (contrario alla riforma), ma che videro nella rappresentanza proporzionale la possibilità di emanciparsi da questa alleanza e di portare avanti le proprie idee in maniera indipendente attraverso propri rappresentanti. Insomma, fu un periodo nel quale le minoranze presero coscienza di loro stesse e, accanto al riconoscimento della propria esistenza di fatto, volevano a questo punto che fosse loro accordata anche quella di diritto attraverso una legge che le garantisse. Ecco perché a Ginevra, e non solo, il tema della riforma elettorale superò e infranse la consueta divisione tra destra e sinistra, componendo intese trasversali e determinando che sul campo del dibattito politico sulla rappresentanza si affrontassero la maggioranza tradizionale, contraria a un nuovo sistema elettorale, e le minoranze, pronte a fare il proprio ingresso pienamente legittimato anche elettoralmente nell'agone politico.<sup>387</sup> In palio, la giusta rappresentanza. Per i radicali, maggioritari, perché vi fosse giustizia bisognava semplicemente agire conformemente alle leggi, delle quali peraltro erano in gran parte gli artefici; per le minoranze democratiche, cattoliche e socialiste, invece, era necessario che la legge possedesse una propria moralità e che essa non fosse loro imposta da un potere dal quale si sentivano in gran parte esclusi.

*“1864 à Genève, 1890 au Tessin marquent des moments-clefs où cette exclusion toute juridique, cette violence légale dépasse un certain seuil de tolérance. Les minorités rejettent alors les règles qui leur ont été imposées, récusent l'arrangement qu'elles n'avaient pu refuser sous peine de s'exclure d'un jeu démocratique que pourtant elles acceptent dans son principe.”*<sup>388</sup> Gli avvenimenti del Ticino, con l'intervento ufficiale del governo confederale per l'introduzione di un più giusto sistema di rappresentanza, erano, secondo le minoranze e secondo l'Associazione riformista ginevrina, la rappresentazione plastica di un confronto politico che ormai aveva superato i limiti della tollerabilità, che da confronto, appunto, si era trasformato in uno scontro per la sopravvivenza politica e che invece sarebbe dovuto tornare a essere competizione tra opinioni e programmi che

---

<sup>387</sup> Cfr. Françoise Dubosson Nalo, *Op. cit.*, pp. 81-82

<sup>388</sup> *Ivi*, p. 82

avessero un'eguale possibilità di accedere alla rappresentanza. Questa, a loro avviso, sarebbe stata la grande virtù della proporzionale. I radicali, invece, si battevano per il mantenimento dello *status quo*, mossi, in estrema sintesi, soprattutto da due preoccupazioni fondamentali: la frammentazione dei partiti e l'eccessivo peso che, al contrario, le minoranze avrebbero potuto assumere.

Per quanto riguarda la prima questione, il loro timore era che il quadro politico potesse risultare sconvolto dal nuovo sistema elettorale che, a loro avviso, avrebbe provocato l'atomizzazione dei partiti, che si sarebbero divisi in una molteplicità di piccolissime forze incapaci di assicurare la salvaguardia della Repubblica Cantone, a causa dell'assenza di quelle grandi correnti di opinione, quelle grandi e solide maggioranze capaci di guidarla con sicurezza. Convinti di rappresentare il Cantone ginevrino nella sua totalità, essi vedevano nella rappresentanza proporzionale una sorta di attentato alla "nazione", un suicidio politico che avrebbe portato alla rottura dell'unico elemento di coesione della stessa, ovvero il loro partito. "*J'estime, Messieurs, - diceva Georges Favon al Gran Consiglio – que les partis sont les éducateurs de la nation, je le crois tellement que je suis persuadé que, lorsque vous les aurez supprimés, qu'en les émasculant vous les aurez empêchés de se manifester sous leur forme naturelle, de remplir le rôle auquel ils sont appelés [...]*"<sup>389</sup>

L'altro grande timore che pervadeva il campo liberal-radical, come dicevamo, era quello dell'eccessivo peso che avrebbero potuto assumere le minoranze e, nello specifico, quella confessionale, il cui accesso in parlamento come forza politica autonoma avrebbe, secondo i radicali, provocato il trionfo degli interessi particolari, vista la presenza di deputati costretti, per conservare il proprio seggio, a obbedire ciecamente ai singoli gruppi che li avessero eletti, obbedienza che si sarebbe tradotta di fatto in una sorta di mandato imperativo. Erano una paura e un rischio espressi a gran voce dalla stampa radicale, in particolare dal giornale *Le Genevois*, ma anche dagli interventi dei membri del Gran Consiglio, come Henri Fazy, cugino alla lontana di quel James Fazy storico *leader* radicale ginevrino: "*Le peuple genevois a passé vingt ans à discuter la question confessionnelle, à combattre le catholicisme romain; il serait curieux que la conclusion finale de ces vingt années de lutttes fût précisément de permettre à l'élément catholique romain de se constituer dans notre pays en parti indépendant.*"<sup>390</sup>

A loro avviso, la rappresentanza proporzionale avrebbe portato a dei comitati elettorali

---

<sup>389</sup> *Ivi*, p. 83

<sup>390</sup> *Ibidem*

sempre più onnipotenti nello stilare le liste dei candidati e a una concentrazione del potere nelle mani di pochi politici di professione, abili a manipolare le folle.

Argomenti classici degli oppositori della proporzionale, il cui cammino nel Cantone di Ginevra, tuttavia, aveva ormai subito una brusca accelerazione non soltanto grazie alle elezioni del 1890 e agli avvenimenti del Canton Ticino dello stesso periodo, ma anche sulla scia di ciò che in quei mesi stava accadendo a Neuchâtel. Qui, la legge elettorale, anch'essa basata sul voto plurinomiale di lista, esigeva la maggioranza assoluta in tutti i turni di scrutinio. All'interno di quel Cantone, però, le preferenze degli elettori erano divise in modo più o meno equivalente tra tre partiti, che dunque avevano la medesima forza elettorale. In occasione delle elezioni del 1889 si arrivò al prevedibile stallo, dal momento che nei primi tre turni non si riuscirono a eleggere tutti i membri del Gran Consiglio. La soluzione escogitata ce la racconta Ernest Naville: "*Le Grutléens et les Conservateurs se sont mis d'accord pour dire aux électeurs: << nous sommes divisés en trois groupes, dont aucun ne réunit la majorité exigée par la loi. La force de chacun de ces groupes est démontrée par trois scrutin successifs. Formons une liste sur laquelle chacun des groupes aura sa part proportionnelle de représentants; et prenons pour les représentants de chaque groupe ceux des candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages >>*".<sup>391</sup> Se la legge non prevedeva la rappresentanza proporzionale, quindi, sarebbero dovuti essere i partiti a garantirla attraverso la composizione di una lista, dopo che ormai i rapporti di forza erano già stati ampiamente misurati. Così fecero e, nonostante la forte opposizione del terzo partito, quello radicale, che presentò ancora una lista esclusiva, il raggruppamento proporzionale ottenne un grande successo e si giunse a completare l'elezione. E proprio la buona riuscita di questa esperienza aprì la strada all'affermazione della rappresentanza proporzionale a Neuchâtel, inducendo il Gran Consiglio, nell'ottobre del 1891, a votare, con una maggioranza schiacciante (79 voti favorevoli contro 4 contrari), una nuova legge elettorale, che sostituiva il sistema maggioritario con quello proporzionale. Essa, però, fu votata a titolo temporaneo, nel senso che veniva sottoposta a tre anni di prova e, in caso di buon funzionamento, sarebbe stata confermata. Di fatto la sperimentazione riuscì perfettamente, tanto che il 22 novembre del 1894 il Gran Consiglio votò a favore della conferma della proporzionale, che così assunse un carattere permanente. In questo caso, il metodo scelto era quello del quoziente puro (stabilito per mezzo della divisione del totale dei voti validi per i deputati da eleggere)

---

<sup>391</sup> Ernest Naville, *La Question Électorale en Suisse à l'Occasion des Troubles du Tessin*, cit., pp. 8-9

coniugato con la libera concorrenza delle liste e con alcune clausole particolari. Ciascun candidato, infatti, per essere eletto avrebbe dovuto raccogliere un numero di voti pari almeno al 15% delle schede elettorali riconosciute valide e qualora, all'interno di una determinata lista, nessun eligendo avesse raggiunto tale *quorum* (che, questa la grave contraddizione del sistema, spesso sarebbe potuto risultare più elevato del quoziente, rischiando quindi di escludere dalla competizione liste e candidati che avessero raggiunto un numero di voti pari al quoziente stesso<sup>392</sup>) quella lista stessa sarebbe stata estromessa dalla ripartizione. Il *panachage* era consentito, ma, nel caso di suffragi dati a candidati compresi in più liste, la totalità di quei voti sarebbe dovuta andare alla lista per la quale il candidato avesse optato. Per quanto riguarda, invece, l'allocazione dei seggi non distribuiti in base alla prima ripartizione, essi, come nel caso della legge elettorale del Canton Ticino, sarebbero dovuti essere assegnati alle liste che avessero ottenuto le cifre elettorali più elevate.<sup>393</sup>

Una legge elettorale abbastanza complicata, tanto che per calcolare i risultati occorrevano tra i quattro e i cinque giorni,<sup>394</sup> e che, attraverso il dispositivo del *quorum*, introduceva anche un certo grado di disproporzionalità in favore dei grandi partiti. Ciò che qui ci interessa, però, è il fatto che anche Neuchâtel, a questo punto, avesse adottato la proporzionale e che l'onda lunga della riforma non avesse ormai più ostacoli neanche a Ginevra, dove furono vinte le ultime resistenze e dove, senza sapere gli esatti contenuti che avrebbe potuto avere la nuova normativa elettorale, il Gran Consiglio votò, il 6 luglio 1892, la modifica costituzionale che abrogava il principio maggioritario e introduceva il nuovo metodo: “*L'élection des membres du Grand Conseil a lieu au scrutin de liste d'après le principe de la représentation proportionnelle.*”<sup>395</sup> I cittadini furono chiamati a pronunciarsi su questa revisione costituzionale esattamente un mese dopo, il 7 agosto. Nonostante trent'anni di dibattiti, discussioni accese, sperimentazioni, confronti, il tema non suscitò grande entusiasmo e si mobilitarono pochissimi elettori: sui circa 19.000 aventi diritto di Ginevra, infatti, si recarono alle urne poco più di 6.000 persone e la modifica della Carta fondamentale del Cantone ottenne l'assenso di circa 3.800 cittadini. Non si trattò dunque di un plebiscito, ma di un pronunciamento storico sì, perché il luogo simbolo della battaglia riformista aveva finalmente cambiato il metodo di scrutinio, dopo un

---

<sup>392</sup> Cfr. Gino Bandini, *Op. cit.*, p. 175

<sup>393</sup> Per maggiori dettagli sulla legge elettorale del Cantone di Neuchâtel cfr. Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, pp. 420-424

<sup>394</sup> Cfr. Gino Bandini, *Op. cit.*, p. 178

<sup>395</sup> Cfr. Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, pp. 379-380

percorso durato ventisette anni, se si considera solo la vita dell'Associazione riformista, circa cinquanta se invece si risale alle prime formulazioni del principio da parte dell'Hoffmann e del Considérant. Il *Journal de Genève* parlò trionfalmente di “*victoire éclatante de l'esprit de justice et de progrès*”, mentre, sul fronte opposto, il radicale *Le Genevois* gridò alla “*défaite morale*.”<sup>396</sup> Affermato il principio, il Gran Consiglio doveva a questo punto plasmare la nuova legge elettorale destinata a soppiantare la precedente e il tempo non era molto, anzi era piuttosto stretto, dal momento che incombevano le elezioni di novembre e i democratici volevano assolutamente terminare i lavori in tempo per applicare le nuove disposizioni già da subito. E così, il 15 agosto il governo cantonale sottopose al legislativo un progetto (che era stato redatto nel gennaio 1891 dal segretario dell'Associazione riformista, Alphonse Frey), affidato a sua volta a una commissione di studio, che il 31 dello stesso mese diede il suo parere positivo; il 3 settembre il progetto era già legge: Ginevra poteva finalmente eleggere i propri rappresentanti con un sistema proporzionale. L'Associazione riformista aveva vinto su tutta la linea, tanto che il testo approvato, nei suoi 24 articoli, era molto, molto simile a quello redatto dalla *Réformiste* circa 20 anni prima e differiva solo in alcuni punti, come ad esempio il modo di conteggiare le schede *panachées* ai fini della determinazione delle cifre elettorali di lista di ciascun partito. Ciascun partito, appunto, perché, se l'articolo 1 affermava che l'elezione dei membri del Gran Consiglio, e solo questa, perché le elezioni dell'esecutivo cantonale e quelle dei giudici avrebbero continuato a svolgersi con il maggioritario, si sarebbe dovuta tenere con scrutinio di lista e con il metodo della rappresentanza proporzionale, il secondo riconosceva, oltre ai gruppi di elettori, anche e primariamente i partiti: “*Les listes sont formées par les partis politiques ou groupes d'électeurs*,” recitava infatti l'articolo 2.<sup>397</sup>

Per quanto riguarda le circoscrizioni elettorali, si decise di mantenere, per l'elezione complessiva dei 100 componenti del Gran Consiglio, le tre costituenze già esistenti (riva sinistra del Rodano, città di Ginevra e riva destra, che avrebbero dovuto eleggere, rispettivamente, 40, 24 e 36 deputati). Il collegio unico, che i proporzionalisti videro sempre come soluzione ideale, venne accantonato in virtù del necessario compromesso tra tutte le forze politiche per l'approvazione della legge. Per quanto riguarda il sistema di trasformazione dei voti in seggi, la legge elettorale del Cantone di Ginevra prevede la libera concorrenza delle liste con il metodo del quoziente puro e dei più alti resti e possibilità di *panachage*. Una possibilità, quest'ultima, molto ampia, secondo la tradizione svizzera.

---

<sup>396</sup> Françoise Dubosson Nalo, *Op. cit.*, p. 84

<sup>397</sup> Cfr. Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, p.381

L'elettore, infatti, in base all'articolo 6, poteva disporre di un numero di suffragi equivalente a quello dei deputati da eleggere e, inoltre, aveva la possibilità di modificare le liste ufficiali e di votare per liste incomplete, cancellando dunque i nomi dalle liste ufficiali e non sostituendoli.<sup>398</sup> Egli, tuttavia, non poteva cumulare tutti i suoi voti sullo stesso candidato, pena la nullità non della scheda *in toto*, ma solo dei voti in più e solo con riferimento al singolo candidato, dal momento che, secondo il principio del doppio voto simultaneo per lista e candidati, nel caso l'elettore avesse espresso la propria volontà di votare per una lista, i suffragi cumulati su un solo candidato sarebbero stati calcolati ai fini della determinazione della cifra elettorale della lista stessa.

In più, l'articolo 9 affermava che, nel caso nel quale l'elettore avesse indicato chiaramente la propria volontà di votare per una lista ufficiale, tutti i suoi voti cancellati o concessi a candidati estranei alle liste, sarebbero stati attribuiti a quella lista, ma solo ai fini del calcolo della sua cifra elettorale. *“Si l'électeur modifie une liste officielle ou la laisse incomplète, sont comptés à la liste qu'il a choisie, mais seulement à titre de suffrages de liste, pour le calcul de la répartition proportionnelle: a) les noms rayés ou laissés en blanc; b) les suffrages donnés à candidats non inscrits sur les listes officielles; c) les suffrages répétés sur le même nom.”*<sup>399</sup> In questo modo, dunque, l'elettore avrebbe potuto esprimere la preferenza, o la propria disapprovazione, per questo o quel candidato, senza però che queste ultime potessero andare a detrimento del proprio partito preferito al momento della ripartizione dei seggi. La grande libertà lasciata all'elettore era infatti la cifra comune della legge che, all'articolo 8, specificava che i suffragi dati ai candidati sarebbero stati contati individualmente ai candidati stessi e alle rispettive liste nelle quali avessero figurato. In questo modo l'elettore avrebbe favorito, attraverso il suo suffragio, sia il candidato che la sua lista e, qualora il suo preferito non fosse stato eletto, l'incidenza del suo voto sulla cifra elettorale di lista avrebbe avvantaggiato i candidati di quella stessa lista che avessero ottenuto più voti. *“Voilà pourquoi nous disons que la voix de l'électeur, accordée à un candidat de la liste non élu, profite éventuellement aux candidats de cette liste plus favorisés que lui. Il y a là un sort de transfert légal de suffrages; l'électeur, en votant pour un candidat d'une liste, sait bien que sa voix peut éventuellement profiter à*

---

<sup>398</sup> Ecco la lettera dell'articolo 6:

*“L'électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire.*

*L'électeur a le droit de déposer dans l'urne une liste manuscrite, de modifier les listes imprimées et de voter pour une liste incomplète de candidats.”*

Cfr. *ivi*, pp. 382-383

<sup>399</sup> Cfr. *ivi*, p. 382

*d'autres candidats de la même liste.*"<sup>400</sup> Questa disposizione, chiaramente, tendeva anche a scoraggiare operazioni di *panachage* estremo da parte di gruppi di elettori ben organizzati di un determinato partito che avessero deciso di decapitare la lista di un partito rivale, esprimendo alcuni voti per i candidati meno forti di quest'ultimo: la previsione che questi suffragi avrebbero accresciuto anche la cifra elettorale della lista avversaria avrebbe rappresentato un deterrente contro queste ipotesi di abuso della libertà dell'elettore. Per quanto riguarda i candidati comuni a più liste, l'articolo 4 li obbligava a scegliere tra di esse precedentemente alla data dell'elezione. In mancanza di tale opzione, la cancelleria avrebbe provveduto a estrarre a sorte la lista alla quale sarebbero stati attribuiti i suoi voti. Spiegate queste clausole della legge elettorale ginevrina del 1892, possiamo passare a esaminare come avvenisse lo spoglio dei suffragi, che era in realtà molto semplice. In primo luogo andava calcolato il quoziente elettorale, dato dal rapporto tra la somma di tutti i voti validi espressi in favore delle liste concorrenti e il numero di deputati da eleggere all'interno delle rispettive circoscrizioni elettorali. Ogni lista aveva diritto a tanti seggi quante volte la sua cifra elettorale fosse contenuta nel quoziente. A differenza delle leggi elettorali del Canton Ticino e di Neuchâtel, che, come abbiamo visto, assegnavano i seggi ancora vacanti dopo questa ripartizione ai partiti che avessero ottenuto le cifre elettorali più elevate, quella ginevrina era molto più favorevole alle minoranze (anche troppo dal punto di vista, ad esempio, di Victor D'Hondt e del suo calcolo strettamente matematico per l'allocatione dei seggi), perché i deputati non ancora eletti sarebbero stati distribuiti tra le liste che avessero potuto contare sulle frazioni più elevate. Una previsione ancor più favorevole ai piccoli partiti, dal momento che non prevedeva alcun limite all'utilizzo dei resti (escludendo ad esempio dalla ripartizione quelle liste che non avessero ottenuto alcun quoziente): "*Si le calcul de la répartition laisse la députation incomplète, les députés restant à élire sont attribués aux listes ayant les plus fortes fractions.*"<sup>401</sup> Per quanto concerne invece l'elezione dei candidati all'interno delle liste di partito, essa sarebbe avvenuta a maggioranza relativa, nel senso che sarebbero risultati eletti i candidati che avessero conseguito il maggior numero di voti, nei limiti, naturalmente, dei seggi assegnati alla propria lista di appartenenza. Questo rendeva possibile la contraddizione, alla quale abbiamo già fatto riferimento, di un candidato di un partito particolarmente forte eletto con pochi voti di preferenza, al contrario di un altro, non eletto, pur potendo contare su

---

<sup>400</sup> *Ivi*, p. 383

<sup>401</sup> Era quanto previsto dall'ultimo comma dell'articolo 12 della legge.  
Cfr. *ivi*, p. 385

parecchie preferenze in più rispetto al primo, perché appartenente a una forza politica più debole. Ma questo difetto, corretto comunque in parte dalle norme che abbiamo visto e che prevedevano che il voto a un candidato valesse anche per la lista con cui quel candidato si fosse presentato, era un difetto relativo, nel senso che, nell'ambito della concorrenza delle liste, il confronto era, appunto, fra liste, gruppi, partiti e dunque la distribuzione proporzionale doveva avvenire tra di essi, mentre l'elezione dei loro candidati era una questione interna alle forze politiche. I candidati risultati eletti in questo modo avrebbero dunque beneficiato della forza del proprio partito, ma anche di quel trasferimento legale di suffragi del quale parlava il Saripolos e a cui abbiamo fatto riferimento in precedenza.

Dopo aver analizzato nel dettaglio la legge proporzionale ginevrina, possiamo aprire una rapida parentesi anche sui suoi esiti. Le prime elezioni sotto l'egida delle nuove norme si tennero il 13 novembre 1892 e, al contrario della consultazione referendaria per l'approvazione della modifica costituzionale di agosto, furono un grande successo, nel senso che si recò alle urne circa il 70% degli elettori. Contrariamente ai timori espressi dai radicali alla vigilia della sua approvazione, la nuova legge elettorale non provocò una frammentazione politica estrema, né diede alle minoranze un grande potere di ricatto. Le scissioni che si verificarono, infatti, furono semplicemente quelle già previste nel momento in cui l'ipotesi di adozione del nuovo metodo di rappresentanza si stava facendo sempre più concreta. I cattolici, infatti, separandosi dai democratici, andarono a costituire il gruppo degli indipendenti; i socialisti si emanciparono dalla tutela dei radicali e presentarono liste proprie, mentre sempre dalle fila dei radicali si scisse il gruppo dei cosiddetti radicali nazionali. Insomma, la garanzia di ottenere una giusta rappresentanza produsse un panorama non eccessivamente frammentato, fotografando con precisione lo spettro politico delle forze che si affrontavano nel Cantone, che, in occasione delle prime elezioni furono, appunto, cinque. Le consultazioni non portarono quel sovvertimento dell'ordine costituito paventato dai radicali, che anzi rimasero maggioritari in due delle tre circoscrizioni (riva sinistra e riva destra), mentre ottennero più o meno lo stesso risultato dei democratici in città. Nel complesso, conseguirono 38 seggi, contro gli 8 dei socialisti, i 6 dei radicali nazionali, i 33 dei democratici e i 15 dei cattolici, risultato, quest'ultimo, deludente rispetto ai 20 seggi auspicati. All'interno del Gran Consiglio, tuttavia, non vi fu il temutissimo moltiplicarsi di piccoli gruppi rivali tra loro, ma anzi le forze di sinistra, che, insieme, potevano contare su un lieve vantaggio di due voti rispetto alla soglia della maggioranza assoluta, si coalizzarono e la stabilità politica non fu compromessa. Per quanto riguarda le operazioni di scrutinio, invece, esse si svolsero con rapidità e correttezza, tanto che anche

un giornale tradizionalmente molto ostile alla rappresentanza proporzionale, come *Le Genevois*, dovette ammettere il successo: “*Le dépouillement s’est fait vite et correctement. Nous ne faisons aucune difficulté à admettre que sous ce rapport nous avons été trompés en bien, la loyauté nous impose cette constatation.*”<sup>402</sup> Toccò poi a Ernest Naville in persona, sulla rivista dell’Associazione proporzionalista belga, nel 1893, fare un bilancio del funzionamento della prima tornata elettorale con il metodo che per circa ventotto anni era andato instancabilmente professando, messo a confronto con le elezioni, avvenute a scrutinio maggioritario il 29 ottobre 1893, dei rappresentanti ginevrini al Consiglio Nazionale della Confederazione: “*En novembre 1892 les élections ont été animées, mais calmes; elles n’ont donné lieu à aucune récrimination et la vie politique a suivi un cours normal [...] le principe de la majorité appliqué aux élections représentatives est un ferment de troubles artificiels provoqués par la loi: [...] la représentation proportionnelle introduit dans la politique un élément pacificateur.*”<sup>403</sup>

La proporzionale mise poi solide radici all’interno del Cantone di Ginevra, tanto che è tuttora utilizzata per l’elezione degli 80 membri dell’assemblea legislativa. Ma, soprattutto, dopo la sua introduzione nel luogo simbolo della battaglia per il nuovo sistema di scrutinio, nulla fu più come prima, nel senso che esso, come un evento inesorabile, si affermò piano piano nella maggior parte dei Cantoni della Svizzera: nel 1894 a Zug, Friburgo, Soletta e, infine, Berna, nel 1898 a Schwyz e quindi nel 1905, dopo due tentativi andati a vuoto nel 1890 e nel 1900, nella città natale di un altro grande proporzionalista, Hagenbach-Bischoff, ossia a Basilea. L’onda lunga della proporzionale arrivò poi anche fino alle istituzioni rappresentative federali, che la adottarono nel 1919 e che tuttora la utilizzano, tanto che, quando si parla di sistemi elettorali, la Svizzera viene automaticamente associata alla proporzionale, ma questo lo si deve soprattutto all’opera instancabile e alla perseveranza incrollabile di un uomo, Ernest Naville, e dell’Associazione riformista ginevrina.

### **III.5 Il Belgio e la politica dei piccoli passi: dalla Conferenza di Anversa alla legge elettorale comunale**

“L’impressione ricavata dalla Conferenza è che la rappresentanza proporzionale era matura

---

<sup>402</sup> Françoise Dubosson Nalo, *Op. cit.*, p. 87,

<sup>403</sup> Cfr. Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, p. 396

per l'attuazione. La ricerca teorica è stata spinta tanto lontano quanto era possibile: i procedimenti di applicazione sono stati discussi, ponderati, verificati. Dipende ora da uomini convinti e liberali di farli entrare nella pratica.”<sup>404</sup> Abbiamo già citato questo giudizio espresso da Maurice Vernes (v. § II.8), uno dei due promotori dell'ordine del giorno adottato all'unanimità dalla Conferenza di Anversa, ma lo ribadiamo, perchè è particolarmente adatto alle vicende che la lotta per l'adozione della rappresentanza proporzionale conobbe in Belgio, vicende che, dopo il 1885, videro l'Associazione riformista aumentare i propri aderenti fino al considerevole numero di 800, tra i quali 39 membri della Camera, e cercare di fare il salto di qualità pratico portando un proprio progetto di legge all'esame del parlamento. Le elezioni dell'8 giugno 1886 avevano ulteriormente dimostrato gli squilibri distributivi che il metodo di scrutinio maggioritario comportava, con i liberali che, potendo contare su soli novecento voti in più dei cattolici, ottennero ben 28 seggi contro i 17 dei rivali. Sull'onda di questo risultato, sul finire del 1887 Jules de Smedt presentò alla Camera, insieme ad altri quattro membri dell'Associazione, una proposta, modellata sul piano già definito dai riformisti belgi, spiegato ad Anversa dal suo ideatore Victor D'Hondt e basato, ovviamente, sul metodo del comun divisore, tesa ad introdurre un sistema elettorale proporzionale per le elezioni legislative, ma anche per quelle amministrative (comunali e provinciali). “*Le projet – disse il de Smedt in parlamento – est l'oeuvre collective longuement étudiée, mûrie, d'hommes appartenant à nos deux grands partis politiques, désireux de substituer à la règle de l'omnipotence de la majorité et de l'écrasement des minorités dans chaque circonscription électorale, le principe équitable, juste, de la proportionnalité, qui seul peut assurer la représentation vraie.*”<sup>405</sup> Nel corso del dibattito il Capo del governo, il Beernaert, che era membro dell'Associazione riformista belga e che, in occasione di una manifestazione, aveva espresso la speranza di trovare ben presto una maggioranza che permettesse l'affermazione legislativa del nuovo principio, confermò questo auspicio, sostenendo che la riforma avrebbe avuto l'effetto di consolidare le istituzioni parlamentari. Tuttavia, nonostante avesse suscitato animate discussioni sul principio stesso e sulla necessità di introdurre il voto cumulativo per temperarlo (una proposta in tal senso fu respinta dalla Camera), il progetto languì negli uffici per un paio d'anni e, una volta approdato in parlamento, il 6 maggio 1891, non fu mai discusso.

Un'altra questione stava infatti per irrompere al centro dell'attenzione dell'assemblea

---

<sup>404</sup> Cito da Gino Bandini, *Op. cit.*, p. 210

<sup>405</sup> Eugène Goblet d'Alviella, *Op. cit.*, p. 58

legislativa, quella dell'allargamento del suffragio: i requisiti per l'accesso al diritto di voto, infatti, in Belgio erano rimasti invariati per oltre quarant'anni, portando a una situazione ormai divenuta insostenibile, anche per la spinta del nascente movimento operaio, di un corpo elettorale composto da appena 134.437 elettori, ovvero poco meno di 22 cittadini ogni mille abitanti.<sup>406</sup> Il 19 novembre 1890, il liberale Paul Janson aveva depositato una proposta per introdurre il suffragio universale maschile per tutti i cittadini che avessero compiuto 21 anni. Cominciò così un processo di revisione costituzionale destinato ad allargare le basi del suffragio che si intersecò e si incrociò a più riprese con i tentativi dei proporzionalisti di introdurre il nuovo metodo di scrutinio. Nel 1888, dopo una pesante sconfitta elettorale subita dai liberali, si costituì a Bruxelles la *Ligue libérale pour la représentation proportionnelle*, che indirizzò una circolare a tutte le associazioni liberali, nella quale si stigmatizzava l'opposizione alla riforma di una considerevole fetta del partito e si dimostrava come la rappresentanza proporzionale fosse essenziale per la sopravvivenza del partito stesso, lasciando intendere che esso, soprattutto con l'allargamento del suffragio, fosse ormai destinato a una vita da minoranza, vista la difficoltà che avrebbe avuto nel competere con i cattolici nei piccoli centri e con i socialisti nelle grandi città operaie in crescita. Furono soprattutto i progressisti e i radicali, che rappresentavano una costola del più grande partito liberale, i fautori di questa svolta e, nonostante i capi liberali continuassero a essere ostili, al congresso progressista del Natale 1890, la rappresentanza proporzionale venne inserita all'interno del programma di quella porzione di campo liberale. Nel frattempo il processo di revisione costituzionale stava facendo il suo corso e i cattolici, pur riluttanti e preoccupati di fronte alla prospettiva del suffragio universale, provarono a condurre in qualche modo i giochi dalla posizione di forza che derivava loro dall'essere al governo. Fu così che il capo dell'esecutivo accettò la proposta di modifica dell'articolo 47 della Costituzione, pur cercando i mezzi adeguati per temperarlo. Mezzi che, a suo avviso, sarebbero dovuti consistere nell'elezione a doppio grado del Senato, nel referendum popolare, nella rappresentanza degli interessi e, soprattutto, in quella proporzionale, tanto che, in una nota inviata alla sezione centrale incaricata di esaminare la proposta Janson, affermò: *“Le régime actuel qui confère tous les mandats à la majorité, si faible qu'elle soit, et qui repose d'ailleurs sur des délimitations arbitraires et inégales, surexcite l'esprit de fraude, soulève des colères dangereuses pour la paix publique et aboutit à des résultats contraires à la nature même du régime*

---

<sup>406</sup> Léon Dupriez, *L'Organisation du Suffrage Universel en Belgique*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Général des Lois et des Arrêts, 1901, p. 3

*représentatif, ou, tout au plus, à des compensations d'injustices.*<sup>407</sup> In realtà, il governo non indicava il mezzo per realizzare una maggior tutela delle minoranze elettorali e tuttavia consigliava il voto limitato, mentre il relatore dell'ufficio centrale, Paul de Smet de Nayer (un altro proporzionalista), evitò di esprimersi su questo punto. Queste titubanze all'interno del fronte riformatore facilitarono il compito degli avversari della riforma che, alla Camera, riuscirono a respingere anche il progetto di una nuova formulazione dell'articolo 48 della Costituzione mirante a non ostacolare, in un imprecisato futuro di rappresentanza proporzionale, la costituzione delle province in un unico collegio elettorale.<sup>408</sup> Fu a quel punto il Senato, al momento di esaminare le proposte di revisione costituzionale della Camera, a recuperare la modifica elaborata dal governo adottandola a larghissima maggioranza. Essa tornò quindi alla Camera che questa volta la approvò, anche perché il governo decise di porre la questione di fiducia per avere la meglio soprattutto sugli oppositori interni. A questo punto, però, per procedere definitivamente alla revisione del testo costituzionale, occorreva che venissero elette le nuove Camere con funzione costituente: le consultazioni si svolsero il 14 giugno 1892, i cattolici ottennero la maggioranza, ma per una manciata di voti non centrarono quella dei due terzi che avrebbe permesso loro di modificare il testo costituzionale secondo la loro volontà. Circostanza, questa, che li costringeva a venire a patti con il partito liberale, a sua volta profondamente diviso al suo interno tra progressisti e moderati. Si decise che ciascuna Camera avrebbe dovuto nominare una commissione di 21 membri incaricata di elaborare i nuovi testi da approvare. La composizione di tali commissioni fu determinata esattamente in base alla forza dei partiti in parlamento. E' qui che la rappresentanza proporzionale tornò prepotentemente in gioco, dal momento che la commissione del Senato si espresse per la sua applicazione per le elezioni della propria assemblea, lasciando alla Camera le iniziative concernenti la sua organizzazione elettorale. Tuttavia, quest'ultima non ricambiò la cortesia e si mostrò ostinatamente contraria a ogni tipo di cambio di metodo di scrutinio anche per il Senato. Fu così che naufragò la prima seria *chance* di introdurre la rappresentanza proporzionale per l'elezione di almeno un ramo del parlamento. I proporzionalisti dovettero consolarsi con la nuova formulazione dell'articolo 48, che non avrebbe ostacolato, in caso di modifica del sistema elettorale, un disegno dei collegi su scala provinciale: *“La constitution des collèges électoraux est, pour chaque province,*

---

<sup>407</sup> Cito da Eugène Goblet d'Alviella, *Op. cit.*, pp. 64-65

<sup>408</sup> Questo era il testo dell'articolo 48 della Costituzione belga del 1831: *“Les élections se font par telles divisions de provinces et dans tels lieux que la loi détermine”*.

*réglée par la loi.*<sup>409</sup>

Ma la proposta dalla quale tutto il processo era partito era l'allargamento delle basi del suffragio. Il parlamento approvò il nuovo articolo 47 della Costituzione, ma in una versione molto diversa rispetto a quella prevista dal progetto originario del Janson. Prima di tutto, rispetto a quest'ultima, l'età dell'elettorato attivo venne innalzata da 21 a 25 anni, ma soprattutto, il 18 aprile 1893, la Camera votò il progetto di Albert Nyssens, che già da qualche anno sosteneva il voto plurimo e che lo ripropose come soluzione di mediazione tra sostenitori e oppositori del suffragio universale, in modo da offrire a questi ultimi un temperamento fortemente conservatore alla grande estensione del numero degli elettori. Il diritto di voto, dunque, venne conferito a ogni cittadino maschio che avesse compiuto 25 anni, ma uno o due voti supplementari vennero concessi, a seconda dei requisiti, a un certo numero di elettori. Grazie a questa disposizione il corpo elettorale decuplicò le proprie dimensioni, raggiungendo il milione e quattrocentomila cittadini. Le modifiche costituzionali, che compresero anche una serie di altri articoli e che, per quanto riguarda il Senato, introdussero dei membri eletti dai consigli provinciali, furono promulgate il 7 settembre 1893. Nel frattempo il governo aveva promesso un progetto di legge che introducesse la rappresentanza proporzionale. Per non farsi trovare impreparata e per confutare sul campo le obiezioni di chi riteneva il sistema basato sul divisore troppo complicato, l'Associazione riformista ebbe l'idea di mettere in piedi a Bruxelles un esperimento pratico di elezione, sul modello di ciò che vari Cantoni svizzeri avevano fatto quattro anni prima. Un comitato di uomini politici appartenenti a ciascun partito organizzò una vera e propria consultazione elettorale per la terza domenica di novembre, per eleggere diciotto rappresentanti secondo le disposizioni del progetto redatto dai proporzionalisti belgi. Furono presentate sei liste concorrenti, ognuna delle quali composta da uomini politici ormai deceduti che avevano giocato un ruolo importante nella storia istituzionale belga. Fu un grande successo: si recarono alle urne dodicimila elettori, mobilitati in gran parte dal partito socialista, che infatti ottenne la maggioranza dei seggi, 10, contro i 4 dei liberali, i due dei democratici fiamminghi e il solo ottenuto rispettivamente dai cattolici e dai liberali moderati. Ciò che qui è più interessante, però, è il fatto che le operazioni si svolsero con estrema facilità, controllate passo passo dal pubblico e dalla stampa. Le schede bianche non furono che 333 e, all'interno di ciascuna lista, grazie ai voti di preferenza, risultarono vincitori i candidati più importanti e popolari. Sull'onda di questo

---

<sup>409</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, p. 333, nota 2

esperimento, il 26 novembre, l'Associazione conservatrice, a schiacciante maggioranza, espresse l'auspicio che il governo presentasse un progetto di legge per l'adozione del sistema elettorale proporzionale per le consultazioni politiche. L'esecutivo era determinato a farlo, per quanto sottoposto a veementi critiche dall'interno della sua stessa maggioranza, in particolare da parte del Woest, deputato cattolico, fautore del maggioritario secco in collegi uninominali e principale rivale, nell'ambito della destra, del Primo Ministro, il Beernaert, che attaccò duramente in una lettera al *Courrier de Bruxelles*. Tale lettera, però sortì l'effetto opposto a quello desiderato dal Woest, dal momento che provocò la levata di scudi della maggioranza della stampa cattolica, di numerose associazioni elettorali e dei circoli operai cattolici, che confermarono il proprio sostegno al Capo del governo, invitandolo a proseguire sulla via proporzionalista. Una riforma elettorale che ormai aveva anche l'*imprimatur* del sovrano, il quale, il primo gennaio 1895, rispondendo agli auguri del presidente del Senato, espresse la speranza che il parlamento adottasse una legge "saggiamente rappresentativa".<sup>410</sup> Eravamo rimasti però al gennaio 1894. Il 6 marzo il gabinetto Beernaert presentò un nuovo progetto di legge. Si trattava di una proposta di applicazione quasi integrale della rappresentanza proporzionale alle circoscrizioni che eleggessero almeno due deputati per quanto riguardava la Camera (il sistema maggioritario naturalmente sarebbe stato mantenuto all'interno dei collegi uninominali), mentre, per ciò che concerneva il Senato, l'allocatione dei seggi sarebbe dovuta avvenire su base provinciale secondo il metodo D'Hondt. Rispetto al principio puro, però, erano previsti anche dei *quorum* da raggiungere per accedere alla rappresentanza, pari ai due quinti dei voti nei collegi binominali, a un terzo dei suffragi in quelli trinominali, a un quarto nelle circoscrizioni da quattro a sei seggi e a un quinto in quelle che eleggevano più di sei membri. Si trattava dunque di una proporzionale fortemente temperata da elementi di disproporzionalità, che avrebbe potuto, in linea di principio, incontrare i favori anche dei sostenitori più tiepidi del sistema maggioritario.

*"L'exposé des motifs, signé par tout les membres du cabinet, commençait par montrer l'illogisme et l'injustice de l'organisation électorale en vigueur, il faisait ressortir l'erreur de ceux qui cherchent le remède dans la généralisation du scrutin uninominal et il insistait sur le droit qu'ont les opinions d'être représentées dans chaque collège, dès qu'elles constituent des groupes quelque peu nombreux et compacts. Il s'efforçait enfin de justifier les tempéraments qu'on avait cru devoir apporter à ce principe, en maintenant, pour les*

---

<sup>410</sup> Eugène Goblet d'Alviella, *Op. cit.*, p. 72

*élections à la Chambre, tous les arrondissements existant et en subordonnant la représentation des minorités à l'obtention d'un quorum.*"<sup>411</sup> Tali temperamenti, tuttavia, non soddisfacevano i proporzionalisti, mentre, all'interno dei due partiti, l'opposizione al progetto di riforma si raccoglieva intorno al Woest e al Frère-Orban, uno dei capi del partito liberale e strenuo oppositore della proporzionale, che invece il 17 dicembre 1893 avevano chiesto a gran voce ventiquattro associazioni liberali fiamminghe, constatando ancora una volta come, con l'allargamento del suffragio, i progressisti corressero il rischio di soccombere, schiacciati dal confronto con cattolici e socialisti, che le masse chiamate al voto avrebbero premiato.<sup>412</sup> Viste le nubi minacciose che si addensavano all'orizzonte del disegno di legge governativo, il Beernaert azzardò una mossa che alla fine fu fatale a lui e al suo progetto: fece chiaramente capire, infatti, che, se esso fosse stato respinto nel corso dell'esame da parte degli uffici, lui avrebbe anche potuto dimettersi. Gli avversari all'interno del suo stesso partito non si lasciarono scappare l'occasione e si diedero a una propaganda molto efficace tanto che la proposta dell'esecutivo non superò lo scoglio degli uffici. Il Presidente del Consiglio non poté fare altro che trarne le conclusioni e, il 18 marzo del 1894, presentò le proprie dimissioni, spiegando la sua decisione due giorni dopo in un discorso alla Camera: "*Une forte majorité s'est prononcée contre nos propositions; elle les a condamnées, pour ainsi dire sans discussion, mais non assurément sans les avoir étudiées, et, chose remarquable, cette majorité se composait presque en proportion égale de membres appartenant aux divers groupes de la Chambre, comme si tous avaient également à se plaindre.*"<sup>413</sup> Nonostante, come abbiamo appena visto, la bocciatura del progetto fosse stata opera sia dei cattolici che dei liberali moderati, nel campo progressista arrivò, in quello stesso 1894, una decisa affermazione della rappresentanza proporzionale, che, in occasione del secondo congresso del partito liberale, venne inserita, grazie all'iniziativa di un deputato di Bruges, Alphonse Meyne, all'interno del programma del partito stilato dall'assemblea, che recitava: "*Les élections pour les Chambres, les Conseils provinciaux et communaux, auront lieu d'après le principe de la représentation proportionnelle.*"<sup>414</sup> Il successore del Beernaert, il de Burlet, pur affermando le sue simpatie per la riforma, ritirò il progetto del suo predecessore, dal momento che le elezioni si avvicinavano e, a suo avviso, doveva essere rimandato ogni dibattito sui nuovi principi. Una posizione contestata fermamente dall'Associazione riformista, che votò a grandissima

---

<sup>411</sup> *Ivi*, p. 73

<sup>412</sup> Cfr. *Adresse des Associations Libérales du Pays Flamande aux Membres de la Gauche*, Gand, 1893

<sup>413</sup> Cito da Eugène Goblet d'Alviella, *Op. cit.*, p. 77

<sup>414</sup> *Ivi*, p. 78

maggioranza questo ordine del giorno: “*L’Association belge pour la représentation proportionnelle regrette l’échec que le principe de la Représentation proportionnelle a subi devant les sections de la Chambre et, tout en réservant la liberté des membres de la législature qui font partie de l’Association, émet le vœu que le principe de cette réforme, qui est ratifiée par l’immense majorité des citoyens belges, soit inscrit dans la loi dès la session actuelle.*”<sup>415</sup> Due deputati, Feron e Hanrez, ripresero allora il progetto di legge presentato dal ministero uscente, depurandolo però dagli elementi di disproportionalità, in primo luogo dal *quorum*. Questa volta riuscì a passare l’esame degli uffici; il dibattito cominciò il 15 maggio e durò sei sedute. Il 23 dello stesso mese il progetto fu respinto a causa dell’opposizione compatta della destra, compresi molti proporzionalisti che votarono “No” a causa del carattere non transitorio che invece avrebbe dovuto avere una legge approvata alla vigilia delle prime elezioni a suffragio allargato e della defezione di alcuni liberali, che nella quasi totalità, però, avevano votato per la riforma. Un ultimo tentativo di introdurre almeno il principio proporzionalista nelle elezioni fu fatto da due senatori, che proposero di abolire i ballottaggi e di sostituirvi, in caso di mancato raggiungimento della maggioranza assoluta, la distribuzione proporzionale dei seggi, non secondo il metodo D’Hondt, ma secondo quello del quoziente. Una proposta premonitrice rispetto a quello che sarebbe accaduto l’anno successivo, ma che sul momento suscitò la ferma opposizione del governo e raccolse appena 17 voti. “*À gauche, comme à droite, les groupes qui disposaient dans leurs arrondissements de majorités assurées, voulaient conserver des situations acquises qu’ils considéraient presque comme des droits.*”<sup>416</sup> Le prime elezioni a suffragio universale maschile si tennero dunque con il sistema maggioritario plurinomiale, non videro alcun deputato eletto al primo turno con la maggioranza assoluta e fecero registrare ai ballottaggi il trionfo dei cattolici che, quasi sempre opposti ai socialisti, poterono contare sui voti liberali per vincere praticamente ovunque e, laddove invece furono opposti a questi ultimi, poterono sfruttare i voti socialisti per avere la meglio. I liberali ottennero solo 20 seggi, diventando il terzo partito e, come molti avevano previsto, furono loro a pagare il fio dell’allargamento del suffragio. Solo al Senato riuscirono a mantenere un po’ le loro posizioni. Il dibattito era comunque maturo almeno per un’introduzione minima del principio della rappresentanza proporzionale nell’ambito delle elezioni dei consigli comunali, che, svolgendosi all’interno di una sola circoscrizione, portavano inesorabilmente all’elezione in blocco dell’unica lista vincente. Fu così che il

---

<sup>415</sup> *Ivi*, p. 79

<sup>416</sup> Léon Dupriez, *Op. cit.*, p. 162

governo, il 5 luglio 1895, presentò un progetto di legge che andava in questa direzione. Tuttavia, esso non mirava a sopprimere totalmente l'elezione maggioritaria, ma a eliminare quella che veniva considerata la più grande aberrazione di quel metodo di scrutinio applicato a collegi plurinominali, ovvero i ballottaggi. Una proposta che quindi prendeva le mosse da quella presentata qualche mese prima in Senato per le elezioni politiche e che prevedeva la distribuzione proporzionale dei seggi in palio per il consiglio comunale nel caso in cui nessuna lista in corsa avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti. Il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi sarebbe però dovuto essere quello del divisore comune. Tuttavia, per accedere alla ripartizione, le singole liste avrebbero dovuto raggiungere un certo numero di voti, che sarebbe dovuto andare da un terzo nei collegi piccoli che eleggevano 4 consiglieri, a un sesto in quelli più grandi che nominavano più di 12 membri. Una proposta estremamente moderata che fu giudicata molto negativamente dalla stampa liberale che vi vedeva un tentativo di limitare ulteriormente la rappresentanza della sinistra, dal momento che la proporzionale avrebbe dispiegato i suoi effetti soprattutto nei grandi centri, dove la sinistra stessa era più forte, mentre più difficilmente avrebbe operato nei piccoli centri, dove la maggioranza cattolica era inattaccabile. Ciononostante, il partito liberale decise di dare la propria adesione alla riforma del sistema elettorale comunale, considerandola come un mezzo che avrebbe potuto abituare la popolazione e l'opinione pubblica alla rappresentanza proporzionale. Lo stesso motivo per il quale, invece, molti antiproporzionalisti erano contrari. Contrari erano anche i socialisti, sia perché avrebbero voluto l'applicazione integrale della proporzionale sia, e soprattutto, perché avrebbero voluto, prima di ogni tipo di modifica di qualsiasi legge elettorale, l'abolizione del voto plurimo, del quale erano acerrimi avversari. Nonostante un emendamento tendente ad applicare *in toto* il nuovo metodo di scrutinio alle elezioni comunali, che non passò per soli due voti di scarto, il progetto del governo venne approvato il 28 agosto 1895. Le prime elezioni sotto l'egida della nuova legge si tennero il 27 ottobre dello stesso anno. “*Les élections communales [...] donnèrent, sur 2598 conseils communaux que compte le pays, 1745 conseils catholiques homogènes, 409 libéraux homogènes, 93 socialistes homogènes, et 352 conseils communaux mixtes seulement.*”<sup>417</sup> Come prevedibile, questi consigli comunali a composizione politica mista furono soprattutto quelli delle grandi città (su tutte Bruxelles, Gand e Liegi), laddove il panorama elettorale era più variegato, i cattolici meno egemoni e la maggioranza assoluta più

---

<sup>417</sup> Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, p. 359

difficile da raggiungere. Proprio per questo motivo, nonostante i casi nei quali la proporzionale operò fossero stati poco numerosi, si può dire che la prova alla quale venne sottoposto tale sistema di scrutinio fu molto significativa, proprio per l'estesa platea di elettori che le città a consigli municipali misti racchiudeva. Dovunque la proporzionale diede buona prova di sé, smentendo sul campo coloro secondo i quali tale metodo, in particolare associato al comun divisore, sarebbe risultato troppo complicato. Per questo l'Associazione riformista poteva dire con soddisfazione: *“Qu'on nous ne parle plus jamais de l'inapplicabilité de notre système. La critique en a été victorieusement réfutée par les faits, on n'oserait plus la reproduire sérieusement aujourd'hui.”*<sup>418</sup>

### **III.6 In parlamento con la proporzionale: l'affermazione del metodo D'Hondt**

Sulla scia di questo successo, il 19 novembre 1896 venne presentato un altro progetto per adottare la rappresentanza proporzionale, questa volta per le elezioni provinciali: si trattava di una proporzionale pura, sulla falsa riga dei piani elaborati dall'Associazione riformista e della proposta presentata dal Feron e dall'Hanrez dopo la caduta del ministero Beernaert. Il progetto di legge fu esaminato e assegnato agli uffici, dove però si arenò, non venendo mai preso in considerazione. Ma non era questo insuccesso che rischiava di fiaccare i propositi di riforma dei proporzionalisti, bensì le vicende che in quel periodo stava attraversando il centro propulsore della propaganda in favore del nuovo metodo di scrutinio, ossia l'Associazione riformista belga, che si era andata progressivamente indebolendo a partire dal 1890, a causa della morte di moltissimi protagonisti che ne avevano animato dibattiti, pubblicazioni e attività fin dalla sua fondazione. Il Pirmez, il Laveleye, il Delecourt e lo storico presidente Jules de Smedt. Perdite alle quali l'Associazione non riuscì a far fronte e che, associate all'incarico di ministro che distolse Albert Nyssens dai lavori della società, fecero sì che i numeri del bollettino, bussola dei proporzionalisti di tutta Europa, si facessero via via più rari a partire dal 1895, fino a sparire del tutto nel 1898. Un silenzio che gli avversari della riforma non mancarono di sottolineare con malcelata soddisfazione, ma che fu di breve durata, dal momento che proprio il 1898 fu l'anno della rinascita. Il 4

---

<sup>418</sup> Cito da Eugène Goblet d'Alviella, *Op. cit.*, p. 91

aprile, infatti, si tenne a Bruxelles un incontro pubblico nel quale si dibattè circa la possibilità di adottare la rappresentanza proporzionale. Non si trattò di una riunione come le altre, ma di un grandissimo successo, legittimato dalla partecipazione di diverse centinaia di cittadini di ogni tendenza politica e classe sociale. In quel momento il parlamento stava discutendo del rinnovo della legge elettorale provinciale; l'assemblea approvò un ordine del giorno che diceva: “*Considérant que la représentation proportionnelle est une mesure juste et urgente qui doit être appliquée aux élections de tous les degrés, l'assemblée déclare qu'il y a lieu de l'introduire dans la loi électorale provinciale, actuellement soumis aux Chambres, et de l'appliquer, dans le plus bref délai possible, aux élections représentatives.*”

*Signale, en outre, aux électeurs appelés à renouveler prochainement la représentation nationale, la nécessité de s'assurer à cet égard de l'opinion des candidats et de créer un courant d'opinion publique qui impose cette réforme à tous les partis.*”<sup>419</sup>

Questa assemblea ebbe una grande eco e un grande seguito, tanto che alcuni dei suoi organizzatori, membri del parlamento di tutti i partiti, si riunirono in un ufficio della Camera per decidere le mosse da compiere e stabilirono di dare il via a una massiccia campagna di propaganda proporzionalista in tutto il paese attraverso incontri pubblici e a mezzo stampa. Allo stesso tempo, però, i partecipanti a questa riunione riconobbero che, vista l'imminenza delle elezioni generali e provinciali, poco si sarebbe potuto fare a livello legislativo, con i partiti già proiettati su una campagna elettorale che non aveva tra gli argomenti centrali la rappresentanza proporzionale. Le elezioni del 1898 videro, almeno per quanto riguarda la Camera, un ottimo risultato dei socialisti e un'ulteriore battuta d'arresto dei liberali, ma soprattutto mostrarono ancora una volta l'incongruità del ballottaggio nell'ambito di uno scrutinio plurinomiale di lista, con marcate minoranze legittimate a ottenere tutta la posta in palio, tutti i seggi a disposizione nella circoscrizione. terminate le elezioni, riprese dunque vigore la campagna in favore della proporzionale, che conobbe un passaggio cruciale attraverso la trasformazione dell'Associazione riformista da società di studio a società di azione, testimoniato dal nome che fu affiancato a quello originario: *Ligue pour la représentation proportionnelle*. Venne elaborato un piano che prevedeva, tra le altre cose, la creazione di un consiglio generale all'interno del quale sarebbero dovuti entrare, oltre ai membri dell'Associazione, i componenti delle camere favorevoli alla riforma, l'organizzazione di una capillare azione di propaganda e la

---

<sup>419</sup> *Ivi*, p. 95

redazione di un nuovo progetto di legge che potesse diventare la bandiera della risorta società. Il consiglio generale fu composto da 109 membri, tra i quali 24 senatori e 45 deputati appartenenti a tutti i partiti.<sup>420</sup> La presidenza fu assunta dal Beernaert e il 22 dicembre 1898 fu reso pubblico un manifesto nel quale ancora una volta si metteva in evidenza l'ingiustizia del sistema allora in vigore, descrivendo al tempo stesso come illusorio il rimedio proposto del collegio uninominale e invocando una riforma in senso proporzionale, anche in considerazione della buona prova data da tale metodo di scrutinio nelle poche elezioni municipali nelle quali era stato applicato. Tra gli obiettivi dell'Associazione c'era anche quello di formare nei maggiori centri del paese dei sottocomitati misti, composti da aderenti a tutte le forze politiche. Tuttavia, fu possibile costituirli solo a Bruxelles, Gand e Liegi, mentre altrove i partiti preferirono non cedere alla trasversalità e andare avanti in ordine sparso. Ad Anversa, però, si creò un cartello tra socialisti, radicali e democratici-cristiani che si unirono su una piattaforma di richieste che, oltre alla rappresentanza proporzionale, comprendeva anche il suffragio universale e l'abolizione del voto plurimo: era la *Ligue pour le suffrage universel et la représentation proportionnelle* che agì comunque in parallelo alla Lega per la rappresentanza proporzionale e senza entrare in contrasto con essa. Il progetto elaborato da una commissione della Lega stessa si basò su quello presentato nel 1896 per le elezioni provinciali, salvo, per espressa richiesta dei socialisti, l'abolizione del *panachage*. Per questioni tattiche si decise che tale progetto fosse firmato, al momento della presentazione in parlamento, soltanto dai membri della destra e così fu. La corsa della proporzionale in Belgio era ormai giunta sul rettilineo finale. A capo del governo, dopo il de Burlet, era stato chiamato Paul de Smet de Nayer, un cattolico dichiaratamente proporzionalista. Questo però non deve far pensare che la riforma avesse ormai la strada spianata, perché, all'interno del gabinetto, e dello stesso partito di maggioranza, in molti erano stati ormai convinti dalla propaganda degli uninominalisti a volgere sì il proprio sguardo alla riforma elettorale, ma nell'alveo di una correzione del sistema maggioritario attraverso l'abolizione dei collegi plurinominali e del ballottaggio. In più, a sinistra non erano rare le simpatie per le circoscrizioni uninominali. “*Cependant toute cette propagande s'était faite secrètement, elle était restée confinée dans le monde parlementaire, si bien que la grande masse de la nation ignorait ce qui se préparait, lorsque l'attention du pays fut brusquement éveillée par une crise ministérielle qui se produisit au mois de janvier 1899.*”<sup>421</sup> Il 20 gennaio del

---

<sup>420</sup> Cfr. *ivi*, p. 99 e Gino Bandini, *Op. cit.*, p. 213

<sup>421</sup> Léon Dupriez, *Op. cit.*, p. 164

1899, infatti, il re, convinto della necessità della riforma elettorale e persuaso che la scelta migliore fosse il maggioritario in collegi uninominali, chiese al governo di elaborare un progetto in tal senso. Il Capo dell'esecutivo e un altro storico proporzionalista, Albert Nyssens, si dimisero immediatamente, perché non volevano dare il proprio avallo a una soluzione che non dividevano e che, anzi, consideravano pericolosa. Il successore del de Smet de Nayer, Jules Van den Pereboom, assertore del collegio uninominale, dopo aver scelto due ministri che dividevano tale impostazione della riforma elettorale, fu costretto a fare marcia indietro dalla grande sensazione che le dimissioni di due esponenti tra i più popolari aveva suscitato nel partito e nel mondo cattolico belga, chiamando al loro posto un noto avversario del maggioritario uninominale e un membro del consiglio generale della Lega per la rappresentanza proporzionale. In quattro giorni, in pratica, lo scrutinio uninominale era passato da una vittoria pressochè certa a una rovinosa sconfitta. Il clima era diventato improvvisamente molto caldo. Il 27 gennaio, il consiglio generale della Lega lanciò un appello a tutte le associazioni politiche del paese per pronunciarsi contro lo scrutinio uninominale e a favore della rappresentanza proporzionale. La risposta fu massiccia: quarantacinque si pronunciarono per la proporzionale, quindici condannarono l'uninominale, difesa soltanto da una di esse, mentre un'altra si dichiarò in favore del regime elettorale esistente. Socialisti e liberali nel frattempo cercarono di organizzare un fronte comune sul tema, ma le trattative naufragarono sia per la volontà socialista di trovare un'intesa su una piattaforma più ampia, che comprendesse anche l'abolizione del voto plurimo e l'adozione di un autentico suffragio universale, sia per la repulsione che il dialogo con i leader del movimento operaio suscitava nel fronte moderato del partito liberale.

A metterli momentaneamente d'accordo giunse, il 19 aprile, il progetto del governo: un progetto di compromesso che cercava di accontentare tutti e che invece non accontentò nessuno, neanche all'interno della stessa maggioranza, suscitando le animate proteste della sinistra, che questa volta si ritrovò unita nel contestare le scelte dell'esecutivo. Ai proporzionalisti fu offerta l'applicazione della rappresentanza proporzionale nelle sei grandi circoscrizioni che eleggevano almeno 6 rappresentanti e 3 senatori. Circoscrizioni nelle quali normalmente tutti i seggi erano appannaggio dell'opposizione: agli occhi di quest'ultima dunque, l'applicazione a esse del principio proporzionalista sarebbe servito soltanto a permettere di ottenere qualche parlamentare in più alla maggioranza cattolica, che invece, nei piccoli centri, avrebbe mantenuto pressochè intatte le proprie posizioni, visto che il progetto avrebbe per il resto confermato lo *status quo*, dando, nelle intenzioni

del governo, soddisfazione anche agli uninominalisti e ai sostenitori dei collegi binominali che, nell'impossibilità di veder trionfare le proprie idee, si sarebbero potuti consolare con mantenimento di quel tipo di costituenze nell'ambito della nuova legge elettorale. Ma, come detto, la proposta salomonica non accontentò da nessuno, anzi finì per esacerbare il clima. “*M. Vandenpereboom* – scriveva Eugène Goblet d’Alviella – *avait voulu satisfaire tout le monde. Nul ne fut surpris qu’il ne contenta personne. Il n’eût pas agi autrement, s’il avait voulu jeter les libéraux dans les bras des socialistes et justifier toutes les violences de l’opposition.*”<sup>422</sup> Il duplice effetto raggiunto dall’esecutivo fu infatti quello di unire le sinistre e di portarle ad avere un atteggiamento quasi rivoluzionario, sia in parlamento, dove organizzarono un ostruzionismo sistematico, sia fuori, nel paese, dove la tensione andava crescendo a dismisura, con tumulti che si susseguivano per le strade di Bruxelles e le agitazioni che divampavano nei grandi distretti industriali. L’impopolarità del progetto portò il ministero Van den Pereboom a cedere alle richieste dell’opposizione, che voleva la sospensione del dibattito parlamentare in attesa di trovare una soluzione migliore. Era il 30 giugno. Si decise di affidare i nuovi progetti di legge a una commissione di sedici membri della Camera, composta proporzionalmente al peso delle varie opinioni sul tema e i cui lavori si conclusero il 31 luglio con un nulla di fatto: tutte le proposte furono respinte. Ormai in un vicolo cieco, il Primo Ministro, il giorno dopo, presentò le sue dimissioni e il re chiamò a presiedere il governo, rinnovato quasi integralmente, il suo predecessore, Paul de Smet de Nayer: fu il primo atto di quello che il Goblet d’Alviella chiamò “*le cabinet de la représentation proportionnelle.*”<sup>423</sup> Appena due giorni dopo il giuramento, il nuovo esecutivo presentò il proprio disegno di legge elettorale. Questa volta ogni formula di compromesso era stata messa da parte: si trattava dell’applicazione integrale della rappresentanza proporzionale con metodo D’Hondt, senza l’imposizione di alcun *quorum*. Rispetto al piano storicamente sostenuto dall’*Association réformiste belge*, vi erano dei cambiamenti minimi, anche se non puramente di dettaglio. Per quanto riguardava la libertà dell’elettore, essa veniva salvaguardata, nei limiti però della possibilità di esprimere una sola preferenza all’interno della lista stilata dai singoli partiti: veniva dunque accantonato il *panachage*. Il progetto prevedeva poi i deputati supplenti, la cui elezione sarebbe dovuta avvenire contemporaneamente a quella dei titolari. Per quanto riguarda le circoscrizioni, il progetto si limitava a sopprimere i collegi uninominali e quasi tutti quelli binominali, lasciando inalterata, per il resto, la vecchia geografia elettorale. Nonostante queste piccole

---

<sup>422</sup> Eugène Goblet d’Alviella, *Op. cit.*, p. 111

<sup>423</sup> *Ivi*, p. 125

deviazioni rispetto all'ideale proporzionalista, il progetto fu accolto con grandissimo favore dalla Lega per la rappresentanza proporzionale, il cui Consiglio generale, il 17 agosto, votò, con l'astensione dei membri socialisti, questa dichiarazione: "*Déclare que la loi proposée par le gouvernement s'inspire loyalement des projets préparés par l'Association en dehors de tout esprit de parti;*

*Adjure le gouvernement et les députés partisans de la réforme à s'opposer à tout amendement qui, par l'introduction d'un quorum ou par l'introduction d'un mode moins exact de représentation proportionnelle, priverait les divers partis de la part de la représentation à laquelle ils ont droit.*"<sup>424</sup>

Il disegno di legge del de Smet de Nayer fu accolto favorevolmente anche da gran parte della stampa e dell'opinione pubblica, ma se l'agitazione che aveva suscitato nel paese il progetto precedente si era ormai dissolta, l'effervescenza parlamentare non si era placata. La sinistra tornò a dividersi: mentre i liberali furono in maggioranza conquistati dalla proposta del governo, i socialisti, nel cui programma pur figurava la rappresentanza proporzionale, furono spinti sulla strada dell'opposizione al progetto a causa della posizione oltranzista tenuta da un gruppo di deputati dello Hainaut contrari alla proporzionale stessa, che invocarono gli stessi metodi sperimentati contro il precedente esecutivo. I membri più avveduti del partito fecero sì che l'opposizione non degenerasse nella violenza e che si ricorresse solo ai mezzi parlamentari, ma non riuscirono a portare tutto il movimento operaio a sostenere il progetto. Parimenti divisa era la destra governativa, con alcuni proporzionalisti che non condividevano le novità introdotte dall'esecutivo e gli diedero solo un appoggio timido e gli storici avversari della rappresentanza proporzionale e sostenitori del collegio uninominale che non avevano ancora abbandonato del tutto le speranze di poter imporre le proprie visioni. L'ostruzionismo della sinistra socialista e i discorsi interminabili dei deputati cattolici contrari alla riforma fecero sì che il dibattito alla Camera, cominciato il 12 settembre, si protraesse per oltre due mesi, concludendosi solo a fine novembre. Il governo lo affrontò con un misto di perseveranza e fermezza, accettando, rispetto alla formulazione originaria del suo piano, un solo emendamento, peraltro proposto dal governo stesso, relativo alla designazione dei candidati. Per il resto l'esecutivo si mostrò inflessibile e riuscì a evitare tutte le trappole poste sul cammino della legge, compresa la più sorprendente, piazzata involontariamente dallo storico proporzionalista Albert Nyssens, il quale, da sempre

---

<sup>424</sup> *Ivi*, p. 127

sostenitore del *quorum*, basandosi su quanto sostenuto nella relazione al progetto di legge dal governo, che aveva lasciato al parlamento la libertà di introdurlo o meno pur ritenendo che esso falsasse il principio della proporzionale, propose l'istituzione di una soglia di sbarramento da determinarsi a livello di ogni singola circoscrizione a seconda dei deputati da eleggere. Un passo falso che rischiò di far saltare tutto, dal momento che un tale emendamento avrebbe impedito al governo di poter contare sul voto dei liberali favorevoli alla riforma, indispensabile vista l'opposizione degli antiproporzionalisti della maggioranza. Se fosse passata questa modifica, non ci sarebbero stati i numeri per approvare la legge. Fu risolutivo l'intervento di quello che era stato un avversario della riforma, lo Schollaert, il quale, preoccupato per la crisi politica che sarebbe scaturita dalla bocciatura del disegno di legge, supplicò il Nyssens di ritirare l'emendamento.<sup>425</sup> Quest'ultimo lo fece e allora la legge che introduceva per la prima volta in Europa – o sarebbe meglio dire per la prima volta in un paese europeo a consolidata democrazia liberale - la rappresentanza proporzionale con scrutinio di lista per delle elezioni legislative<sup>426</sup> (la riforma riguardava anche il Senato, ma non le consultazioni

---

<sup>425</sup> Cfr. Eugène Goblet d'Alviella, *Op. cit.*, pp. 137-138 e Léon Dupriez, *Op. cit.*, pp. 186-187

<sup>426</sup> La prima applicazione dello scrutinio di lista a elezioni parlamentari, infatti, fu la conseguenza della promulgazione della Costituzione serba del 22 dicembre 1888 (e della successiva legge elettorale del 25 marzo 1890), che, all'articolo 93, prevedeva che l'Assemblea nazionale (*Skupschтина*) venisse eletta con il metodo del quoziente e dei più alti resti con liste bloccate da applicare in ciascun *okrug* (unità amministrative che si possono far coincidere con i dipartimenti francesi).

Non abbiamo parlato, nel corso di questo lavoro, degli eventi serbi, perché l'introduzione della proporzionale in questo paese, in primo luogo, esulò in un certo senso dalle vicende del movimento proporzionalista europeo e, in secondo luogo, perché si trattò di un'applicazione del nuovo sistema elettorale molto limitata, tanto dalle stesse previsioni costituzionali, quanto dagli avvenimenti successivi.

Per quanto riguarda il primo ordine di motivi, infatti, l'introduzione della proporzionale fu di fatto figlia non di un movimento di opinione in favore di quel sistema, ma di un compromesso tra il re Milan I e le forze politiche di minoranza (progressisti e liberali) da un lato e quella di maggioranza (il partito radicale) dall'altro. I primi volevano un sistema che li tutelasse dal prevedibile schiacciante successo dei secondi, che invece erano a favore del maggioritario, ma si adeguarono al volere del re per non incrinare il compromesso raggiunto che li aveva di fatto riammessi alla vita politica dopo anni di ostracismo, per di più con una Costituzione che recepiva moltissime delle loro richieste.

Per ciò che concerne, invece, il secondo ordine di motivi, la proporzionalità del sistema era limitata non solo dalla ristrettezza delle circoscrizioni (in media da 4-5 deputati), ma soprattutto dalla presenza di 21 collegi uninominali (nei quali vigeva il doppio turno – maggioranza assoluta per essere eletti al primo, relativa per risultare vincenti al secondo -) e da alcune circoscrizioni binominali, nonché dall'elezione separata di un certo numero di candidati "qualificati" all'interno di ogni distretto. Vizi di fondo che, uniti al corso degli eventi in un paese che si andava allora affacciando sulla scena del governo parlamentare, resero di fatto poco significativa l'esperienza proporzionalista serba nell'ultimo decennio del diciannovesimo secolo. Le uniche elezioni regolari, che non si tennero in una situazione di crisi costituzionale permanente, furono le prime dopo la promulgazione della nuova Carta costituzionale, quelle del 1889, che videro la vittoria schiacciante dei radicali, il cui governo però, tre anni dopo, fu esautorato dal consiglio di reggenza (Milan I aveva infatti abdicato a favore del figlio Alessandro, che era ancora minorenne) a vantaggio dei liberali. A quel punto la Costituzione del 1888 era di fatto svuotata di ogni significato, come dimostrarono i due colpi di stato di Alessandro: con il primo forzò la sua ascesa al trono e rimosse l'esecutivo liberale in carica da un mese dopo le elezioni del marzo, conclusesi con una sostanziale parità tra le due forze politiche rivali, ma viziate da pesanti brogli, indicando nuove consultazioni, poi stravinte dai radicali, per maggio. Con il secondo mise fine

amministrative) fu approvata dalla Camera il 24 novembre 1899 con una maggioranza abbastanza risicata: 70 voti a favore, 63 contrari e 8 astensioni, che furono dunque decisive per il buon esito della vicenda legislativa. Decisamente più breve e meno complicato fu il cammino del progetto al Senato, all'interno del quale la maggioranza proporzionalista era larghissima, come dimostrò il voto finale del 22 dicembre: 61 favorevoli e 26 contrari. Il trionfo della rappresentanza proporzionale in Belgio fu sancito dalla promulgazione da parte del re che avvenne una settimana dopo.

Andiamo ora ad analizzare nel dettaglio la nuova legge elettorale belga, della quale in precedenza, parlando del progetto governativo, abbiamo dato una descrizione sommaria. Partiamo in primo luogo dalla differenza concettuale rispetto al sistema svizzero: si trattava infatti di due metodi nei quali i contendenti erano liste di partito, di due meccanismi, quindi, di rappresentanza proporzionale dei partiti e non di rappresentanza personale degli elettori, per usare un termine caro all'Associazione ginevrina, ma mentre quello svizzero "è un vero e proprio scrutinio di lista nel quale l'elettore può votare per tanti nomi quanti sono i candidati da eleggere, [...] il sistema belga rimane essenzialmente un voto uninominale nella circoscrizione plurinominale."<sup>427</sup> L'elettore, infatti, all'atto del voto, aveva a disposizione un solo suffragio che poteva dare alla lista nel suo complesso, annerendo il quadratino vicino al nome della lista stessa, o quello in prossimità di uno dei candidati (e in questo caso il suo voto era valido anche per la lista alla quale quel candidato apparteneva). In realtà l'elettore di voti a disposizione ne aveva due: la novità della legge

---

alla finzione costituzionale, ripristinando le disposizioni della Carta del 1869, che di fatto legittimavano una sorta di potere personale del re. Anche le elezioni ne risentirono, perdendo di fatto ogni importanza e utilità. Il governo (dunque il sovrano), infatti, aveva il diritto di nominare un terzo dei membri dell'Assemblea nazionale. Tra gli altri, poi, molti venivano scelti per mezzo di elezioni indirette. Per la riaffermazione di una dinamica parlamentare (e con essa della rappresentanza proporzionale), si dovettero attendere altre due Costituzioni, quella (effimera) del 1901 e quella del 5 giugno 1903, che ricalcò, con qualche emendamento, le disposizioni del 1888 (comprese quelle in materia di elezioni). Possiamo far coincidere, dunque, con quella data l'effettiva affermazione in Serbia della proporzionale, che rimase in vigore anche quando lo stato balcanico, dopo la Prima guerra mondiale, entrò a far parte del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni e fino al colpo di Stato del sovrano del 1929 che sospese la Costituzione allora in vigore, inaugurò il Regno di Jugoslavia e instaurò una dittatura personale.

In un paio di lavori sui sistemi elettorali - cfr. Josep M. Colomer, *The Strategy and History of Electoral System Choice*, in Josep M. Colomer (a cura di), *Handbook of Electoral Systems*, New York, Palgrave Macmillan, p. 51 e Robert Luce, *Legislative Principles. The History and Theory of Lawmaking by Representative Government*, Clark, The Lawbook Exchange, Ltd., 2006, p. 249 (1 ed. 1930) - si sostiene, in qualche sporadico riferimento alla Serbia, che la proporzionale vi fosse stata introdotta nel 1888 per le elezioni locali, mentre per quelle nazionali fu applicata a partire dal 1899. In realtà, i riscontri documentali, a cominciare dal testo della Costituzione serba del 1888, suffragano la nostra ricostruzione.

Questi errori sono dovuti probabilmente alla penuria di informazioni sulle vicende serbe. Non sono molti, infatti, i riferimenti bibliografici sul caso. Per maggiori approfondimenti cfr. Nicolas Saripolos, *Op. cit.*, II, pp. 364-365, Gino Bandini, *Op. cit.*, pp. 197-201 e Olga Popović-Obradović, *The Parliamentary System in Serbia. 1903-1914*, Belgrade, Helsinki Committee for Human Rights in Serbia, 2013 (*Parlamentarizam u Srbiji 1903-1914*, 1998).

<sup>427</sup> Cfr. Gino Bandini, *Op. cit.*, p. 218

belga stava, come abbiamo già visto, nel prevedere, accanto alla lista dei candidati titolari, o meglio immediatamente sotto sulla scheda elettorale, anche una lista dei candidati supplenti, destinati a subentrare ai primi in caso di vacanza di uno o più seggi. L'elettore aveva dunque la possibilità anche di esprimere la preferenza a favore di un supplente. Ogni scheda che avesse contenuto voti per più di un titolare o per più di un supplente, doveva essere considerata nulla. L'ordine di presentazione delle liste era stabilito dai partiti e doveva essere sottoscritto da cento elettori. Da questa descrizione è evidente come, dal punto di vista del cittadino, l'esercizio del diritto di voto fosse estremamente semplice, dovendo egli annerire una o al massimo due caselle. Un po' più difficile, ma non troppo, era il compito degli scrutatori, che dovevano esaminare le schede sotto il duplice profilo della ripartizione dei seggi tra i partiti e della designazione dei candidati. Per questo, al momento dello spoglio era necessario dividere le schede in tre gruppi, a seconda che esse contenessero solo voti di lista, solo voti a un supplente, o solo voti a un titolare (i bollettini che invece racchiudevano voti dati sia a un titolare, sia a un supplente dovevano essere inizialmente inseriti in quest'ultimo gruppo). La somma di questi bollettini restituiva la cifra elettorale di ciascuna lista, una volta ottenuta la quale si poteva procedere alla allocazione dei seggi da parte dell'ufficio centrale circoscrizionale attraverso il metodo D'Hondt: divisioni successive, reperimento del comun divisore e, in base a quest'ultimo, determinazione del numero di deputati spettanti a ciascun partito.<sup>428</sup> Una volta terminato questo procedimento, si doveva passare alla designazione dei candidati: in questo caso venivano eletti coloro che avessero ottenuto un numero di voti uguale al comun divisore e, in caso vi fossero ancora parlamentari da designare, coloro che avessero conseguito il maggior numero di preferenze individuali. Qui dobbiamo precisare che la legge belga, in virtù dell'unico emendamento approvato durante il dibattito, prevedeva che i voti dati solo alla lista, che implicavano l'accettazione dell'ordine di presentazione della lista stessa, dovessero essere assegnati al candidato che figurasse al primo posto e che, una volta raggiunto il divisore da parte di quest'ultimo, la parte eccedente dei voti di lista fosse attribuita al secondo candidato e così via fino all'esaurimento degli stessi. Per designare i candidati supplenti, il cui numero non poteva superare quello dei titolari, si seguiva lo

---

<sup>428</sup> Ecco cosa prescriveva la lettera H dell'articolo 5 della legge elettorale belga (poi diventato articolo 263 del codice elettorale), tratto da *ivi*, pp. 233-234:

“L'ufficio principale divide successivamente per 1, 2, 3, 4, 5 ecc. la cifra elettorale di ciascuna delle liste e allinea i quozienti nell'ordine della loro importanza fino alla concorrenza di un numero totale di quozienti uguale a quello dei rappresentanti che si debbono eleggere. L'ultimo quoziente serve di divisore elettorale. La ripartizione tra le liste si opera attribuendo a ciascuna di esse tanti seggi quante sono le volte che la cifra elettorale contiene questo divisore.”

stesso metodo.

Le prime elezioni in Europa per il rinnovo di un'assemblea legislativa bicamerale con il sistema di scrutinio proporzionale sulla base della concorrenza tra liste ebbero luogo in Belgio il 27 maggio 1900 e non si può dire che, almeno alla loro prima prova, legittimarono i timori dei sostenitori del maggioritario circa la grande frammentazione partitica e l'estrema ingovernabilità che la riforma elettorale avrebbe potuto portare. Vi fu, com'era naturale, una moltiplicazione delle liste in competizione, perché, invece delle tre tradizionali, se ne presentarono, limitatamente alla Camera dei rappresentanti, nove. Tra queste, però, ottennero seggi soltanto cinque liste e tra esse ve n'erano due, quella liberale e quella radicale, che esprimevano diverse sfumature della galassia liberale, tanto che il Bandini poteva affermare che "i radicali, che il Goblet chiama progressisti, sono una ala del partito liberale e sono stati eletti in due collegi beneficiando di questa affinità."<sup>429</sup> Le altre tre liste erano quelle cattolica, socialista e democratico-cristiana. Un risultato dovuto anche alla soglia di sbarramento sostanziale imposta da collegi plurinominali nella maggior parte dei casi di piccole dimensioni, che certo non favorirono la rappresentanza dei piccoli partiti e in particolare di quelli non concentrati localmente.

Per quanto riguarda la paura che la rappresentanza proporzionale non restituisse una chiara maggioranza, essa venne smentita dagli esiti delle consultazioni elettorali del 27 maggio che, su 152 seggi, videro i cattolici conseguire 86, dunque la maggioranza assoluta, liberali e radicali ottenerne, complessivamente, 33, 32 i socialisti e 1 i democratico-cristiani. Anche in questo caso, il mantenimento dei collegi molto piccoli delle zone rurali fece il gioco del partito più importante, che comunque, in virtù di un'allocatione strettamente proporzionale calcolata in base al numero di voti globalmente ricevuti (circa 1 milione) avrebbero ottenuto 78 deputati, 1 in più rispetto alla maggioranza assoluta.<sup>430</sup> La differenza, rispetto al vecchio metodo di scrutinio, stava sicuramente nel fatto che, fotografando il nuovo sistema l'esatta dimensione delle forze in campo in ogni circoscrizione, quella maggioranza diventava inevitabilmente un po' più debole. Di fatto, la prima elezione proporzionale non scontentò nessuno: non i cattolici, che poterono contare su un'ampia maggioranza in entrambe le camere; non i socialisti, che finalmente si vedevano rappresentati in base alla loro forza; non i liberali che, grazie all'introduzione della nuova legge, videro interrotto il declino cui sembravano inesorabilmente destinati,

---

<sup>429</sup> *Ivi*, p. 251

<sup>430</sup> Cfr. Paul Dubois-Richard, *La Représentation Proportionnelle Soumise à l'Expérience Belge*, Bruxelles, Misch & Thron, 1906, p. 114 e Gino Bandini, *Op. cit.*, p. 250

svincolandosi dalla morsa letale tra cattolici egemoni e socialisti in ascesa di cui facevano regolarmente le spese sotto l'egida del sistema maggioritario, venendo esclusi, in molte circoscrizioni, dalla rappresentanza. Inoltre, il nuovo metodo di scrutinio permise loro di agire con maggiore indipendenza e di separare definitivamente le proprie sorti da quelle del partito socialista.

Infine, le elezioni del maggio 1900 smentirono ancora una volta coloro che paventavano le difficoltà del nuovo sistema elettorale. Dal punto di vista dell'elettore, del resto, l'espressione del voto non poteva essere più semplice, avendo egli il compito di annerire una o due caselle: un'azione più o meno simile a quella compiuta in regime di elezione maggioritaria. Per ciò che concerne lo spoglio dei voti, essa si svolse con rapidità e senza particolari intoppi, come ci racconta anche Paul Dubois-Richard a proposito dello scrutinio nell'ambito della circoscrizione più ampia, quella di Bruxelles: "*Partout le dépouillement commencé vers 3 heures était terminé vers 8 heures du soir. Ces résultats communiqués aussitôt aux comités réunis en permanence leur permettait déjà de se rendre un compte approximatif de l'élection avant même la réunion du bureau central de l'arrondissement qui, d'après la loi, ne se réunit que le lendemain à midi pour relever le nombre des votants, établir le commun diviseur et proclamer les noms des élus.*"<sup>431</sup> Un po' più di tempo fu necessario per conoscere i nomi degli eletti, resi noti nella notte tra il martedì e il mercoledì (le elezioni si tennero la domenica), ma, è ancora il Dubois-Richard a raccontarcelo, questo ritardo fu imputabile all'inefficienza di due soli uffici.<sup>432</sup> Inoltre, non dobbiamo dimenticare che ciò che complicava maggiormente i calcoli elettorali in Belgio, e che inevitabilmente era destinato a renderli ancor più difficoltosi sotto l'egida della proporzionale che comunque un aggravio, da questo punto di vista, lo comportava, era l'esistenza del voto plurimo.

Insomma, anche nel caso belga, si può dire che la proporzionale diede buona prova di sé, permettendo, tra l'altro, una certa pacificazione tra fiamminghi e valloni e rendendo i partiti, come ci spiega Léon Dupriez, più nazionali: "*La division des groupes parlementaires ne paraîtra plus suivre une limite de race, ni une démarcation économique. La droite ne risquera plus d'être confondue avec un parti rural et flamand; les partis de gauche n'auront plus l'air d'être les représentants exclusifs des districts industriels de la Wallonie. Chaque groupe va recruter dorénavant ses membres dans toutes les parties du pays; ils devront, par conséquence, se préoccuper de tous au même degré des intérêts, des*

---

<sup>431</sup> Paul Dubois-Richard, *Op. cit.*, p. 109

<sup>432</sup> *Ivi*, p. 110

*désirs et des mouvements de l'opinion publique dans tous les arrondissement.*”<sup>433</sup>

Nacque in quel momento, del resto, quello che il politologo olandese Arend Lijphart considerò, insieme, non a caso, alla Svizzera, visto che il sistema elettorale costituiva uno dei parametri fondamentali per la loro definizione, uno dei modelli di quella che chiamò democrazia consensuale.<sup>434</sup> Da allora in poi, infatti, in Belgio il principio proporzionalista non venne più messo in discussione, tanto che è tuttora utilizzato per le elezioni della Camera dei rappresentanti e di quella parte del Senato scelta a suffragio diretto.

---

<sup>433</sup> Léon Dupriez, *Op. cit.*, p. 207

<sup>434</sup> Cfr. Arend Lijphart, *Le Democrazie Contemporanee*, cit., pp. 51-68

## Considerazioni conclusive

### Lo scrutinio di lista: i perché di un successo

Abbiamo parlato, proprio in chiusura del capitolo precedente, di come il Belgio e la Svizzera siano stati considerati dal Lijphart i due esempi principali (insieme all'Olanda) del modello di democrazia consensuale, del quale (lo abbiamo appena ribadito e ne avevamo parlato anche in sede di introduzione) il sistema elettorale proporzionale rappresentava uno degli elementi costitutivi fondamentali. Sempre in sede di introduzione, abbiamo visto come il politologo olandese ritenesse il modello maggioritario difficilmente applicabile (se non pagando il prezzo di enormi rischi per la tenuta del sistema) a società disomogenee, segmentate, plurali, divise lungo una molteplicità di linee di frattura e all'interno delle quali un sistema elettorale violentemente riduttivo come quello maggioritario avrebbe avuto il solo effetto di escludere permanentemente dalla rappresentanza e dal governo minoranze anche consistenti, senza dar vita, al contempo, a quella sana dinamica di alternanza bipartitica al governo e a quella competizione centripeta che rendevano stabili ed efficienti le democrazie maggioritarie. Ma queste ultime erano stabili ed efficienti, perché basavano quella stabilità e quell'efficienza sull'omogeneità della società all'interno della quale operavano e che rendeva l'esclusione dalla maggioranza e dal governo di un partito anche per un lungo periodo tollerabile, dal momento che le principali forze politiche che agivano in quel tipo di democrazie non erano politicamente molto distanti nelle rispettive richieste, collocandosi tutte, lungo l'asse destra-sinistra, in prossimità del centro. Ecco perché, scriveva il Lijphart, "l'esclusione di un partito dal governo può essere non democratica secondo la concezione di << governo del popolo >>, ma se gli interessi e le preferenze degli elettori di questa formazione politica trovano un grado ragionevole di corrispondenza anche nelle scelte politiche dell'altro partito, il sistema si avvicina alla definizione di democrazia nel senso di << governo per il popolo >>."<sup>435</sup> Totalmente diverso, anzi del tutto opposto, era il discorso per società frammentate sotto moltissimi punti di vista: se applicato a esse, il modello maggioritario non avrebbe mai potuto funzionare, anzi avrebbe potuto trasformarsi in un

---

<sup>435</sup> *Ivi*, p. 52

pericoloso *boomerang*. E' stato sempre il Lijphart a spiegarci il perché: "In società meno omogenee [...] le politiche perseguite dai partiti più grandi tendono a divergere in misura maggiore, e la fedeltà degli elettori ai rispettivi partiti è più rigida, riducendo così le possibilità di alternanza nell'esercizio del potere di governo. [...] In queste situazioni il governo maggioritario si rivela non soltanto non democratico, ma anche pericoloso, poiché le minoranze alle quali si nega l'accesso al potere si sentiranno escluse e discriminate, e perderanno la loro fedeltà al regime. [...] In molte società profondamente divise, quindi, la regola maggioritaria porta alla dittatura della maggioranza e alla guerra civile, e non alla democrazia. Ciò di cui ha bisogno questo tipo di società è un regime democratico che ponga l'accento sul consenso più che sull'opposizione, che includa più di escludere e che tenti di allargare al massimo le dimensioni della maggioranza di governo, anziché accontentarsi di una maggioranza risicata. A queste esigenze risponde il modello della democrazia consensuale."<sup>436</sup>

Come non percepire, leggendo queste parole, gli echi del dibattito proporzionalista divampato in tutta Europa oltre un secolo prima? Nel capitolo introduttivo, in effetti, abbiamo già notato come Ernest Naville avesse anticipato in qualche modo le tesi del Lijphart. I lavori di quest'ultimo, però, ci possono aiutare a cogliere con maggior precisione le variabili di contesto e, di conseguenza, a esplicitare meglio il bilancio complessivo che si può trarre dalla ricostruzione storica delle iniziative a favore della rappresentanza proporzionale.

Abbiamo analizzato nei dettagli come i principali centri d'irradiazione del proporzionalismo europeo furono la Svizzera e il Belgio. Non è un caso che si trattasse di paesi estremamente segmentati dal punto di vista linguistico, etnico, territoriale e religioso. In entrambi gli stati, per usare la terminologia di Stein Rokkan, si sommarono, nel corso della storia, una molteplicità di fratture: quella centro-periferia (si veda la divisione tra Fiamminghi e Valloni in Belgio e la molteplicità di differenti aree linguistiche presenti in Svizzera, che in effetti nacque come, e porta tuttora il nome di, confederazione e si può dire che non abbia mai avuto un vero e proprio centro), ma anche quella tra capitale e lavoro (basti pensare alla crescita impetuosa del partito socialista nelle nuove aree operaie in Belgio che mise a repentaglio la tenuta del vecchio partito liberale) e quella tra Stato e Chiesa (in Belgio la forza preponderante era quella cattolica, mentre abbiamo parlato degli eventi scatenati dall'aspra contrapposizione tra Cantoni protestanti e Cantoni

---

<sup>436</sup> *Ivi*, pp. 52-53

cattolici in Svizzera). Fratture che generarono a loro volta molte forze politiche che si ispiravano a diversi, e spesso opposti, valori e una conflittualità latente impossibile da contenere per un'architettura istituzionale imperniata su un sistema maggioritario in collegi plurinominali (era il caso, oltre che del Belgio, della maggioranza dei Cantoni svizzeri e in particolare di quello più simbolico ed esemplare, Ginevra) che in molti casi finiva per escludere importanti fette di paese reale dalla rappresentanza. In una situazione del genere, non fu certamente un caso la nascita e la crescita dei movimenti proporzionalisti che abbiamo descritto e che guardavano, appunto, a un modello più consensuale di sviluppo delle rispettive democrazie liberali, a una rappresentanza più equa, più giusta e, quindi, più pacifica; così come non fu certamente un caso che quel movimento conobbe le prime rilevanti affermazioni pratiche proprio in quei due paesi (seppure inizialmente, per quanto riguarda la Confederazione elvetica, solo a livello di singoli Cantoni) e che invece, nonostante l'opera pionieristica di Thomas Wright Hill e Rowland Hill, quella di divulgazione e propaganda di due padri nobili come Thomas Hare e John Stuart Mill, la presenza di una importante e antica associazione proporzionalista, nonché la costanza con le quali le istanze proporzionaliste furono e sono tuttora, a distanza di quasi due secoli, poste all'ordine del giorno, in un paese come l'Inghilterra si preferì seguire la via del *plurality* e della democrazia maggioritaria: società omogenea, istituzioni stabili e funzionanti, bassa conflittualità sono stati tutti elementi che hanno fatto sì che un cambio di metodo di scrutinio non venisse percepito come prioritario né auspicabile se non da una parte minoritaria dello spettro politico.

Abbiamo dettagliatamente esaminato anche il percorso della riforma elettorale danese elaborata dall'Andrae. Nonostante la limitatezza spazio-temporale del suo campo di applicazione e le particolari condizioni in cui essa si affermò (fu una legge calata dall'alto e non derivante dalla spinta di un qualche movimento di opinione favorevole alla proporzionale), si può dire che la precoce affermazione di un diverso metodo di scrutinio rispetto al maggioritario dominante fu dovuto anche in questo caso, tra le altre ragioni che abbiamo ampiamente scandagliato, alla necessità di tutelare le minoranze (in questo caso quelle danesi nei ducati a maggioranza tedesca). Una necessità che non fu poi soddisfatta appieno, dal momento che la legge Andrae non venne applicata alle circoscrizioni dello Schleswig, ma che comunque era presente.

Tuttavia, se Belgio e Svizzera furono i paesi-bandiera della proporzionale, nonché gli esempi più calzanti del modello di democrazia consensuale del Lijphart, furono soltanto – eccezion fatta per il transitorio caso danese e il turbolento esempio serbo (v. nota 426) - i

primi stati europei (anche se, per quanto concerne la Svizzera, si trattò, per il momento, di un'affermazione di tipo locale, a livello di singoli Cantoni) nei quali il nuovo metodo di scrutinio conobbe una completa affermazione.

La vittoria della proporzionale in Belgio, alle soglie del ventesimo secolo, segnò infatti un vero e proprio spartiacque nella storia elettorale europea. Da quel momento in poi, un metodo di scrutinio a lungo considerato utopistico, complicato e impossibile da realizzare diventò improvvisamente realtà in uno stato che, tra l'altro, aveva adottato da un po' di tempo anche il suffragio universale maschile e che dunque, nonostante le sue piccole dimensioni, in quanto a corpo elettorale era, e non di poco, più grande rispetto a molti altri paesi europei che ancora adottavano il suffragio ristretto. Si trattava dunque di un esempio la cui potenza stava proprio nella sua ricaduta pratica, nella sua esportabilità anche ad altre realtà. In un momento storico, poi, nel quale i nuovi partiti di massa stavano gradualmente soppiantando le vecchie formazioni di notabili, alle prese anche con l'ingresso del popolo in politica attraverso l'avanzata inesorabile del suffragio universale, la rappresentanza proporzionale si trasformava in un grimaldello quasi invincibile da associare a quest'ultimo per garantire il superamento della barriera all'entrata posta dai collegi (uninominali o plurinominali che fossero) maggioritari, spesso disegnati *ad hoc* dalla classe dirigente al potere per garantirsi il mantenimento della propria egemonia politica, escludendo, al contempo, i nuovi movimenti in ascesa (*in primis* quello socialista) dalla rappresentanza. Dal canto suo, però, quella stessa classe dirigente cominciava a capire che lo *status quo* non sarebbe potuto durare in eterno e che l'irrompere delle masse era ormai diventato inevitabile. E allora, come molti conservatori lungimiranti avevano capito con un anticipo di una quarantina di anni, quale miglior mezzo per garantirsi la sopravvivenza politica di un sistema elettorale che offriva a tutte le forze di una certa rilevanza all'interno di un paese la possibilità di essere equamente rappresentate (magari anche, come accadde ad esempio in Italia, dove pure la maggior parte dei vecchi notabili liberali era contraria alla proporzionale, conducendo i giochi della riforma e disegnando piccoli collegi laddove i vecchi legami notabiliari erano ancora forti e invece collegi più ampi nelle province nelle quali le classi dirigenti di un tempo rischiavano di rimanere escluse dalla rappresentanza)? Per questo, all'inizio del XX secolo, tutto faceva presagire che la rappresentanza proporzionale da irrealizzabile utopia fosse diventata il sistema elettorale del futuro, in grado di garantire tutti, di governare l'eterogeneità sociale crescente anche a causa dell'affermazione della politica di massa e di incanalare nell'alveo istituzionale forze politiche e sociali che, già ponendosi a prescindere come anti-sistema, se rimaste senza

rappresentanza avrebbero potuto accentuare il proprio atteggiamento con gravissimi rischi per la tenuta delle istituzioni politiche. E infatti la proporzionale si rivelò il sistema elettorale non di un futuro indefinito, ma di quello immediato, perché, proprio a partire dalla riforma belga, praticamente tutti gli stati europei, esclusa l'Inghilterra, avvinta al *first past the post system* in collegi uninominali che fin dal 1884 rappresentò uno dei caratteri distintivi della sua architettura politica e istituzionale, adottarono un sistema elettorale di tipo proporzionale. La successione temporale dà la dimensione di un'onda lunga che, almeno fino al periodo immediatamente successivo alla Grande guerra, sembrò inarrestabile: tra il 1907 e il 1911 fu il turno di Finlandia, Bulgaria e Svezia. Nel 1919, subito dopo il primo conflitto mondiale, appunto, passarono alla proporzionale l'Italia, la Germania di Weimar (le vicende politiche successive all'introduzione della proporzionale in questi due paesi fornirono poi argomenti molto validi, a volte anche al di là della reale responsabilità del metodo di scrutinio nella creazione di quella situazione di instabilità politica e conflitto sociale che preparò il terreno all'ascesa del nazi-fascismo, ai critici della proporzionale), ma anche l'Austria, il Lussemburgo e, a livello federale, la Svizzera. L'anno precedente era toccato alla Danimarca (anche per l'elezione del *Folkething*), all'Olanda e alla Romania. Tra il 1920 e il 1926 la rappresentanza proporzionale si affermò in altri nove stati: Cecoslovacchia, Estonia, Lituania, Polonia, Norvegia, Malta, Lettonia, Irlanda e Grecia.<sup>437</sup> A questi stati vanno aggiunti il Portogallo, che dal 1911 al 1926 (data del colpo di stato che affossò le istituzioni democratiche) utilizzò il metodo D'Hondt limitatamente alle sole circoscrizioni di Lisbona e Porto, l'Islanda (allora non ancora indipendente e legata alla corona danese), che nel 1916 adottò il sistema del divisore per l'elezione di una parte dei rappresentanti, e la Francia, che nel 1919 introdusse la proporzionale come metodo di scrutinio residuale, nel caso di mancato raggiungimento della maggioranza assoluta da parte dei candidati delle liste dei singoli partiti. In tutto, dunque, venti paesi europei (Francia, Portogallo, Islanda e Serbia – che con la Costituzione del 1903 aveva ripristinato le disposizioni elettorali contenute in quella del 1888 e che prevedevano la rappresentanza proporzionale - esclusi), nell'arco di un paio di decenni, fecero il grande salto verso il sistema proporzionale. Quello che però è ancora più interessante da notare, e che abbiamo già in parte accennato nel corso di questo lavoro, è la

---

<sup>437</sup> Dati tratti da Serge Noiret, *Electoral Systems*, in John Merryman e Jay Winter (a cura di), *Encyclopedia of Modern Europe: Europe since 1914 - Encyclopedia of the Age of War and Reconstruction*, New York, Charles Scribner's Sons, 2006, pp. 953-956 e da Kathleen L. Barber, *A Right to Representation*, Cleveland, Ohio University Press, 2000, p. 161

vittoria dello scrutinio di lista, della rappresentanza proporzionale dei partiti, su quella personale, sul voto singolo trasferibile. Un successo sancito fin dalle elaborazioni successive dell'Associazione riformista ginevrina, che da un piano basato sul metodo Andrae-Hare passò, senza mai più abbandonarlo, a uno imperniato sulla lista libera, confermato dalla Conferenza Internazionale per la Rappresentanza Proporzionale di Anversa, nella quale venne anche scelto il D'Hondt come miglior sistema di trasformazione dei voti in seggi, e definitivamente acquisito attraverso le leggi elettorali dei Cantoni svizzeri e la nuova normativa sulle elezioni varata dal parlamento belga. Un successo destinato a diventare poi un trionfo, perché, su quei venti paesi che, come abbiamo appena visto, scelsero la rappresentanza proporzionale nel primo trentennio del ventesimo secolo (ma anche dopo, possiamo aggiungere), soltanto due, Malta e Irlanda, optarono (scelta durevole, visto che si tratta di un meccanismo tuttora in uso in quei paesi) per un sistema di rappresentanza personale, variazione sul tema del metodo Andrae-Hare, per il resto finito completamente nell'oblio applicativo. Ciò che ci proponiamo di fare nel corso delle nostre ultimissime riflessioni è spiegare le ragioni che portarono a tale oblio e a questa vittoria praticamente su tutta la linea dello scrutinio di lista. Anche Gaspare Ambrosini ragionò su questi motivi e il primo che individuò stava nella forza dell'esempio. Pur essendo stata la prima variante della proporzionale ad aver suscitato un'eco e un entusiasmo enormi in tutta Europa, ma anche in tutto il mondo, e pur avendo trovato in Inghilterra moltissimi e autorevolissimi sostenitori, con in testa John Stuart Mill, il metodo Hare non riuscì ad affermarvisi, né poteva bastare alla sua diffusione su vasta scala l'esperienza danese, limitata nello spazio e (per quanto riguarda l'elezione diretta) nel tempo. Il sistema della concorrenza delle liste, invece, oltre a poter contare su due potentissimi centri di irradiazione come Ginevra prima e Bruxelles poi, si andò progressivamente affermando anche nelle applicazioni pratiche e, proprio a partire dalle vicende svizzere e belghe, venne preso ad esempio e a modello da studiosi e uomini politici di tutta Europa. "Questo sistema adunque era diventato più noto di quello dello Hare e si presentava collaudato dai buoni risultati della esperienza elvetica e di quella belga, mentre puramente teorico ed in concreto difficilmente applicabile aveva quindi finito per essere considerato il sistema Hare."<sup>438</sup> In queste parole dell'Ambrosini sta anche un'altra ragione per la quale il sistema del voto singolo trasferibile e della rappresentanza personale fu presto abbandonato dai proporzionalisti e accantonato nella maggior parte

---

<sup>438</sup> Gaspare Ambrosini, *Op. cit.*, pp. 71-72

delle applicazioni pratiche, ovvero la grande difficoltà dello scrutinio, associata a una enorme laboriosità dello stesso. Per l'elettore il procedimento era dei più semplici: non aveva da fare altro che scrivere uno o più nomi sul proprio bollettino (in realtà con le schede di stato gli bastava semplicemente barrare il numero corrispondente all'ordine di preferenza attribuito al singolo candidato) e il gioco era fatto. Il problema sorgeva dopo, nel corso dello spoglio delle schede, nel trasferimento dei voti, nel gran numero di scrutini necessari a giungere alla nomina di tutti i membri da eleggere. Non è un caso dunque che il voto singolo trasferibile sia stato applicato (comunque con successo) soltanto a realtà demograficamente (oltre che, nel caso di Irlanda e Malta, territorialmente) molto limitate, nell'ambito peraltro di piccole circoscrizioni, così da ridurre al massimo le difficoltà applicative delle quali abbiamo appena parlato. In Irlanda, ad esempio, il numero di deputati da eleggere per ogni collegio varia da tre a cinque e comunque le operazioni di scrutinio sono sempre state molto laboriose, seppur mai come quelle per il Senato australiano, dove gli scrutatori, in occasione delle consultazioni elettorali, sono costretti a fare i conti con liste contenenti anche cinquanta nomi e dove per conoscere l'esito finale della competizione occorrono settimane. Detto questo, tra i motivi che potrebbero aver spinto all'abbandono del metodo Hare in favore della rappresentanza proporzionale con scrutinio di lista potrebbero essere annoverati anche alcuni effetti perversi, ovvero disproporzionali, con i quali avrebbero potuto dover fare i conti i paesi che avessero deciso di adottare il primo, in particolare nel caso si fosse deciso di optare per quel sistema associato al metodo dell'eliminazione dei candidati più deboli per il completamento dell'elezione. Quest'ultimo avrebbe infatti potuto portare all'estromissione dalla competizione di candidati ancora non del tutto privati di ogni possibilità di vincere. Altro effetto di disproporzionalità del voto singolo trasferibile avrebbe potuto essere rappresentato dal paradosso (poi verificatosi a Malta) di un candidato danneggiato dal fatto di ricevere dei voti in più. Citiamo un esempio pratico, portato da Gideon Doron e Richard Kronick, per esemplificare questa possibilità. "Si consideri una circoscrizione di due seggi; si supponga che i quattro candidati che si sono presentati raccolgano un totale di voti validi pari a 270. La quota necessaria è data dal numero di votanti (270) diviso per il numero dei seggi attribuiti più uno ( $2+1=3$ ), il tutto aumentato di un'altra unità, per un totale pari a novantun voti. L'ordinamento completo delle preferenze è così costituito:

Classe	Voti	Candidati (in ordine di preferenza)			
A	91	Neri	Bianchi	Rossi	Gialli
B	64	Rossi	Gialli	Bianchi	Neri
C	20	Gialli	Rossi	Bianchi	Neri
D	45	Gialli	Bianchi	Rossi	Neri
E	50	Bianchi	Rossi	Gialli	Neri

Neri con 91 voti validi è eletto. Non essendoci *surplus* di prime preferenze, si procede eliminando il candidato Bianchi che ha ottenuto solo 50 voti. Questi voti sono attribuiti al candidato di seconda scelta Rossi che riesce a superare la quota:

Classe	Voti	Candidati	
B, E	114	Rossi	Gialli
C	20	Gialli	Rossi
D	45	Gialli	Rossi

Rossi con 114 voti vince l'altro seggio. Supponiamo ora un'unica differenza: che i due votanti (classe C) che preferivano Gialli e Rossi, nel successivo esempio preferiscano Rossi e Gialli (classe C'). Ne deriva il paradosso seguente:

Classe	Voti	Candidati (in ordine di preferenza)			
A	91	Neri	Bianchi	Rossi	Gialli
B	64	Rossi	Gialli	Bianchi	Neri
C	20	Rossi	Gialli	Bianchi	Neri
D	45	Gialli	Bianchi	Rossi	Neri
E	50	Bianchi	Rossi	Gialli	Neri

Il candidato Neri vince avendo raggiunto la quota richiesta (91 voti). Non essendoci voti in *surplus* da trasferire è eliminato il candidato meno votato, ovvero Gialli, i cui 45 voti sono trasferiti alla seconda preferenza dei suoi sostenitori, in altre parole al candidato Bianchi che raggiunge la quota:

Classe	Voti	Candidati
B	64	Rossi
C'	20	Rossi
D, E	95	Bianchi

Il candidato Rossi non ha vinto, poiché due elettori della classe C' lo hanno posto come prima scelta, anziché come seconda preferenza.<sup>439</sup>

Un altro problema che ha probabilmente giocato un certo ruolo nell'impedire al voto singolo trasferibile di fare breccia tra le applicazioni concrete della proporzionale del ventesimo secolo sta nel fatto che, trattandosi un sistema di rappresentanza personale, nell'ambito del quale il voto andava ai candidati e non ai partiti ai quali essi appartenevano, la proporzionalità e la rappresentatività avrebbero agito soprattutto con riferimento ai candidati stessi, permettendo invece una disproporzionalità relativamente ampia nell'ambito della competizione tra partiti e della loro rappresentanza. Anche in questo caso, nelle poche applicazioni concrete di tale metodo questa contraddizione è stata suffragata dai fatti. Per fare un esempio, in occasione delle elezioni irlandesi del 1969, il *Fianna Fáil*, con il 39,7% dei voti validi (al termine dello scrutinio) ottenne quasi il 52% dei seggi.<sup>440</sup> In realtà non riteniamo questa, né quelle relative agli altri possibili effetti disproporzionali del sistema, che cause solo marginali dell'oblio conosciuto dal metodo Hare, sia, parlando dell'ultimo caso esaminato, perché la disproporzionalità era, appunto, solo relativa, sia perché la discrepanza tra percentuali di voti e percentuali di seggi era molto minore considerando solo i primi voti accordati ai candidati dei singoli partiti, sia, infine, perché, trattandosi, come abbiamo appena ribadito, di un metodo di rappresentanza personale, il cuore del sistema era rappresentato proprio dalla scelta dei candidati preferiti da parte degli elettori, con i partiti sullo sfondo. E questo ci porta a quello che, a nostro avviso, deve essere considerato il motivo più importante dell'abbandono.

Con l'ingresso delle masse in politica, infatti, il veicolo principale e prediletto della rappresentanza divenne il partito, nella forma del nuovo partito, appunto, di massa, tutto sezioni e iscritti. Le linee di demarcazione politica, così sfumate nell'ambito di un sistema politico censitario gestito e governato dai notabili, cominciarono a farsi sempre più nette e le scelte degli elettori, un tempo mosse dalla notorietà del candidato o dalla conoscenza di questo o quel notevole, divennero sempre più scelte dettate da precisi programmi e da precisi obiettivi imposti dai nuovi protagonisti politici. Di conseguenza, la rappresentanza si trasformò sempre più in rappresentanza di partiti e per mezzo di partiti. E' chiaro che in

---

<sup>439</sup> Roberto Brocchini, *Il Livello di Proporzionalità del Voto Singolo Trasferibile: un Confronto con il Voto Alternativo*, "Quaderni dell'Osservatorio Elettorale", 43, 2000, pp. 137-138

Cfr. anche Gideon Doron e Richard Kronick, *Single Transferable Vote: an Example of a Perverse Social Choice Function*, "American Journal of Political Science", 21, 1977, pp. 303-311

<sup>440</sup> Andrew McLaren Carstairs, *Op. cit.*, p. 41

un contesto politico del genere, un sistema elettorale come quello basato sulla rappresentanza personale e sul rapporto diretto tra elettore e candidato venne a perdere l'interesse che aveva attirato su di sé intorno alla metà del diciannovesimo secolo. Viceversa, la libera concorrenza tra liste di partito rappresentò il coronamento perfetto dell'evoluzione conosciuta dalla rappresentanza. Agirono in questo caso fattori che Gaspare Ambrosini chiamava di psicologia politica.

“In sostanza tutto il movimento dottrinale e politico che, prima della fine dell'altra guerra mondiale [la prima, perché Ambrosini scriveva nel 1946, NdA] e nell'immediato dopoguerra, si manifestava decisamente contrario al collegio uninominale con lo scopo di sopprimere gli interessi personali e localistici e di organizzare e potenziare i partiti politici, era naturalmente sospinto ad indirizzarsi verso un sistema elettorale (quale lo svizzero e il belga) più idoneo al raggiungimento di tale scopo, ed era conseguentemente portato a diffidare e a non pigliare nemmeno in considerazione l'altro sistema, pur proporzionalistico, ma basato sul voto personale, il sistema Hare.

Verso questo sistema, d'altra parte, non potevano propendere i sostenitori del collegio uninominale, che avversavano bensì il sistema di rappresentanza dei partiti, ma che erano ugualmente portati a diffidare dell'altro sistema proporzionalistico – in base al quale, sia pur votandosi per le persone ed anzi in definitiva per una sola persona, si veniva, per il fatto della distribuzione proporzionale dei seggi, ad intaccare ed addirittura a rinnegare quel principio maggioritario, che è indissolubilmente connesso col sistema del collegio uninominale.

Così si spiega come allora, nell'altro dopoguerra, il campo si divise tra fautori della proporzionale col sistema della concorrenza delle liste, e fautori del collegio uninominale.

Il sistema Hare non solo non fu propugnato da alcuno, ma non venne nemmeno preso in considerazione.”<sup>441</sup>

Proprio in virtù di queste ragioni non può non essere sottolineata ancora una volta la lungimiranza di Associazioni proporzionaliste come quelle ginevrina e belga e, prima di loro, di uomini come ad esempio Victor Considérant e Antoine Morin, che intuirono quale sarebbe stato il futuro della rappresentanza e, grazie alla loro opera di propaganda, diffusione e anche educazione politica, permisero alla proporzionale di entrare nel futuro e anzi di diventare lo strumento del futuro per coloro che avessero aspirato allo scopo cui questo sistema elettorale ha sempre anelato: la giusta rappresentanza.

---

<sup>441</sup> Gaspare Ambrosini, *Op. cit.*, p. 72

**Tab. 1. Ricostruzione cronologica delle tappe principali sulla strada dell'affermazione del proporzionalismo**

ANNO	LUOGO	AVVENIMENTO
1820	BIRMINGHAM (INGHILTERRA)	Thomas Wright Hill elabora per la prima volta un sistema proporzionale di voto singolo trasferibile che suo figlio Rowland mette in pratica per le elezioni della sua <i>Society for Literary and Scientific Improvement</i> .
1840	ADELAIDE (AUSTRALIA)	Per la prima volta al mondo, su suggerimento di Rowland Hill, ad Adelaide, per le elezioni municipali della capitale della colonia inglese dell'Australia del Sud, viene applicato, seppur in via residuale, un sistema elettorale di tipo proporzionale.
1846	GINEVRA (SVIZZERA)	Victor Considérant indirizza una lettera al Gran Consiglio costituente di Ginevra, nella quale, per la prima volta, si elabora un sistema proporzionale basato sullo scrutinio di lista.
1855	COPENAGHEN (DANIMARCA)	Il Ministro delle Finanze danese, Carl Cristopher Georg Andrae, idea un sistema elettorale basato sul voto singolo trasferibile che per la prima volta introduce un metodo proporzionale per l'elezione della dieta nazionale di uno stato europeo.
1857-1859	LONDRA (INGHILTERRA)	Il giurista inglese Thomas Hare pubblica <i>The Machinery of Representation</i> , seguito, due anni più tardi, dalla prima delle quattro edizioni del suo <i>Treatise on the Election of Representatives, Parliamentary and Municipal</i> . In essi elabora, indipendentemente dall'Andrae, un metodo di voto singolo trasferibile molto simile a quello danese.
1861	LONDRA (INGHILTERRA)	John Stuart Mill pubblica le sue <i>Considerazioni sul Governo Rappresentativo</i> , nelle quali sostiene il metodo Hare, dandogli fama e rilevanza internazionale.
1865	GINEVRA (SVIZZERA)	Su impulso di Ernest Naville nasce la <i>Association réformiste de Genève</i> , con lo scopo di diffondere e propagandare il nuovo metodo di scrutinio. Inizialmente l'organizzazione opta per un sistema molto simile al metodo Hare.
1867	GINEVRA (SVIZZERA)	L'Associazione ginevrina passa a sostenere un sistema proporzionale basato sulla libera concorrenza delle liste con il metodo del quoziente e dei più alti resti, poi perfezionato nel 1871.
1872	ROMA (ITALIA)	Nasce l'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale, i cui lavori cesseranno definitivamente nel 1885.
1878	GAND (BELGIO)	Victor D'Hondt pubblica <i>La Représentation Proportionnelle des Partis par un Électeur</i> che segna l'invenzione del metodo del divisore (da applicare allo scrutinio di lista).
1881	BRUXELLES (BELGIO)	Nasce, su spinta di Victor D'Hondt e Albert Nyssens, la <i>Association réformiste belge</i> che assumerà come bandiera il metodo del divisore.
1885	ANVERSA (BELGIO)	Il 7, 8 e 9 agosto si svolge la Conferenza Internazionale per la Rappresentanza Proporzionale che approva un ordine del giorno nel quale si dichiara la superiorità del metodo D'Hondt rispetto a quelli precedentemente proposti.
1890	CANTON TICINO (SVIZZERA)	Dopo i tumulti scoppiati a causa delle ingiustizie rappresentative provocate dalla legge elettorale maggioritaria allora in vigore e l'intervento dell'esercito federale, viene approvata per la prima volta in un Cantone svizzero una legge elettorale basata sul sistema del quoziente e della lista libera per l'elezione del Gran Consiglio.
1892	GINEVRA (SVIZZERA)	Il Gran Consiglio ginevrino approva una legge elettorale proporzionale basata sulla libera concorrenza delle liste con metodo del quoziente e dei più alti resti. Dopo 27 anni di lavoro, è il trionfo della <i>Association réformiste</i> .
1895	BRUXELLES (BELGIO)	Il parlamento belga approva una legge che introduce, in via residuale, la proporzionale con metodo D'Hondt per le elezioni municipali
1899	BRUXELLES (BELGIO)	Dopo un lungo dibattito, il parlamento belga approva la nuova legge per l'elezione di Camera e Senato. Per la prima volta, in una consolidata democrazia liberale europea viene introdotto un sistema proporzionale basato sullo scrutinio di lista con metodo D'Hondt.

**Tab. 2. La diffusione della proporzionale in Europa a cavallo tra XIX e XX secolo**

	<b>1890</b>	<b>1900</b>	<b>1910</b>	<b>1920</b>	<b>1930</b>
Austria	MU1	MU1	MU1	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>
Belgio	MP2	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>
Bulgaria	MP1	MP1	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>	RND
Cecoslovacchia <sup>1</sup>	SNI	SNI	SNI	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>
Danimarca	MU1	MU1	MU1	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>
Estonia <sup>2</sup>	SNI	SNI	SNI	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>
Finlandia	RC	RC	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>
Francia	MU2	MU2	MU2	MU2	MP2/RPSL
Germania	MU2	MU2	MU2	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>
Gran Bretagna	MU1	MU1	MU1	MU1	MU1
Grecia	MP1	MP1	MP1	MP1	<b>RPSL</b>
Irlanda <sup>3</sup>	SNI	SNI	SNI	SNI	<b>STV</b>
Islanda <sup>4</sup>	MU3	MU3	MU1	MU1/RPSL	MU1/RPSL
Italia	MP2/VL	MU2	MU2	<b>RPSL</b>	RND
Lettonia <sup>2</sup>	SNI	SNI	SNI	SNI	<b>RPSL</b>
Lituania <sup>2</sup>	SNI	SNI	SNI	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>
Lussemburgo	MP2	MP2	MP2	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>
Malta <sup>5</sup>	SNA	SNA	SNA	SNA	<b>STV</b>
Norvegia	EI	EI	MU2	MU2	<b>RPSL</b>
Olanda	MU2	MU2	MU2	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>
Polonia <sup>2</sup>	SNI	SNI	SNI	EC	<b>RPSL</b>
Portogallo <sup>6</sup>	VL	VL/MP1	VL/MP1	VL/RPL	RND
Romania	MP1	MP1	MP1	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>
Serbia	<b>RPSL</b>	RND	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>
Spagna	VL	VL	VL	VL	RND
Svezia <sup>7</sup>	MU1	MU1	MU1	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>
Svizzera	MP2	MP2	MP2	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>
Ungheria <sup>8</sup>	MU2	MU2	MU2	<b>RPSL</b>	<b>RPSL</b>
<b>Sistemi Proporzionali (RPSL; STV)</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>17</b>	<b>21</b>
<b>Sistemi Maggioritari (MU1;MU2; MU3; MP1;MP2)</b>	15	15	15	4	1
<b>Altri<sup>9</sup></b>	4	3	2	3	2

<sup>1</sup> Conquista l'indipendenza dopo la Prima Guerra mondiale in seguito alla dissoluzione dell'Impero Austro-Ungarico.

<sup>2</sup> Ottengono l'indipendenza dalla Russia al termine della Grande Guerra.

<sup>3</sup> Ottiene l'indipendenza dalla Gran Bretagna nel 1922. Prima eleggeva i propri rappresentanti alla Camera dei Comuni utilizzando il *first past the post system*.

<sup>4</sup> Fino al 1944 è legata in unione personale con la Corona danese, ma fin dal diciannovesimo secolo è dotata di istituzioni rappresentative indipendenti. La rappresentanza proporzionale con metodo D'Hondt vi viene introdotta nel 1916 limitatamente ai sei membri un tempo di nomina regia e poi trasformati in elettivi e nel 1920 per i 4 deputati di Reykjavik.

<sup>5</sup> Nel 1921 ottiene l'autonomia dalla Gran Bretagna e la possibilità di eleggere un proprio Parlamento.

<sup>6</sup> In Portogallo la rappresentanza proporzionale con metodo D'Hondt viene applicata solo alle circoscrizioni di Lisbona e Porto a partire dalle elezioni per l'Assemblea Costituente del 1910 e fino alla svolta autoritaria del 1926, preludio alla dittatura di Salazar.

<sup>7</sup> Per quanto riguarda la Svezia in epoca precedente all'introduzione della proporzionale, l'abbiamo fatta rientrare tra i paesi a sistema elettorale maggioritario a un turno, nonostante la possibilità, prevista dalla legge elettorale per i collegi rurali (fino a un massimo di 15 su 150) di richiedere l'elezione indiretta. Come si può notare, dunque, si tratta di un'applicazione del tutto marginale e residuale del suffragio a due gradi.

<sup>8</sup> Fino al termine della Prima Guerra mondiale fa parte dell'Impero Austro-ungarico, ma abbiamo preferito tenerla separata dall'Austria, perché fin dal 1867 ha potuto eleggere autonomamente proprie istituzioni rappresentative.

<sup>9</sup> Nella voce "altri" abbiamo voluto ricomprendere quei sistemi elettorali non classificabili né in ambito maggioritario, né in ambito proporzionale. Si tratta dunque di una voce eterogenea, che abbraccia paesi che hanno utilizzato elezioni indirette (come la Norvegia fino all'introduzione della proporzionale), quelli che hanno applicato il voto limitato, quelli che hanno utilizzato varie combinazioni tra sistemi maggioritari, proporzionali e di voto limitato. Abbiamo lasciato fuori, naturalmente, quegli stati che sistemi elettorali non avevano, o perché non erano ancora indipendenti, o perché retti da regimi non democratici, o perché non avevano ancora approvato Costituzione e legge elettorale dopo l'indipendenza (è il caso della Polonia nel 1920) o, infine, perché, come la Finlandia fino al 1907, le loro istituzioni rappresentative erano imperniate sulla rappresentanza per classi di stampo francese pre-rivoluzionario.

#### **LEGENDA:**

MU1=Maggioritario uninominale a un turno  
MU2=Maggioritario uninominale a doppio turno  
MU3=Maggioritario uninominale a tre turni  
MP1=Maggioritario plurinominale a un turno  
MP2=Maggioritario plurinominale a doppio turno  
RPSL=Rappresentanza proporzionale a scrutinio di lista  
STV=Voto singolo trasferibile

VL=Voto limitato  
EI= Elezione indiretta  
RC=Rappresentanza per classi  
SNI=Stato non indipendente  
SNA=Stato non autonomo  
RND=Regime non democratico  
EC=In fase di elaborazione costituzionale

## Bibliografia

*Adresse des Associations Libérales du Pays Flamande aux Membres de la Gauche*, Gand, 1893

AMBROSINI Gaspare, *Sistemi Elettorali*, Firenze, G. C. Sansoni, 1946

ANDRAE Poul, *Andrae and His Invention. The Proportional Representation Method*, Philadelphia, 1926 (*Andrae og Hans Opfindelse Forholdstals Valgmaaden*, 1905)

*Annales de la Société Internationale pour le Progrès des Sciences Sociales*, Troisième Session, Bruxelles, Bols Wittouck, 1865

ARISTOTELE, *Politica*, traduzione italiana di Renato Laurenti, Roma-Bari, Laterza, 2011 (1 ed. 1993)

ASSOCIATION RÉFORMISTE BELGE, *La Représentation Proportionnelle, Organe de l'Association Réformiste*, Bruxelles, Bureau de la Revue, ans 1-3, 1882-1885

ASSOCIATION RÉFORMISTE BELGE, *Conférence Internationale pour la Représentation Proportionnelle: Anvers 7, 8 et 9 Août 1885*, Bruxelles, Bureau de la Revue, 1885

ASSOCIATION RÉFORMISTE DE GENÈVE, *Assemblée Générale du 17 Mars 1865*, Genève, Imprimerie Carey Frères, 1865

ASSOCIATION RÉFORMISTE DE GENÈVE, *Réforme du Système Électoral*, Genève, Imprimerie et Lithographie Vaney, 1865

ASSOCIATION RÉFORMISTE DE GENÈVE, *Pétition au Grand Conseil pour la Réforme Électorale. Discours et Discussion*, Genève, Librairie H. Georg, 1866

ASSOCIATION RÉFORMISTE DE GENÈVE, *Pratique du Nouveau Système Électoral*, Genève, Imprimerie et Lithographie Vaney, 1866

ASSOCIATION RÉFORMISTE DE GENÈVE, *Exposition et Défense du Système de la Liste Libre*, Genève, Librairie H. Georg, 1867

ASSOCIATION RÉFORMISTE DE GENÈVE, *Le Système de la Liste Libre Modifié Conformément aux Dernières Décisions de l'Association Réformiste de Genève*, Genève, Imprimerie Carey Frères, 1871

ASSOCIATION RÉFORMISTE DE GENÈVE, *Statuts et Programme*, Genève, Imprimerie Carey Frères, 1871

ASSOCIATION RÉFORMISTE DE GENÈVE, *Manuel de Représentation Proportionnelle ou la Représentation Proportionnelle telle qu'Elle Pourrait Être Adaptée au Système Électoral Actuellement en Vigueur dans le Canton de Genève*, Genève, Librairie H. Georg, 1889

BALLINI Pier Luigi, *Le Elezioni nella Storia d'Italia dall'Unità al Fascismo: Profilo Storico-Statistico*, Bologna, Il Mulino, 1988

BALLINI Pier Luigi, *Il Ritratto della Nazione: i Proporzionalisti Italiani, Ernest Naville e la Riforma Elettorale del 1882*, in FALCHERO Anna Maria, GIUNTINI Andrea, NIGRO Giampiero, SEGRETO Luciano (a cura di), *La Storia e l'Economia. Miscellanea di Studi in Onore di Giorgio Mori*, Edizioni Lativa, Varese, 2003, pp. 69-97

BANDINI Gino, *La Riforma Elettorale con la Rappresentanza Proporzionale*, Roma, Società Libreria Editrice Nazionale, 1910

BAGEHOT Walter, *The English Constitution*, London, Chapman and Hall, 1867

BAILY Walter, *A Scheme for Proportional Representation*, London, 1869

BALBO Cesare, *Della Monarchia Rappresentativa in Italia*, Firenze, Le Monnier, 1857

BALINSKI Michel L. e YOUNG Hobart Peyton, *The Quota Method of Apportionment*, "The American Mathematical Monthly", Vol. 82, n. 7, 1975, pp. 701-730

BALINSKI Michel L. e YOUNG Hobart Peyton, *Apportionment Schemes and the Quota Method*, "The American Mathematical Monthly", Vol. 84, n. 6, 1977, pp. 450-455

BALINSKI Michel L. e YOUNG Hobart Peyton, *Fair Representation, Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, New Haven, Yale University Press, 1982

BARBER Kathleen L., *A Right to Representation*, Cleveland, Ohio University Press, 2000

BIRKBECK HILL George e HILL Rowland, *The Life of Sir Rowland Hill and the History of Penny Postage*, 2 vol., London, Thos. de la Rue and Co., 1880

BLANC Louis, *Questions d'Aujourd'hui et de Demain*, Paris, E. Dentu, 1873

BORDA Jean-Charles, *Mémoire sur les Élections au Scrutin*, "Histoire de l'Académie Royale des Sciences", Paris, Imprimerie Royale, 1784, pp. 657-665

BOURSON Philippe, *Étude Politique sur le Système Électoral Proposé par T. Hare*, Bruxelles, 1864

BROCCHINI Roberto, *Il Livello di Proporzionalità del Voto Singolo Trasferibile: un Confronto con il Voto Alternativo*, "Quaderni dell'Osservatorio Elettorale", 43, 2000, pp. 129-161

BRUNIALTI Attilio, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità*, Milano, Fratelli Treves Editori, 1880 (1 ed. 1871)

BRUNIALTI Attilio, *La Giusta Rappresentanza di tutti gli Elettori*, Roma, Stabilimento G. Civelli, 1878

BRUNIALTI Attilio, *La Vera Democrazia*, Firenze, Ufficio della Rassegna Nazionale, 1883

BRYCE James, *The American Commonwealth*, 2 vol., New York, Macmillan and Co., 1895 (1 ed. 1888)

BURNITZ Gustav e VARRENTRAPP Georg, *Methode bei jeder Art von Wahlen sowohl der Mehrheit als den Minderherten die ihrer Stärke entsprechende Zahl von Vertretern zu sichern*, Frankfurt-am-Main, Sauerländer's Verlag, 1863

CAETANI Leone, *La Riforma Elettorale con il Sistema Proporzionale*, "Nuova Antologia", 226, 1909, pp. 304-315

CAETANI Leone, *La Riforma Elettorale, il Sistema Proporzionale e l'Evoluzione del Parlamentarismo*, Roma, Casa Editrice Italiana, 1909

CALHOUN John Caldwell, *A Disquisition on Government, and a Discourse on the Constitution and Government of the United States*, Columbia, S. C., A. S. Johnston, 1851

CASTELLANE Antoine Marquis de, *Essai sur l'Organisation du Suffrage Universel*, Paris, Lachaud, 1872

CAVOUR Camillo Benso Conte di, *Legge Elettorale. 3. Della Circostrizione Elettorale*, "Il Risorgimento", 48, 1848

CLEMENT Henry, *La Réforme Électorale*, Paris, Librairie Victor Lecoffre, 1906

COLOMER Josep M., *The Strategy and History of Electoral System Choice*, in COLOMER Josep M. (a cura di), *Handbook of Electoral Systems*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 3-78

COLONIZATION COMMISSION OF SOUTH AUSTRALIA, *Third Annual Report of the Colonization Commissioners of South Australia to Her Majesty's Principal Secretary of State for the Colonies*, 1838

CONDORCET Jean-Antoine-Nicolas de Caritat Marquis de, *Essai sur l'Application de l'Analyse à la Probabilité des Décisions Rendues à la Pluralité des Voix*, Paris, Imprimerie Royale, 1785

CONDORCET Jean-Antoine-Nicolas de Caritat Marquis de, *Essai sur la Constitution et les Fonctions des Assemblées Provinciales*, Paris, Imprimerie Royale, 1788

CONSIDÉRANT Victor, *De la Sincérité du Gouvernement Représentatif ou Exposition de l'Élection Véridique*, Genève, 1846

COTTA Maurizio, DELLA PORTA Donatella, MORLINO Leonardo, *Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino, 2008 (1 ed. 2001)

COTTERET Jean-Marie e EMERI Claude, *Les Systèmes Électoraux*, Paris, Presses Universitaires de France, 1970

CREED MEREDITH James, *Proportional Representation in Ireland*, Dublin, Edward Possonby, 1913

CURRERI Salvatore, *Democrazia e Rappresentanza Politica. Dal Divieto di Mandato al Mandato di Partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004

DARESTE François Rodolphe e DARESTE Paul, *Les Constitutions Modernes. Recueil des Constitutions en Vigueur dans les Divers États d'Europe, d'Amérique et du Mond Civilisé*, 2 vol., Paris, Challamel, 1910

D'HONDT VICTOR, *La Représentation Proportionnelle des Partis par un Électeur*, Bruxelles, 1878

D'HONDT Victor, *Système Pratique et Raisonné de Représentation Proportionnelle*, Bruxelles, Librairie C. Muquardt, 1882

D'HONDT Victor et al., *Rapports Présentés à la Conférence Internationale pour la Représentation Proportionnelle Organisée par l'Association Réformiste Belge*, Bruxelles, Bureau de l'Association Réformiste Belge, 1885

DEGLI OCCHI Luigi, *I Problemi Tecnici della Rappresentanza Proporzionale*, "La Rassegna Nazionale", Vol. 183, n. 34, 1912, pp. 443-456

DI GRAZIA Alfred, *Mathematical Derivation of an Election System*, "Isis", 44, 1953, pp. 42-51

DORON Gideon e KRONICK Richard, *Single Transferable Vote: an Example of a Perverse Social Choice Function*, "American Journal of Political Science", 21, 1977, pp. 303-311

DROOP Henry Richmond, *On Methods of Electing Representatives*, "Journal of the Statistical Society of London", Vol. 44, n. 2, 1881, pp. 141-202

DUBOIS-RICHARD Paul, *La Représentation Proportionnelle Soumise à l'Expérience Belge*, Bruxelles, Misch & Thron, 1906

DUBOSSON NALO Françoise, *L'Introduction de la Représentation Proportionnelle à Genève (1865-1892)*, "Bulletin de la Société d'Histoire et d'Archéologie de Genève", 23/24, 1993-1994, pp. 69-89

DUCHAINÉ Gustave, *La Réforme Électorale en Belgique*, "Revue de Belgique", Tome VII, Troisième Année, pp. 23-38 e 101-118

DUPRIEZ Léon, *L'Organisation du Suffrage Universel en Belgique*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Général des Lois et des Arrêts, 1901

DUVERGER Maurice (a cura di), *L'Influence des Systèmes Électoraux sur la Vie Politique*, Paris, Colin, 1950

DUVERGER Maurice, *I Partiti Politici*, Milano, Comunità, 1961 (*Les Partis Politics*, 1951)

DUVERGER Maurice, *La République des Citoyens*, Paris, Ramsey, 1982

ECKSTEIN Harry H., *The Impact of Electoral Systems on Representative Government*, in APTER David E. e ECKSTEIN Harry H. (a cura di), *Comparative Politics*, New York, Free Press, 1963, pp. 247-253

ESMEIN Adhémar, *Éléments de Droit Constitutionnel*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Général des Lois et des Arrêts, 1896

ESMEIN Adhémar, *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 2 vol., 1921 (1 ed. 1899)

FARRELL David M., *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Basingstoke, Palgrave, 2001

FERRARIS Carlo Francesco, *La Rappresentanza delle Minoranze nel Parlamento*, Torino, Tipografia C. Favale e Comp., 1870

FERRARIS Carlo Francesco, *Nuovi Studi sulla Rappresentanza delle Minoranze*, "Archivio Giuridico", 8, 1871, pp. 3-26

FISHER J. Francis, *The Degradation of our Representative System, and its Reform*, Philadelphia, C. Sherman, Son & Co., 1863

FISICHELLA Domenico, *Sviluppo Democratico e Sistemi Elettorali*, Firenze, Sansoni, 1970

FISICHELLA Domenico, *Elezioni e Democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1982

FORNEY Matthias N., *Political Reform by Representation of Minorities*, New York, 1894

FOUILLÉE Alfred, *La Propriété Sociale et la Démocratie*, Paris, Librairie Hachette et C<sup>ie</sup>, 1884

FREY Alphonse, *Manuel de Représentation Proportionnelle*, Genève, Librairie H. Georg, 1889

FREY Alphonse, *Les Lois Suisses sur la Représentation Proportionnelle*, Genève, Librairie H. Georg, 1897

GARRONE Pierre, *L'Élection Populaire en Suisse. Étude des Systèmes Électoraux et de leur Mise en Oeuvre sur le Plan Fédéral et dans les Cantons*, Bâle-Francfort sur le Main, Helbing & Lichtenhahn, 1991

GARTH MARSHALL James, *A Letter to John Russel, M.P., on Parliamentary Reform*, London, James Ridgway, 1854

GENALA Francesco, *Della Libertà e Eguaglianza dei Suffragi nelle Elezioni ovvero della Proporzionale Rappresentanza delle Maggioranze e Minoranze*, Milano, Francesco Vallardi, 1871

GERGONNE Joseph Diaz, *Arithmétique Politique. Sur les Élections et le Système Représentatif*, "Annales de Mathématiques Pures et Appliquées", 10, 1819-1820, pp. 281-288

GOBLET D'ALVIELLA Eugène, *La Représentation Proportionnelle en Belgique. Histoire d'une Réforme*, Bruxelles, P. Wessenbruch Éditeur, 1900

GROFMAN Bernard e LIJPHART Arend (a cura di), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York, Praeger, 1986

GROFMAN Bernard e LIJPHART Arend, *Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*, New York, Agathon Press, 2002

GUIZOT François, *Histoire des Origines du Gouvernement Représentatif en Europe*, 2 vol., Paris, Didier, 1851 (1 ed. 1821)

HAGENBACH-BISCHOFF Eduard, *La Majorité Absolue Remplacée par la Représentation Proportionnelle*, Bâle, 1888

HAGENBACH-BISCHOFF Eduard, *Essai de Représentation Proportionnelle, le 30 Mars 1889*, Bâle, 1889

HALLETT George Hervey e HOAG Clarence Gilbert, *Proportional Representation*, New York, The Macmillan Company, 1926

HARE Thomas, *The Machinery of Representation*, 1<sup>st</sup> Edition, London, Maxwell, Bell Yard, 1857

HARE Thomas, *The Machinery of Representation*, 2<sup>nd</sup> Edition, London, Maxwell, Bell Yard, 1857

HARE Thomas, *A Treatise on the Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, Longman, Brown, Green, Longmans, & Roberts, 1859

HARE Thomas, *A Treatise on the Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, Longman, Green, Longman, & Roberts, 1861

HARE Thomas, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, Longman, Green, Longman, Roberts, & Green, 1865

HARE Thomas, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, Longmans, Green, Reader, & Dyer, 1873

HERMENS Ferdinand A., *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, Notre Dame, Review of Politics, University of Notre Dame, 1941

HERMENS Ferdinand A., *Europe between Democracy and Anarchy*, Notre Dame, Review of Politics, University of Notre Dame, 1951

HUMPHREYS John J., *Proportional Representation. A Study on Methods of Election*, London, Methuen and Co. Ltd, 1911

LA CHESNAIS Pierre Georget, *La Représentation Proportionnelle et les Partis Politiques*, Paris, Société Nouvelle de Librairie et d'Édition, 1904

LAKEMAN Enid e LAMBERT James Douglas, *Voting Democracies: a Study on Majority and Proportional Electoral Systems*, London, Faber and Faber, 1959

*Laws of the Society for Literary and Scientific Improvement*, Birmingham, Wrightson, 1820

LANCHESTER Fulco, *Sistemi Elettorali e Forme di Governo*, Bologna, Il Mulino, 1981

LE BÉGUEC Gilles, *La Représentation Proportionnelle: Cent Ans de Controverses*, "Vingtième Siècle. Revue d'Histoire", 9, 1986, pp. 67-80

LIJPHART Arend, *Sul Grado di Proporzionalità di Alcune Formule Elettorali*, "Rivista Italiana di Scienza Politica", 2, 1983, pp. 295-305

LIJPHART Arend, *Le Democrazie Contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2001 (*Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, 1999)

LOCKE John, *Two Treatises of Government*, London, Whitmore and Fenn, Charing Cross, 1821 (1 ed. 1690)

LOSURDO Domenico, *Democrazia o Bonapartismo. Trionfo e Decadenza del Suffragio Universale*, Torino, Bollati Boringhieri, 1993

LUBBOCK John, *Proportional Representation*, "The Daily News", 15 Aprile 1884

LUCE Robert, *Legislative Principles. The History and Theory of Lawmaking by Representative Government*, Clark, The Lawbook Exchange, Ltd., 2006 (1 ed. 1930)

MACKIE Thomas e ROSE Richard, *The International Almanac of Electoral History*, London, MacMillan, 1991

MAMIANI Terenzio, *Teorica della Religione e dello Stato e sue Speciali Attinenze con Roma e le Nazioni Cattoliche*, Firenze, Le Monnier, 1868

MANGANELLI Maria, *Il Pensiero di Ernest Naville*, 2 vol., Marzorati, Milano, 1973

MARTIN Pierre, *Les Systèmes Électoraux et les Modes de Scrutin*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1997

McLAREN CARSTAIRS Andrew, *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*, London, George Allen & Unwin, 1980

*Mémorial des Séances de l'Assemblée Constituante Genevoise*, Genève, Imprimerie de Ferdinand Ramboz, 1842

MIRABEAU Honoré Gabriel Riqueti Comte de, *Sur la Représentation Illégale de la Nation Provençale dans ses États*, in BARTHE Felix, *Discours et Opinions de Mirabeau*, Paris, Kleffer et Aug. Caunes, Éditeurs, 1820

MOMMAERT Jean, *Le Mécanisme de la Représentation Proportionnelle d'après la Loi du 29 Décembre 1899*, Bruxelles, Société Belge de Librairie, 1900

MONTESQUIEU Charles-Louis de Secondat Baron de, *De l'Esprit des Lois*, Paris, Librairie Firmin Didot Frères, 1851 (1 ed. 1748)

MORIN Antoine, *De la Question Électorale dans le Canton de Genève*, Genève, Librairie Cherbuliez, 1869

NAVILLE Ernest, *Les Élections de Genève*, Genève, Joel Cherbuliez Libraire, 1864

NAVILLE Ernest, *La Patrie et les Partis*, Genève, Librairie H. Georg, 1865

NAVILLE Ernest, *La Réforme Électorale*, Genève, Imprimerie Carey Frères, 1868

NAVILLE Ernest, *Théorie et Pratique des Élections Représentatives*, Genève, Imprimerie Ramboz et Schuchardt, 1869

NAVILLE Ernest, *Le Fond du Sac. Lettre sur la Question Électorale Adressée à un Membre du Grand Conseil de Genève*, Genève, Librairie H. Georg, 1870

NAVILLE Ernest, *La Question Électorale en Europe et en Amérique*, Genève-Bâle, Librairie H. Georg, 1871 (1 ed. 1867)

NAVILLE Ernest, *La Réforme Électorale en France*, Genève, Didier et C<sup>ie</sup>, 1871

NAVILLE Ernest, *Rapport sur l'État de la Question Électorale à Genève et à l'Étranger Présenté à l'Association Réformiste le 23 Décembre 1870*, Genève, Imprimerie Carey Frères, 1871

NAVILLE Ernest, *Lettre sur les Progrès de la Réforme Électorale*, Genève, Ramboz et Schuchardt, 1873

NAVILLE Ernest, *La Logica dell'Ipotesi*, Milano, Rusconi, 1989 (*La Logique de l'Hypothèse*, 1880)

NAVILLE Ernest, *De l'Influence Morale des Systèmes Électoraux*, Genève, 1882

NAVILLE Ernest, *La Pratique de la Représentation Proportionnelle*, Genève, 1882

NAVILLE Ernest, *Rapport sur les Progrès de la Réforme Électorale à l'Étranger*, Genève, Imprimerie Jules Carey, 1884

NAVILLE Ernest, *Rapport sur les Progrès de la Représentation Proportionnelle*, Bruxelles, Imprimerie Polleunis, Ceuterick et Lefébure, 1886

NAVILLE Ernest, *Rapport sur les Progrès de la Représentation Proportionnelle*, Bruxelles, Imprimerie Polleunis, Ceuterick et De Smet, 1889

NAVILLE Ernest, *La Question Électorale en Suisse à l'Occasion des Troubles du Tessin*, Bruxelles, Imprimerie Polleunis et Ceuterick, 1890

NAVILLE Ernest, *Rapport sur l'État de la Question Électorale en Suisse*, Bruxelles, Polleunis et Ceuterick, 1891

NAVILLE Ernest, *Proportional Representation in Switzerland*, "Proportional Representation Review", Vol. I, n. 2, 1893

NAVILLE Ernest, *The Plebiscite in Switzerland*, "Proportional Representation Review", Vol. II, n. 5, 1894

NAVILLE Ernest, *Questionnaire pour l'Étude de la Représentation Proportionnelle*, Genève, Henry Kundig, 1900

NOHLEN Dietrich, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen, Leske & Budrich, 1990

NOIRET Serge (a cura di), *Political Strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> Centuries*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1990

NOIRET Serge, *La Nascita del Sistema dei Partiti nell'Italia Contemporanea: la Proporzionale del 1919*, Manduria-Roma-Bari, Lacaíta, 1994

NOIRET Serge, *Electoral Systems*, in MERRYMAN John e WINTER Jay (a cura di), *Encyclopedia of Modern Europe: Europe since 1914 - Encyclopedia of the Age of War and Reconstruction*, New York, Charles Scribner's Sons, 2006, pp. 953-956

NORRIS Pippa, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behaviour*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004

ORLANDO Vittorio Emanuele, *Principii di Diritto Costituzionale*, Firenze, G. Barbera, 1889

OWEN Bernard, *Aux Origines de l'Idée Proportionnaliste*, "Pouvoir", 32, 1985, pp. 15-30

PALMA Luigi, *Del Potere Elettorale negli Stati Liberi*, Milano, Treves, 1869

PADELLETTI Guido, *Il Suffragio Universale*, "Nuova Antologia", 14, 1870, pp. 55-70

PADELLETTI Guido, *Teoria della Elezione Politica*, Napoli, Stamperia della Regia Università, 1870

PADELLETTI Guido, *La Rappresentanza Proporzionale in Italia: a proposito di Recenti Pubblicazioni*, "Nuova Antologia", 18, 1871, pp. 161-184

PALEY William, *The Principles of Moral and Political Philosophy*, Boston, West and Richardson, No 75, Cornhill, 1788 (1 ed. 1785)

PALMA Luigi, *La Rappresentanza delle Minorità: Sistema Hare*, "Nuova Antologia", 5, vol. 11, 1869, pp. 118-135

PASQUINO Gianfranco, *I Sistemi Elettorali*, Bologna, Il Mulino, 2006

*Per la Riforma Elettorale: lo Scrutinio Proporzionale e l'On. Deschanel*, "Nuova Antologia", 228, 1909, pp. 131-145

*Per lo Scrutinio Proporzionale*, "Nuova Antologia", 228, 1909, pp. 523-528

PIRETTI Maria Serena, *La Rappresentanza delle Minoranze, l' "Associazione per lo Studio della rappresentanza proporzionale" (1872-1895)*, in CONTI Vittorio e PII

Eluggero (a cura di), *Gli Aspetti Sociali delle Istituzioni Rappresentative (Secoli XIX e XX)*, Firenze, Centro Editoriale Toscano, 1987, pp. 93-103

PIRETTI Maria Serena, *Il Rischio della Proporzionale. Il Problema della Rappresentanza Politica nell'Italia Liberale*, "Scienza e Politica: per una Storia delle Dottrine", 2, 1989, pp. 57-73

PIRETTI Maria Serena, *La Giustizia dei Numeri. Il Proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, Bologna, Il Mulino, 1990

PIRETTI Maria Serena (a cura di), *I Sistemi Elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 1997

PIZZORNO Alessandro, *Mutamenti nelle Istituzioni Rappresentative e Sviluppo dei Partiti Politici*, in BAIROCH Paul e HOBSBAWM Eric J. (a cura di), *Storia d'Europa. L'età contemporanea*, Torino, Einaudi, 1997, pp. 961-1031

PIZZORNO Alessandro, *In Nome del Popolo Sovrano?*, "il Mulino", 2, 2012, pp. 201-216

POMBENI Paolo, *Partiti e Sistemi Politici nella Storia Contemporanea (1830-1968)*, Bologna, Il Mulino, 1994

POPOVIĆ-OBRAĐOVIĆ Olga, *The Parliamentary System in Serbia. 1903-1914*, Belgrade, Helsinki Committee for Human Rights in Serbia, 2013 (*Parlamentarizam u Srbiji 1903-1914*, 1998)

RAE Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1971 (1 ed. 1967)

*Rapport Présenté au Grand Conseil de Genève au Nom de la Majorité de la Commission Chargée d'Examiner la Proposition de M. Roget sur la Représentation Proportionnelle*, Genève, Imprimerie Carey Frères, 1871

*Report of the Committee Appointed by the Conference of Members of the Reform League, and others, on Mr Hare's Scheme of Representation, Held 28<sup>th</sup> February, & 7<sup>th</sup> & 21<sup>st</sup> March, 1868*, London, Trübner & Co., 1868

*La Riforma Elettorale Proposta dal Circolo di Studi Sociali*, "La Rassegna Nazionale", Vol. 169, n. 31, 1909, pp. 17-24

ROGET Amédée, *Rapport à l'Appui de la Représentation Proportionnelle Présenté au Grand Conseil de Genève*, Genève, Imprimerie Carey Frères, 1871

ROKKAN Stein, *Cittadini, Elezioni, Partiti*, Bologna, il Mulino, 1982 (*Citizens, Elections, Parties*, 1970)

ROSMINI-SERBATI Antonio, *La Costituzione secondo la Giustizia Sociale*, Milano, Tipografia di Giuseppe Redaelli, 1848

ROSSI Luigi, *I Principi Fondamentali della Rappresentanza Politica, vol. I: Il Rapporto Rappresentativo*, Bologna, Fava e Garagnani, 1894

ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du Contrat Social, ou Principes du Droit Public*, Amsterdam, Michel Rey, 1762

SAINTE-LAGÛE André, *La Représentation Proportionnelle et la Méthode des Moindres Carrés*, "Annales Scientifiques de l'É.N.S.", 3<sup>ème</sup> Série, 27, 1910, pp. 529-542

SALANDRA Antonio, *La Dottrina della Rappresentanza Personale, Lineamenti di una Critica*, "Archivio Giuridico", 15, 1875, pp. 181-204

SAREDO Giuseppe, *Principii di Diritto Costituzionale*, Vol. II, Parma, Tipografia Cavour, 1862

SARIPOLOS Nicolas, *La Démocratie et l'Élection Proportionnelle. Étude Historique, Juridique et Politique*, 2 vol., Paris, Rousseau, 1899

SARTORI Giovanni, *Le "Leggi" sull'Influenza dei Sistemi Elettorali*, "Rivista Italiana di Scienza Politica", XIV, 1, 1984, pp. 3-40

SARTORI Giovanni, *Ingegneria Costituzionale Comparata*, Bologna, Il Mulino, 2000 (1 ed. 1995)

SCHEPIS Giovanni, *I Sistemi Elettorali. Teoria, Tecniche, Legislazioni Positive*, Empoli, Caparrini, 1955

SERRA GROPELLI Emilio, *Della Riforma Elettorale*, Firenze, Cotta e Compagnia, 1868

SIEYÉS Emmanuel-Joseph, *Qu'est-ce que le Tiers-État?*, Paris, 1789

SIOTTO PINTOR Manfredi, *Estensione del Suffragio e Distribuzione della Rappresentanza*, "Rivista del Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia", 3, pt. 1, 1911, pp. 385-405

SIOTTO PINTOR Manfredi, *Le Riforme del Regime Elettorale e le Dottrine di Rappresentanza Politica e dell'Elettorato nel Secolo XX*, Roma, Athenaeum, 1912

SOCIÉTÉ POUR L'ÉTUDE DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE, *La Représentation Proportionnelle. Études de Législation et de Statistique Comparées*, Paris, F. Pichon, 1888

SONNINO Sidney, *Della Rappresentanza Proporzionale in Italia*, Firenze, Tipografia di G. Barbera, 1872

SPENCE Catherine Helen, *An Autobiography*, Sidney, University of Sidney Library, 1997 (1 ed. 1910)

STERNE Simon, *Representative Government and Personal Representation*, Philadelphia, J. B. Lippincot & Co., 1871

STUART MILL John, *Considerazioni sul Governo Rappresentativo*, Roma, Editori Riuniti, 1997 (*Considerations on Representative Government*, 1861)

STUART MILL John, *Personal Representation. Speech of John Stuart Mill Delivered in the House of Commons*, London, Henderson, Rait and Fenton, 1867

*The Parliamentary History of England*, XXI, London, 1814

TITTONI Tommaso, *Scrutinio di Lista e Rappresentanza Proporzionale*, “Nuova Antologia”, 284, 1919, pp. 433-473

TOCQUEVILLE Alexis de, *L’Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Michel Lévy Frères, 1856

VON GNEIST Rudolph, *Das Englische Parlament in Tausehndjährigen Wandlungen vom 9. Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts*, Berlin, Allgemeiner Verein für dt. Literatur, 1886

WESTLAKE John, *Proportional Representation. A Practical Proposal*, London, Ibister and Company, 1884

WISLER Dominique, *La Démocratie Genevoise*, Genève, Georg Éditeur, 2008

WRIGHT HILL Thomas, *Selection of Papers*, London, John W. Parker and Son, 1860

YOUNG Hobart Peyton, *Condorcet’s Theory of Voting*, “American Political Science Review”, Vol. 82, n. 4, 1988, pp. 1231-1244

ZUFFO Emanuela, *L’introduzione del Sistema Proporzionale nelle Elezioni del 1919: il Contenuto della Nuova Legge ed i Risultati della Consultazione*, “Quaderni dell’Osservatorio Elettorale”, 44, 2001, pp. 57-98.

