

I VARI SISTEMI PER LA MANIFESTAZIONE DELLA VOLONTA' DEL CORPO ELETTORALE (*)

Gaspare AMBROSINI

Professore di diritto costituzionale
Presidente della Commissione per gli Affari esteri alla
Camera dei Deputati

INTRODUZIONE

La scelta del sistema elettorale ha una importanza fondamentale per la composizione delle Assemblee Rappresentative, a quindi per lo stesso funzionamento delle istituzioni politiche costituzionali.

Si tratta di stabilire, dal punto di vista relativo, s'intende, con quale sistema si può arrivare alla formazione di una Assemblea che sia l'espressione della volontà degli elettori e che venga composta da Rappresentanti probi e capaci, dai più solleciti del bene pubblico e più compresi del senso di responsabilità, in una parola dai migliori.

1. RAPPRESENTANZA MEDIOEVALE E RAPPRESENTANZA MODERNA

Prima di esaminare le questioni relative al suffragio elettorale ristretto o universale e ai vari sistemi e metodi di elezione, è opportuno premettere dei cenni sugli elementi comuni e su quelli differenziali tra la concezione medioevale e la concezione moderna della rappresentanza.

(*) Conferenza tenuta alla Facoltà di Diritto dell'Università d'Istanbul (aprile 1952).

In comune c'è l'idea fondamentale della rappresentanza, dell'opera cioè che alcuni compiono in nome e per conto di altri, i quali, essendo titolari del diritto e non potendo esercitarlo direttamente, ne danno mandato, prima imperativo e poi di fiducia ai loro rappresentanti mettendo così in essere un rapporto complesso, che, anche nell'epoca medioevale, aveva carattere pubblicistico e non, come taluno ha detto, di diritto privato.

Con l'idea della rappresentanza politica ossia del tipo speciale di rappresentanza del quale ci occupiamo è quindi connessa l'idea dei rappresentanti, e ciò tanto nel sistema odierno che in quello preesistente (come fin dalla origine dalla Camera dei Comuni in Inghilterra per gli Stati generali e particolarmente per il terzo Stato in Francia, e per i Consigli maggiori, i Consigli minori ed altre istituzioni simili nei Comuni italiani risorti dopo il mille).

Di diverso fra i due tipi di rappresentanza c'è il differente modo di costituzione del gruppo base, del collegio elettorale, per mezzo e nel seno del quale gli interessati esercitano effettivamente il loro diritto alla formazione dell'assemblea rappresentativa.

Nel medioevo si affermano i vari sistemi che globalmente possono assumersi sotto un'unica generica categoria, dell'ordinamento della rappresentanza corporativa, in quanto sono rappresentati non gli individui, ma gli enti, i gruppi, le località, i ceti, le classi, gli ordini.

Neo Comuni, che avevano conquistato la propria libertà od autonomia di fronte all'Impero ed ai Signori, la rappresentanza viene ad un dato momento costituita sulla base delle gilde, delle corporazioni, dei gruppi di persone legate da un comune rapporto di interessi materiali e morali, ed è dall'insieme di tutti questi enti distinti, dotati di autonomia e d'un proprio potere normativo col quale regolano la loro vita interna e le loro relazioni con gli altri gruppi, che si traggono le rappresentanze per la costituzione, in parte o in tutto del potere politico del Comune.

Nei paesi retti a monarchia, che nel medioevo si avviavano a costituirsi in grandi Stati nazionali, il processo di formazione dell'istituto rappresentativo fu per un verso differente da quello dei liberi comuni, in quanto il potere politico restò ai sovrani pur con le limitazioni notevoli derivanti dalla creazione dei Parlamenti; ma fu per

un altro verso consimile, giacchè affermandosi con assemblee formate non sulla base degli individui e della popolazione in generale, ma dei gruppi sociali, degli enti territoriali, delle classi, degli ordini.

Sono i sovrani che, per bilanciare la potenza dei baroni o per ottenere maggiori donativi cioè maggiori contribuzioni da parte del popolo, o per averne il sostegno e l'aiuto nella lotta contro i pretendenti al trono o i potentati stranieri chiamano a partecipare alle preesistenti assemblee di tipo feudale (dove i baroni laici ed ecclesiastici siedevano per diritto proprio) le rappresentanze delle altre classi.

Altra volta sono i baroni o taluno di essi, che si adoperano a fare entrare nel Consiglio regio i rappresentanti dei comuni, allo scopo di farsene degli alleati per infrenare la potenza del sovrano, come fece nel 1265 in Inghilterra il conte Simone di Monfort.

E sono inoltre le città, i borghi, che ottengono dal sovrano, in ricompensa dei servizi resigli o dietro pagamento di somme, carte di franchigia ed il diritto di mandare loro rappresentati al Parlamento; come avvenne spesso in Inghilterra.

Ma, quantunque vario nell'origine, sostanzialmente uguale è il sistema di rappresentanza.

Si tratta sempre di rappresentanza, non di individui, sibbene di classi, di ordini, di corpi morali di enti collettivi, d'una rappresentanza a base corporativa, proveniente da gruppi o da enti, i quali hanno, come tali, il diritto di partecipare all'attività dell'assemblea e di farvi sentire e pesare la propria voce ed i propri interessi. Quindi di rappresentanza non di interessi generali della nazione nel suo complesso, ma di interessi particolaristici. Era perciò naturale e logico l'istituto del mandato imperativo, come era egualmente logico che la votazione nell'assemblea si facesse per gruppi, per ordini, per enti territoriali.

Ogni ordine, ogni ente aveva il suo voto, a prescindere dal numero dei suoi componenti, o, quando si trattava di ente territoriale, dei suoi abitanti.

Negli Stati generali di Francia spettava un voto ad ognuno dei tre "ordini" cosicchè ai primi due ordini, la nobiltà ed il clero, che alla vigilia della Rivoluzione arrivavano appena alle 300.000 persone, competevano due voti di fronte al terzo ordine, al Terzo Stato,

che comprendeva ben 24.000.000 di persone, e che, malgrado ciò, non aveva diritto che ad un solo voto.

Il sistema aveva fatto il suo tempo ed era diventato anacronistico. La coscienza pubblica era matura per la decisiva riforma. In moltissimi "cahiers de doléances" del Terzo Stato, redatti nei vari "bailliages" si chiedeva che venisse abbandonato il sistema del voto per ordini ed adottato l'altro del voto per testa.

La questione si presentò al momento stesso della convocazione degli Stati generali del 1789; e venne risolta come era inevitabile che venisse risolta. Di contro all'ostinazione dei due ordini privilegiati ed all'apposizione regia, gli Stati generali sono trasformati ad opera dei rappresentanti del Terzo Stato in "Assemblea Nazionale".

Il nuovo ordinamento politico si è affermato; l'Assemblea rappresenta tutta la Nazione globalmente considerata ed i suoi interessi generali, e non più i singoli ceti e le singole località ed i correlativi interessi particolaristici. A base della rappresentanza stanno ormai non più i vari gruppi ed enti collettivi, ma gli individui che costituiscono il substrato personale della Nazione, cioè dello Stato, i cittadini elettori.

Questa trasformazione radicale fu il frutto dell'evoluzione storica dei vecchi ordinamenti, determinata dalla nuova posizione economico-sociale acquistata dalla borghesia e dall'influenza decisiva delle dottrine affermate dalla scuola del diritto naturale e specie della dottrina della sovranità popolare.

Questo principio, già proclamato nella Dichiarazione dei Diritti fatta dalla Virginia nel 1776, venne riaffermato in Francia con la Dichiarazione del 1789.

La prima Costituzione francese, quella del 3 settembre 1791, lo ribadì e lo precisò nel senso dell'adozione di un sistema di democrazia non diretta, ma indiretta, cioè rappresentativa.

Dalla Francia il principio si diffuse negli altri Stati dell'Europa continentale, dove, sia pur con modalità diverse, fu generalmente adottato il nuovo sistema di rappresentanza di carattere nazionale.

Mentre nell'ordinamento medioevale erano presi in considerazione soltanto i gruppi e gli enti collettivi, e non gli individui, che restavano come tali quasi ignorati, ora sono gli individui, e gli individui soltanto, che sono posti a base del nuovo ordinamento e che

vengono chiamati a costituire per mezzo delle elezioni l'assemblea rappresentativa sovrana.

Il suffragio per classi o per enti è abolito, ed è adottato il sistema di suffragio e di rappresentanza degli individui della popolazione.

Le circoscrizioni elettorali, nelle quali per ovvie ragioni di necessità, nell'impossibilità di istituire il collegio unico, si divide il territorio dello Stato, cioè i singoli collegi elettorali, comprendono un prestabilito numero di elettori i quali sono riuniti assieme in ogni collegio a prescindere dalla classe o categoria sociale alla quale appartengono e dalla loro particolare arte, professione od interesse specifico.

Avendo la rappresentanza perduto il preesistente carattere particolaristico ed acquistato un carattere unitario, i cittadini elettori debbono esercitare il loro diritto, che costituisce nel contempo l'assolutamento di una funzione, non per la difesa di interessi particolaristici, ma in vista dell'interesse generale unitario della Nazione.

Per ciò è stato abolito l'istituto del mandato imperativo; e per ciò, in contrapposto al sistema medioevale di rappresentanza corporativa per gruppi, classi od enti territoriali, si è dato al nuovo sistema la denominazione di rappresentanza politica nazionale.

2. SUFFRAGIO RISTRETTO E SUFFRAGIO UNIVERSALE

Partendo dal presupposto che l'idea della rappresentanza politica è legata e connessa con quella della elezione, sarebbe stato logico che i regimi politici affermatasi con la proclamazione dell'uguaglianza e della sovranità popolare avessero riconosciuto o comunque attribuito a tutti i cittadini il diritto elettorale, il diritto di contribuire alla formazione dell'Assemblea popolare, rappresentativa della Nazione. La proclamazione della sovranità popolare avrebbe cioè dovuto portare all'adozione del sistema del suffragio universale.

Ma non fu così, nè nelle tredici ex colonie dell'America del Nord, elevatesi a Stati e riunitesi come tali in confederazione e dopo pochi anni in federazione (gli Stati Uniti d'America), nè in Francia, la cui stessa prima Costituzione, quella del 1791, pose delle notevoli restrizioni al diritto elettorale, grave quella del cenno indicato come requisito necessario per essere riconosciuto come "citta-

dino attivo". Restrizioni notevoli vi erano pure in Inghilterra, e poi, con l'instaurazione del regime rappresentativo, nei vari Stati dell'Europa continentale.

Il suffragio universale è una conquista piuttosto recente, operata attraverso lotte continue e riforme parziali. L'attribuzione del diritto elettorale alle donne ha completato la conquista.

È ovvio però che l'adozione del principio del suffragio universale non importa, nè può importare, l'attribuzione del diritto a tutti indistintamente. Vi sono degli impedimenti naturali, quale quello della età. Si potrà discutere se il diritto elettorale va concesso a coloro che hanno raggiunto il ventunesimo anno di età, o il ventesimo, od anche meno. Ma il raggiungimento di una certa età è indispensabile.

Vi sono delle condizioni per il riconoscimento del diritto: fondamentale e imprescindibile quella della cittadinanza; non imprescindibile ma normale quella del domicilio.

Vi sono inoltre cause di indegnità che fanno negare al soggetto il riconoscimento o l'esercizio del diritto.

Per quanto riguarda l'elettorato passivo, vi possono essere casi di ineleggibilità e casi di incompatibilità. Si ha la prima ipotesi quando il soggetto si trova, per la condizione in cui è (per esempio : non essere elettore o non avere compiuto l'età prescritta), nella impossibilità di venire eletto, cosicchè la sua elezione sarebbe nulla, pur se il corpo elettorale gli avesse dato il numero di suffragi necessario per venire eletto.

Si ha la seconda ipotesi, quella della incompatibilità quando il soggetto, che si trovi in una determinata situazione prevista dalla legge (per esempio che appartenga già ad una Camera o al Consiglio superiore della magistratura); può essere eletto, ma è obbligato in tal caso ad eliminare la causa della incompatibilità sotto pena di decadenza del mandato a rinunciare quindi, secondo l'esempio suddetto, all'ufficio che ricopriva al momento della elezione.

3. LE CIRCOSCRIZIONI ELETTORALI: COLLEGIO UNIOMINALE E COLLEGIO PLURINOMINALE

Il problema della determinazione delle circoscrizioni elettorali può essere risolto in tre modi diversi: o dividendo il territorio dello

Stato in tanti collegi, ognuno dei quali proceda all'elezione di un solo rappresentante (collegio uninominale), o dividendolo in circoscrizioni elettorali più ampie per l'elezione di un numero di deputati superiore all'unità (collegio plurinominale), o lasciandolo indiviso e costituendone un solo collegio che elegga nel suo insieme tutti i rappresentanti (collegio unico).

Stando ad uno dei principi fondamentali proclamati dalle Costituzioni moderne, della rappresentanza cioè non localistica nè particolaristica ma politico-nazionale, sarebbe logico adottare il sistema del collegio unico.

Ma tale soluzione si presenta di difficile attuazione, specie nei grandi Stati; ragione per cui i costituenti ed i legislatori ordinari hanno generalmente ritenuto opportuno di non attenersi alla conseguenza logica della premessa, superando poi la conseguente contraddizione concettuale, con la finzione giuridica che i deputati rappresentano la nazione in generale e non i singoli collegi da cui sono eletti.

Normalmente è stato adottato senza contrasti il sistema della divisione del territorio dello Stato in collegi elettorali.

Ma dubbi gravi e contrasti sono nati quando si è passati alla determinazione del criterio con cui provvedere a tale divisione, e precisamente per la scelta fra il sistema del collegio uninominale e di quello plurinominale.

Nel collegio uninominale gli elettori debbono eleggere un solo rappresentante; non hanno quindi da votare che per un solo candidato. Tra i candidati in competizione, è eletto chi ottiene la maggioranza dei voti.

La semplicità del sistema è evidente. Oltre che per la semplicità, esso è stato ed è propugnato per ragioni di merito, e principalmente perchè gli elettori sono più in grado di provvedere meglio alla valutazione dei candidati ed alla scelta del migliore.

Ma all'inverso è stato osservato che il carattere personale e campanilistico, che assume la rappresentanza col collegio uninominale causa gravi inconvenienti e toglie o diminuisce all'elezione quel carattere politico che dovrebbe avere.

Al sistema del collegio uninominale è stato conrapposto quello del collegio plurinominale, in base al quale il corpo elettorale della

più vasta circoscrizione è chiamato ad eleggere non uno, ma più rappresentanti; col che l'elezione si sottrae per un verso a taluni degli inconvenienti lamentati nel sistema uninominale ed assume d'altra parte un carattere nettamente politico, di rappresentanza di partiti o di correnti politiche.

Senza soffermarsi sulle critiche delle quali sono suscettibili sia l'uno che l'altro sistema, noteremo che il sistema del collegio uninominale è necessariamente legato al principio maggioritario, mentre il sistema del collegio plurinominale comporta l'applicazione, oltre di tale principio, anche di quello della rappresentanza delle minoranze e della proporzionale.

I

IL PRINCIPIO MAGGIORITARIO : SUO FONDAMENTO E SUOI LIMITI

1.— LA FINZIONE GIURIDICA ROMANA.

Il sistema maggioritario è di facile comprensione ed ha per sé l'autorità della tradizione, essendo stato accettato per secoli, fin quasi alla metà del secolo scorso, pressoché senza contrasti, come un dogma.

La maggioranza numerica prevale ed ha anzi il diritto di prevalere sulla minoranza.

I romani formularono e giustificarono il principio ricorrendo alla finzione giuridica che la volontà della maggioranza deve considerarsi come la volontà di tutti: "Quod maior pars curiae efficit, pro eo habetur ac si omnes egerint".

Questa finzione resta a base della coscienza giuridica medievale. I glossatori ripetono che prevale la maggioranza, "quod perinde erit ac si tota"; ma sentono il bisogno di darne la spiegazione: "quia non possunt omnes consentire facile".

Il fatto della prevalenza della maggioranza viene quindi considerato come il portato di una necessità, non essendo possibile raggiungere l'unanimità, bisogna contentarsi della maggioranza.

Ma con ciò non si dice che il sistema corrisponde ad un principio di piena e perfetta giustizia.

In questo senso si era in sostanza pronunziato Aristotele e si pronunzierà dopo la scuola del diritto naturale e specialmente Rousseau.

E' opportuno esaminare il pensiero dei due filosofi, che al principio maggioritario hanno dato la più ampia giustificazione.

2. — IL FONDAMENTO DEL PRINCIPIO MAGGIORITARIO NEL PENSIERO DI ARISTOTELE.

Il sommo stagirita si occupa del problema nella sua opera immortale "Politica" con accenni ed osservazioni piuttosto occasionali ma più che sufficienti per mostrare qual'è il suo pensiero. Egli parla spesso di maggior numero, di maggioranza, di moltitudine nei riguardi del minor numero.

Ora se a volte tali parole sono adoperate per indicare la democrazia in genere, altre volte sono usate nel senso specifico del quale ci occupiamo, cioè di prevalenza della maggioranza sulla minoranza, sia quando debba pronunziarsi tutto il popolo, sia quando la decisione competa ad un'assemblea od anche ad una ristretta cerchia di persone, o ad un tribunale.

Il principio ha applicazione tanto nel regime democratico che nell'oligarchico.

Democrazi ed oligarchi in fatto dicono ad una voce: che nei pronunziati della maggioranza dei cittadini è riposta la legge. "Noi, aggiunge Aristotele, accettiamo questo loro principio.

Il filosofo non manca, sia pure con brevi considerazioni e in punti non collegati della sua trattazione, di indicare la ragione del sistema, riguardandolo specificamente in rapporto al funzionamento del reggimento democratico.

La legge della maggioranza si fonda sul principio di uguaglianza proprio della democrazia, e, può aggiungersi, di ogni corpo deliberante: "Il principio giuridico di ogni democrazia sia nell'uguaglianza numerica, non proporzionale: onde necessariamente consegue che in tal forma di polizia il potere sovrano si stende all'intera moltitudine, e le risoluzioni dei più hanno ivi efficacia deliberativa e forza legale, dappoichè nelle democrazie si vogliono misurare tutti a una stessa stregua li cittadini...". (L. VII, Cap. I.)

Questo passo riguarda, in verità, più la spiegazione che la giustificazione del principio maggioritario.

La giustificazione si può ritrarre in passi precedenti della trattazione laddove Aristotele parla in genere della sovranità popolare. "Ma riservandoci a meglio svolgere altrove gli altri punti della questione, manteniamo intanto che la sovranità posta nella moltitudine anzichè nell'eletta dei cittadini, può sembrare bensì cosa piena di incertezza e di pericolo, ma avere eziandio giusto e ragionevole fondamento. Dacchè può avvenire che i molti, fra cui non v'abbia chi sia uomo sapiente, pure insieme congiunti prevalgono agli uomini più capaci: ogni volta che non ad uno ad uno, ma nella totalità, loro vengano considerati". (L. III, Cap. VI)

La stessa argomentazione è ripetuta appresso: "... ciascun membro della medesima (della moltitudine) sarà senza dubbio peggior giudice degli uomini dotti e illuminati, ma tutti i cittadini insieme uniti porteranno più sani giudizi o certo non meno retti di qualsivoglia sapiente...". (L. III, Cap. VI)

Il concetto è ulteriormente chiarito con l'osservazione che a dare i più sani giudizi "non è già ciascun giudice nè ogni cittadino ammesso ai consigli o alle popolari assemblee..., ma sì veramente il tribunale, il consiglio e la cittadinanza nel loro tutto". Sicchè il merito è del corpo sociale, che, come un tutt'uno, decide, — e, nel corpo sociale, della maggioranza. "Ond'è ragionevole e giusto che dell'indirizzo capitale delle faccende s'incarichi la gran massa dei cittadini, appunto poichè nella popolare assemblea, nel consiglio, e nei tribunali, prevale il senno del maggior numero...". (L. III, Cap. VI, n. 12).

Bastano queste citazioni per mostrare come Aristotele, oltre a spiegare il fatto della prevalenza della maggioranza, ne abbia data la giustificazione, considerando tale prevalenza non solo come un prodotto della necessità, come un espediente comodo per arrivare ad una decisione nel seno delle assemblee, ma anche come un portato della giustizia, come una norma razionale fondata sul "senno del maggior numero". E' una presunzione che sarà ripresa e sviluppata da tanti scrittori delle epoche successive, e specie da Rousseau.

3. — IL FONDAMENTO DEL PRINCIPIO MAGGIORITARIO NEL PENSIERO DEL ROUSSEAU.

Il filosofo ginevrino affronta il problema quasi in modo più diretto che Aristotele, e ne dà una soluzione più radicale, ponendo a fondamento del principio maggioritario una finzione che sorpassa di molto quella romana e l'aristotelica.

Ecco in breve il pensiero del Rousseau.

L'unanimità è richiesta soltanto per l'approvazione del contratto sociale: "Non vi è che una sola legge, che, per sua natura, esige un consenso unanime; è il contratto sociale: giacchè l'associazione civile è l'atto del mondo il più volontario; ogni uomo, essendo nato libero e padrone di sé stesso, nessuno può, sotto qualsiasi pretesto, assoggettarlo senza il suo consenso". (L. IV, C. II)

Per tutte le altre leggi basta la maggioranza: "All'infuori del contratto primitivo, la voce del più gran numero obbliga sempre tutti gli altri; è una conseguenza del contratto stesso".

In quest'ultima parte del periodo si fa un deciso accenno al fondamento, alla giustificazione del sistema maggioritario.

Essendo entrato nella società politica, ognuno ha conferito i suoi diritti alla collettività (L. I, C. IV) e quindi deve osservarne le leggi ed uniformarsi in conseguenza alle deliberazioni della maggioranza. E' la conseguenza del contratto sociale.

Rousseau si rende conto dell'obbiezione opponibile alla sua tesi, specie in riguardo al contrasto che può nascere tra il principio maggioritario e l'altro principio, da lui considerato ugualmente fondamentale, della libertà degli individui, e cerca di superarla assumendo che il prospettato contrasto non può verificarsi, giacchè in definitiva, in virtù del consenso primordiale manifestato al momento della conclusione del contratto sociale, deve ritenersi che il cittadino consente a tutte le leggi emanate dal corpo sociale e non viene quindi, mai, in alcun caso, a subire una restrizione della propria libertà.

Per integrare la comprensione del pensiero del Rousseau bisogna aggiungere che, oltre a questa spiegazione di natura formale e sofistica, egli ne dà un'altra, che in sostanza può riattribuirsi a

quella che aveva annunciato Aristotele riguardo al "senno del maggior numero".

Si tenga presente che per il filosofo ginevrino la volontà della maggioranza, la quale si concreta nella legge, è l'espressione, la manifestazione, la dichiarazione della "volontà generale", e che questa è per sua natura, oltre che sovrana, pressochè infallibile: "La volontà generale è sempre diritta e tende sempre all'utilità pubblica"; (L. II, C. III); essa è sempre costante, inalterabile, e pura". (L. IV, C. II)

Ora, dato l'intimo e necessario collegamento fra volontà generale e volontà della maggioranza, è naturale nella logica del sistema che alla volontà della maggioranza possa estendersi quella presunzione di giustizia e di conformità all'utilità pubblica espressamente enunciata dal Rousseau in riguardo alla "volontà generale". Talchè il principio maggioritario verrebbe ad assidersi su una base più salda di quella suesposta relativa alla pretesa conformità al volere dei consociati.

In definitiva può dirsi che per Rousseau, come già per Aristotele, la legge della maggioranza deve considerarsi non solo come un espediente pratico ma anche come un principio razionale di giustizia.

4. — IL PRINCIPIO MAGGIORITARIO NEL DIRITTO MODERNO.

Questa concezione fu sostanzialmente accolta dalla rivoluzione americana e da quella francese, le quali, proclamando la sovranità popolare, adottarono come una naturale, logica e giusta conseguenza il sistema maggioritario. Per ragioni facilmente spiegabili, il riferimento alla teoria del Rousseau è più diretto e manifesto in Francia, sia nelle dichiarazioni di taluni degli uomini maggiori che cooperarono all'elaborazione del nuovo ordinamento costituzionale (Sieyès, Mirabeau, Desmoulins), che negli stessi testi costituzionali.

La dichiarazione dei Diritti del 1789, messa poi in testa alla Costituzione del 3 settembre 1791, proclamava all'art. 6: "La legge è l'espressione della volontà generale".

La costituzione del 24 giugno 1793 riafferma il principio con qualche aggiunta che la riporta più da vicino alla teoria di Rous-

seau: "La legge è l'espressione libera e solenne della volontà generale...; essa non può ordinare che ciò che è giusto e utile alla società e non può proibire che ciò che le è nocivo. (art. 4 della Dichiarazione dei diritti).

La costituzione dell'anno III (1795) concreta infine più chiaramente il principio, annunciando espressamente la legge della maggioranza come la norma costante da applicare, sia in regime di democrazia diretta che di democrazia rappresentativa: "La legge è la volontà generale espressa dalla maggioranza dei cittadini o dei loro rappresentanti". (art. 6 della nuova Dichiarazione dei Diritti e dei Doveri dell'Uomo e del Cittadino).

Con uguale intensità e portata il principio maggioritario passò nella legislazione degli altri Paesi che andavano man mano adottando il regime rappresentativo; e sostanzialmente uguale continuò ad essere la giustificazione datane dagli uomini politici e dagli scrittori.

Con manifesto richiamo al pensiero di Aristotele e di Rousseau venne specialmente messo in rilievo che lo Stato, essendo un organismo, non può avere una volontà frazionata, ma che deve avere un'unica volontà e quindi un'unica rappresentanza, e che quest'unica volontà, che viene poi in concreto dichiarata dal corpo rappresentativo, non può essere che quella della maggioranza, perchè, 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. Si è anzi aggiunto che il principio maggioritario è strettamente connesso con l'essenza del regime rappresentativo.

L'Esmein, che può essere considerato come uno dei più decisi difensori del principio maggioritario in tutta la sua integrità, cioè della maggioranza assoluta, dice in proposito :

"Il Governo rappresentativo, in effetti, è necessariamente il governo della maggioranza. Esso riposa essenzialmente su questa idea che il Governo del Paese deve appartenere per un tempo determinato (per la durata della legislatura) ai rappresentanti che sceglie a questo scopo la maggioranza degli elettori. Se il Paese intero costituisce un solo collegio elettorale, la maggioranza avrebbe il diritto di nominare tutti i deputati, come esso nomina il titolare o i

titolari del potere esecutivo, là dove questo è designato dal suffragio popolare. Nel farlo, essa (la maggioranza) non chiederebbe che di governare per mezzo dei suoi rappresentati nel settore più importante del Governo, cioè a dire nel potere legislativo, come essa governa nell'esecutivo, per mezzo del presidente o dei direttori che essa ha scelto. Essa solo legifererebbe per mezzo della rappresentanza, come essa sola legifererebbe se il potere legislativo fosse direttamente esercitato dal popolo". E conclude: "Non si ha in questo sistema, anche spinto all'estremo, alcuna ingiustizia verso la minoranza, giacchè la maggioranza non ottiene che il suo diritto preciso e niente di più".

Da queste argomentazioni è breve il passo per arrivare addirittura alla conclusione, dura ma logica, che la minoranza non ha alcun diritto, salvo quello di diventare maggioranza, e che fino a quel momento essa deve obbedire alla maggioranza e concretamente rassegnarsi a non contare nulla nell'assemblea rappresentativa.

5. — RILIEVI SUL FONDAMENTO E SUI LIMITI DEL PRINCIPIO MAGGIORITARIO.

Passiamo ad occuparci dal punto di vista critico degli argomenti addotti in sostegno del principio maggioritario.

Non ci soffermiamo su quella parte della teoria del Rousseau che pone a fondamento di tale principio il consenso degli associati, apparendo manifestamente arbitrario il richiamo in proposito da lui fatto al presunto contratto sociale.

Meno arbitrario, per quanto anch'essa discutibile, appare l'altra parte della teoria, che considera la "volontà generale" e quindi la "volontà della maggioranza" che di essa è l'interprete, come sempre improntata a dirittura e sempre rispondente all'interesse pubblico. Si tratta, siccome dicemmo, di una presunzione simile a quella di Aristotele riguardo al "senso del maggior numero".

Orbene, è qui da tenere presente che nei due filosofi c'è qualche accenno che attenua la presunzione o toglie almeno ad essa il carattere di assolutezza.

Aristotele parla dell'opera deleteria dei demagoghi (L. VI, C. IV, n. 6) e della "moltitudine che si lascia aggirare da chi la guida".

(L. VI, C. IV, n. 6). Ora in tali casi, che non sono poi infrequenti, non esiste certo o scompare il "senno del maggior numero"

Anche Rousseau prospetta la stessa ipotesi: "... il popolo non lo si corrompe giammai, ma sovente lo si inganna, ed è allora soltanto che esso sembra volere quello che è male. (L. II, C. IV, p. 59, e L. IV, C. II)

Ma ammettere questa possibilità, sia pur attenuando il fatto col dire che il popolo resta incorrotto ma soltanto ingannato, ed ammettere che ciò possa verificarsi "sovente", non significa forse inficiare o ad ogni modo attenuare di molto il principio razionale di giustizia posto a base del sistema maggioritario?

Da queste riserve circa la rettitudine del giudizio delle moltitudini e delle maggioranze, alla sfiducia e diffidenza e più ancora alla disistima verso di esse, il passo può essere non troppo lungo.

Nell'espone il pensiero del Rousseau, il Saripolos a un certo punto osserva che "Rousseau ci fa pensare alle osservazioni ben più guiste di Platone: 'E' piuttosto la maggioranza che non comprende nulla, che non ha sentimenti e opinioni proprie, e che non fa che cantare quello che i politicanti proclamano".

Giudizio più grave in riguardo alla maggioranza ha pronunciato lo Schiller con quei famosi versi spesso citati nella trattazione dell'attuale argomento, nei quali afferma che la maggioranza è un non senso (Unsinn) e che lo stato dove prevale la maggioranza è destinato a perire.

Manifestamente ci troviamo di fronte ad un altro paradosso, giacchè, se è vero che la minoranza od anche una sola può vedere meglio della maggioranza, è altrettanto vero che la maggioranza arrivata ad un certo grado di educazione politica può valutare il suo interesse meglio dell'uno o dei pochi ed arrivare quindi a soluzioni più rispondenti alle esigenze della società e dello Stato.

Quando si pensi che è pressochè impossibile attuare l'unanimità, perchè, siccome dissero i glossatori "non possunt omnes consentire facile", è giocoforza ammettere la legge della maggioranza.

Questa adunque si fonda non tanto su un principio razionale di astratta giustizia strettamente connesso con la presunzione che la moltitudine, la maggioranza giudica sempre bene, quanto su una ragione di convenienza ed anzi addirittura di necessità.

Ciò non importa che al sistema maggioritario venga a riconoscersi un fondamento di legittimità; significa soltanto che esso non possa essere riguardato come un dogma, sibbene soltanto come un principio che, derivando dalla necessità, deve venire applicato nei limiti della necessità.

Occorre quindi esaminarlo dal punto di vista concreto dei suoi inconvenienti, e degli eventuali adattamenti e rimedi.

La conseguenza più grave alla quale porta l'applicazione integrale del sistema maggioritario è il sacrificio completo della minoranza o delle minoranze; sacrificio che può diventare tanto più notevole per quanto minore venga ad essere la differenza numerica tra la maggioranza e la minoranza.

Essendo la vittoria assicurata alla metà più uno, bastano 51 elettori su cento per costituire la maggioranza ed ottenere la vittoria sui 49 della minoranza.

E' il caso limite; ma anche quando la differenza di voti aumenti e la maggioranza raggiunga una somma rilevante di suffragi, resta sempre il fatto che la minoranza si trova sempre esclusa dalla possibilità di avere una parte, anche minima, di rappresentanza: il voto degli elettori della minoranza resta senza effetto, vale di meno, anzi vale nulla di fronte al voto degli elettori della maggioranza.

II

LA RAPPRESENTANZA DELLE MINORANZE

1. — L'AFFERMAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA RAPPRESENTANZA DELLE MINORANZE

Dalla constatazione degli inconvenienti e delle ingiustizie derivanti dall'applicazione integrale del sistema maggioritario, sorse il movimento per l'affermazione del diritto della minoranza o delle minoranze, od anche dei propri rappresentanti.

Per superare le obiezioni dei sostenitori del principio maggioritario, si fece ricorso alla distinzione fra "decisione" e "rappresentanze", e quindi fra "voto deliberativo" e "voto elettivo o rappre-

sentativo", riconoscendosi che la decisione e *a fortiori* il governo spettano alla maggioranza, ma affermandosi nel contempo che la rappresentanza spetta a tutti, e quindi anche alle minoranze.

Questa distinzione che il Saripolos fa risalire a Dionigi di Alicarnasso, fu nel 1846 enunciata e propugnata da Victor Considerant in una celebre lettera al Gran Consiglio di Ginevra, e fu fatta poi propria nel 1865, dall'Associazione Riformista di Ginevra, che la pose a base del suo programma come un principio di natura razionale.

Da allora divenne nella subietta materia una nozione comune e fondamentale, per quanto talvolta accolta con riserve. Non sono mancate nemmeno le obiezioni.

2.—IL FONDAMENTO DEL PRINCIPIO DELLA RAPPRESENTANZA DELLE MINORANZE

I più decisi sostenitori dell'applicazione integrale del principio maggioritario sostengono che la limitazione dell'efficacia di esso ai cosiddetti "voti deliberativi" non corrisponde alla legge intima e al necessario meccanismo di funzionamento del regime democratico rappresentativo, il quale, poggiando sulla maggioranza, escluderebbe per ciò stesso il principio opposto della rappresentanza delle minoranze ?

A parte la considerazione che non si tratti di principi opposti ma di principi tra loro conciliabili in quanto la rappresentanza delle minoranze non esclude che la maggioranza abbia il maggior numero di rappresentanti e possa così assolvere alla funzione deliberativa, - è da osservare che tutt'altra che quella pretesa dalla suddetta corrente di pensiero è l'essenza intima e l'esigenza fondamentale del sistema rappresentativo.

Per attuare veramente un tale sistema occorre infatti assicurare la rappresentanza a tutti, e non alla sola maggioranza.

Il concetto di democrazia è legato anzitutto con quello di eguaglianza. Ora applicare integralmente il sistema maggioritario, riconoscendo concretamente efficacia soltanto ai voti della maggioranza e negando conseguentemente qualsiasi valore ai voti delle minoranze, significherebbe, come già dicemmo, intaccare il prin-

cipio dell'uguaglianza dei voti e con ciò la base stessa della democrazia.

Un'Assemblea costituita dai soli esponenti della maggioranza con esclusione degli esponenti delle minoranze non potrebbe in effetti considerarsi un'assemblea rappresentativa delle varie correnti di opinioni e di interessi di tutto il popolo, e non corrisponderebbe alla ragione d'essere ed alle finalità proprie del regime rappresentativo. "Lo scopo del governo rappresentativo, dice il Guizot, è di mettere pubblicamente in presenza e alle prese i grandi interessi, le opinioni diverse che dividono la società e ne disputano il dominio, nella giusta speranza che, dai loro dibattiti, sortiranno la conoscenza e l'adozione delle leggi e delle misure che convengono meglio al Paese in generale. Questo scopo non è raggiunto che col trionfo della vera maggioranza. Se la maggioranza è spostata con l'artificio, vi è menzogna. Se la minoranza è messa preventivamente fuori di combattimento, vi ha oppressione. Nell'uno e nell'altro caso il governo rappresentativo è corrotto. Tutte le leggi costitutive di questa forma di governo hanno dunque da adempiere a due condizioni fondamentali: 1) procurare la messa in evidenza e la vittoria della maggioranza; 2) garantire l'intervento e il libero sforzo della minoranza".

Ed appresso, con riferimento specifico ai sistemi elettorali: "Un sistema elettorale che preventivamente annullasse, quanto al risultato definitivo delle elezioni, cioè a dire quanto alla formazione dell'assemblea deliberante, l'influenza e la partecipazione della minoranza distruggerebbe il governo rappresentativo e sarebbe così fatale alla stessa maggioranza che una legge che nell'assemblea deliberante condannasse la minoranza, pur presente, a tacere".

Nell'affermare le stesse idee altri scrittori hanno lumeggiato ancora la necessità di dar posto nell'assemblea alla minoranza, mettendo in rilievo il fatto che il regime rappresentativo, essendo un regime non di forza ma di consenso, di persuasione e perciò di compromessi e di transazioni, ha bisogno, per vivere, della presenza nell'assemblea deliberante dei deputati delle diverse correnti del paese, i quali decidono pacificamente con le discussioni e le votazioni quelle questioni che altrimenti non potrennero risolversi che con la supina rassegnazione delle minoranze o col ricorso alle armi.

Svolgendo prima del Balbo questa idea, il De Sismondi osservava che la libertà porta con sé la necessità di continue transazioni, e che, dal momento che una volontà non può venire assoggettata ad un'altra senza dolore, è naturale che i deputati si raccolgono in un'aula per trovare termini da conciliare le opposte volontà, anziché per costringerle. Onde è necessario ricorrere alla transazioni. Appunto per ciò il governo rappresentativo costituisce un ritrovato felice: "Crediamo che questo ritrovato torni ancora in acconcio per porre l'uno accanto all'altro i vari interessi, i vari sentimenti, le varie opinioni, porgendo loro il mezzo o la voce per farsi intendere, per illuminarsi scambievolmente, per equilibrarsi, per riunirsi in tutto che si possa riguardare, come l'interesse, il sentimento, l'opinione nazionale... Crediamo infine che felici ma difficili combinazioni possano, mercè del governo rappresentativo, proteggere tutte le località tutte le opinioni, tutte le classi dei cittadini e tutti i diversi interessi. La voce di tutti questi diversi interessi deve essere sentita nella assemblea; la minoranza perciò non solo deve avervi posto, ma deve potervi svolgere con piena libertà la sua funzione ed esservi protetta, "acciò possa ottenere che la discussione spazi sopra ogni punto, e s'addentri in ogni parte".

Si tratta fin qui di ragioni di giustizia, di un'esigenza fondamentale ed ineliminabile, perchè intimamente connessa con la ragione d'essere e col meccanismo stesso del regime rappresentativo.

Ma ci sono anche ragioni di opportunità ugualmente importanti che fanno ritenere sommamente utile ed anzi necessaria la presenza nell'assemblea dei rappresentanti delle minoranze.

Senza di essi la maggioranza può essere portata ad abusare della sua forza e può d'altra parte correre il rischio di disgregarsi. Con la presenza dei deputati della minoranza essa è invece costretta a subirne i freni utili, e così ad evitare od attenuare la fatale tendenza ad abusare del potere; ed è indotta a mantenersi serrata e disciplinata ed operante nell'assemblea al fine di fronteggiare gli assalti della minoranza. Il vantaggio si estende agli stessi deliberati della maggioranza, giacchè, passando essi attraverso al vaglio della critica e del contraddittorio degli avversari, vengono normalmente migliorati nella sostanza e nella forma, ed acquistano maggiore autorità presso il pubblico.

Ma si ha inoltre, da un punto di vista più generale, un altro notevole vantaggio, che deriva dall'ammissione nell'assemblea dei rappresentanti delle minoranze. Prive di rappresentanza, queste sono fatalmente portate ad esprimere le loro proteste e a svolgere la loro propaganda nel paese rumorosamente e con mezzi spesso illegali e talvolta violenti. Presenti nell'assemblea possono invece svolgere la loro azione sul terreno legale, esponendo le loro ragioni e sottoponendole così alla critica della maggioranza, la quale ha con ciò stesso la possibilità di contrastarle con la discussione e di dimostrarne eventualmente la infondatezza.

Indubbiamente ci sono contrasti fondamentali che non sono suscettibili di venire composti nè superati con la discussione, ma è certo che questa molto può contribuire a limitare i casi di contrasti extralegali e a spostarne normalmente la trattazione e la soluzione sul terreno legale.

3. — METODI PER ASSICURARE LA RAPPRESENTANZA DELLE MINORENZE

I metodi per assicurare la rappresentanza delle minoranze presuppongono il collegio plurinomiale, ed importano l'attribuzione al partito più forte non di tutti i seggi assegnati alla circoscrizione elettorale, ma soltanto della maggioranza di essi, lasciandosi i rimanenti seggi a favore del partito o dei partiti di minoranza.

I metodi di applicazione del sistema sono vari. Se ne dà qui l'indicazione:

a) voto limitato: l'elettore vota per un numero di candidati inferiore a quello degli eligendi nel collegio, ma superiore in ogni caso alla metà più uno di essi (per esempio per i $4/5$, i $3/4$, i $2/3$), in modo che il partito più forte abbia la maggioranza dei seggi, e che la minoranza possa avere i seggi rimanenti (rispettivamente, secondo il suddetto esempio, $1/5$, $1/4$, $1/3$);

b) voto cumulativo: a differenza del metodo precedente, che limita i voti dell'elettore, questo del voto cumulativo non solo gli attribuisce tanti voti per quanti sono i rappresentanti da eleggere, ma lo faculta a cumularli in favore di alcuni candidati, od addirittura in vantaggio di uno solo. La concentrazione dei voti su uno

o su pochi candidati può assicurare la conquista di un certo numero di seggi non soltanto, come col metodo del voto limitato, alla minoranza relativamente più forte, ma anche a più minoranze;

c) voto unico: l'elettore dispone di un solo voto. Votando per uno stesso candidato, i partiti anche non numerosi possono riuscire ad avere una propria rappresentanza. E' un risultato per qualche riflesso simile a quello che si ottiene col voto cumulativo: con questo, ogni elettore cumula tutti i voti di cui dispone su uno o pochi candidati; col voto unico, gli elettori danno l'unico voto ad essi attribuito allo stesso candidato;

d) voto graduale: ogni elettore ha tanti voti per quanti sono i rappresentanti da eleggere; ma, mentre il voto che scrive nella scheda al primo posto ha il valore dell'unità intera, cioè di 1, il secondo voto ha il valore di $1/2$, il terzo di $1/3$, e così via :

e) voto negativo: l'elettore ha la possibilità di cancellare, nella lista preparata dai Comitati elettorali, i nomi dei candidati che non riscuotono la sua fiducia.

III

LA RAPPRESENTANZA PROPORZIONALE

1. — CONCETTO E CENNI STORICI.

Mentre i vari metodi di rappresentanza delle minoranze tendono ad impedire alla maggioranza di stravincere con la conquista di tutti i seggi e a porre le minoranze o le minoranze nella possibilità di conquistare una propria rappresentanza, i vari metodi della proporzionale mirano a dare alle diverse correnti politiche una rappresentanza proporzionale alla forza numerica dei loro aderenti.

Naturalmente occorre, come nei vari metodi di rappresentanza delle minoranze, che ogni collegio elettorale sia chiamato ad eleggere più rappresentanti; con la proporzionale però è necessario, perchè il sistema funzioni conformemente al suo scopo, che la circoscrizione abbia relativamente una maggiore vastità, non essendo altrimenti possibile che tutte le correnti politiche di una cer-

ta consistenza arrivino ad avere una propria rappresentanza e che si attui nel contempo il principio della proporzionalità.

Per quanto le legislazioni che hanno adottato la proporzionale si siano in generale attenute al concetto comune dato di essa dalla dottrina senza soffermarsi ad indicarne la finalità, ve ne è qualcuna che ha esplicitamente enunciato lo scopo perseguito con questo sistema, Così nell'Argentina la Costituzione di Buenos Ayres del 1873 dice all'art. 49 che "la proporzionalità della rappresentanza sarà la regola di tutte le elezioni popolari, allo scopo di concedere a ciascuna opinione un numero di rappresentanti proporzionale al numero dei suoi aderenti, secondo il sistema che la legge stabilirà per l'applicazione di questo principio".

Il principio della proporzionale fu affermato decisamente e si propagò sulla metà del secolo scorso, specie per merito di Thomas Hare, ma l'idea era già stata affacciata verso la fine del settecento.

Nel 1780 il Duca di Richmond aveva sostenuto la necessità di riformare il sistema elettorale con l'adozione del suffragio universale e del sistema del quoziente, cioè in sostanza della proporzionale.

Nel 1789 Mirabeau, a proposito del modo di formazione delle assemblee, si espresse in termini, che a molti sono sembrati tali da includerlo fra i primi assertori dell'idea proporzionalistica: "Le assemblee rappresentative possono essere paragonate a delle carte geografiche, che debbano riprodurre tutti gli ambienti del paese con le loro proporzioni, senza che gli elementi più considerevoli facciano scomparire i minori".

Nello prima metà dell'ottocento l'idea proporzionalistica è ripresa da correnti politico-sociali assolutamente disparate.

Nel 1848 il Rosmini-Serbati la propugna, partendo dal presupposto che la società civile si basa sulla proprietà e proponendo che la rappresentanza dei proprietari elettori venga commisurata alla somma delle imposte da ciascuno di essi pagata: "... chi ha più di proprietà, venga ad avere più di potere, e chi ha meno di proprietà venga ad averne altrettanto di meno".

Senza soffermarsi sul carattere retrogrado della proposta, basta qui rilevare, par quanto ci occupa, che essa fa indubbiamente ricorso al principio proporzionalista.

Allo stesso principio, ma su presupposti e con intenti finalistici assolutamente diversi, aveva fatto ricorso due anni prima (1846) un discepolo di Saint-Simon e di Fourier, Victor Considérant, in una celebre lettera diretta al Gran Consiglio di Ginevra e pubblicata col titolo: "De la sincérité du Gouvernement représentatif ou Exposition de l'élection véridique".

Nel 1855 il ministro danese delle finanze, Andrae, matematico insigne, faceva adottare nel suo paese il principio proporzionalistico per l'elezione della Camera Alta.

Nello stesso torno di tempo, e senza sapere della legge dell'Andrae, il giurista inglese Thomas Hare elaborava sulle stesse basi un compiuto sistema, che finì per passare alla storia col suo nome. Nel 1857 appare lo studio "The machinery of Representation", nel 1859 la prima edizione del libro "The election of representatives, parliamentary and municipal", che arrivò nel 1873 alla quarta edizione.

Le pubblicazioni dello Hare sollevarono immediatamente l'attenzione degli studiosi e degli uomini politici di molti paesi, in Europa e in America, e diedero luogo a numerosi e vari consensi e a varie proposte ispirate al suo sistema.

Fra coloro che se ne entusiasmarono e se ne fecero propagandisti e propugnatori va specialmente ricordato J. Suart Mill.

Un altro grande studioso ed animatore, il filosofo Ernest Naville, si eresse nella Svizzera ad assertore del principio proporzionalista e ne propugnò tenacemente, sia pur con metodi diversi da quello dello Hare, l'attuazione, costituendo a Ginevra il centro irradiatore della nuova dottrina non solo per il territorio elvetico, ma anche per parecchi altri paesi dove andarono costituendosi, a similitudine di quella ginevrina, delle "Associazioni per lo studio della rappresentanza proporzionale".

Nella restante seconda metà del secolo scorso e fino al termine della prima guerra mondiale il movimento proporzionalista passò lentamente dalla fase della propaganda a quella della realizzazione, in alcuni paesi dell'America, in qualche colonia britannica, nella Svizzera, nel Belgio. Dopo il 1919 fu senz'altro accolto e proclamato addirittura come un principio fondamentale in quasi tutte le nuove carte costituzionali; anche oggi continua ad essere applicato in molti paesi con particolarità ed adattamenti che rispondono più o meno-

alle esigenze speciali di ognuno di essi, ma che per la loro varietà non hanno mancato di causare degli equivoci nella sistemazione dottrinale della materia.

2. — I DUE SISTEMI FONDAMENTALI DELLA PROPORZIONALE E L'ELEMENTO COMUNE DEL QUOZIENTE.

Molti equivoci cominciano ad essere causati dalla incertezza degli stessi criteri pregiudiziali prescelti per la classificazione dei vari meccanismi intesi a realizzare il principio della proporzionale. Si è parlato da una parte di sistemi empirici o meccanici o arbitrari, e dall'altra di sistemi razionali, o organici, o matematici; si è fatta da alcuni la distinzione fra "il sistema del quoziente" e quello delle "liste concorrenti"; da altri quella fra "il sistema Hare", il sistema delle liste concorrenti e "il sistema D'Hondt", fra "i metodi svizzeri, i quali tutti si incardinano nel procedimento così detto del "quoziente elettorale" e il "metodo belga" che va sotto il nome di "metodo D'Hondt", e fra il metodo Hare, metodo D'Hondt, metodo Hagenbach-Bischoff, ecc.

Ognuna di queste distinzioni avrebbe la sua ragione d'essere dal punto di vista della esposizione dei singoli procedimenti proporzionalistici; ma, a ben valutare la questione dal punto di vista dottrinale e dallo stesso punto di vista pratico, risulta inadeguata e gravida di incertezze, perchè non coglie i tratti caratteristici differenziali di essi e perchè invece assume come elementi di distinzione dei fattori specifici (quelli del "quoziente", del cosiddetto "comune divisore" del D'Hondt, del cosiddetto "più uno" dell'Hagenbach-Bischoff), che indubbiamente sono fra essi diversi, ma che non rappresentano altro che modalità varie di applicazione di uno stesso principio, quello del quoziente; il quale principio del quoziente deve perciò ritenersi, per quanto diversamente ricavato, l'elemento comune caratteristico dei sistemi proporzionalistici.

Quanti sono questi sistemi? Tutto sommato, possono ridursi a due fondamentali :

1 — il sistema Hare, che può considerarsi come un sistema individualistico, della rappresentanza così detta "personale" e non di "partito", perchè nel collegio plurinominale l'elettore deve sce-

gliere fra i tanti candidati uno solo di essi, e dare così un solo "voto personale" sia pure eventualmente trasferibile;

2 — l'altro, che può riguardarsi come un sistema associativo, della rappresentanza dei partiti, perchè l'elettore vota per una lista di candidati. E' il sistema più diffuso e concretamente adottato, onde è opportuno accennare alle modalità della sua applicazione, che possono essere svariate, sia per quanto riguarda la formazione della lista e la libertà eventualmente attribuita all'elettore di dare voti di preferenza fra i candidati della stessa lista o di aggiungervi nomi di candidati di altre liste, sia per quanto si riferisce alla formazione della cifra elettorale e del quoziente e alla distribuzione dei seggi conquistati da ciascuna lista fra i rispettivi candidati.

3 — METODI DIVERSI DI APPLICAZIONE DEL SISTEMA DELLA CONCORRENZA DELLE LISTE

Si tratta di metodi diversi, che quando favoriscono, come in parecchi cantoni della Svizzera, la libertà dell'elettore nella scelta dei candidati da includere nella lista, portano sempre alla formazione delle liste ed alla lotta fra di esse, e che, perciò vanno tutti inquadrati in una stessa categoria generale, in uno stesso sistema, quello della concorrenza delle liste.

Il congegno è basato non sul voto per la persona e più precisamente per una sola persona (come nel sistema di Hare), ma sul voto di lista.

Per l'elezione dei rappresentanti assegnati ad una circoscrizione elettorale (circoscrizione che deve essere piuttosto ampia affinchè il principio della proporzionale possa risultare adeguatamente operante), il Comitato di ogni partito prepara la lista dei propri candidati: l'elettore si trova quindi di fronte a varie liste; perciò si parla di sistema di "liste concorrenti". Nel dare il suo voto l'elettore deve scegliere una lista (pur potendo essere facultato ad apportare nell'interno della lista degli spostamenti nell'ordine dei candidati a mezzo dei così detti voti di preferenza, od addirittura a comprendere nella lista qualche nome di candidato di altra lista a mezzo dei così detti voti aggiunti).

Finita la votazione, si accerta quale è il numero complessivo dei votanti ed il numero di voti ottenuto da ciascuna lista. La cifra globale dei votanti viene divisa per il numero di rappresentanti assegnato al collegio elettorale; si ha così il quoziente, cosiddetto quoziente unico. Si procede successivamente a dividere la cifra elettorale di ogni lista (della somma cioè di voti ottenuti da ciascuna lista) per tale quoziente. Ogni lista ha attribuiti tanti seggi per quante volte comprende questo quoziente.

Ad esempio: siano i votanti 100.000 e 10 i rappresentanti assegnati al collegio. Il quoziente è dato dalla divisione di 100.000 per 10; è 10.000.

Vi siano tre liste (A, B, C), che abbiano rispettivamente ottenuto 40.000, 30.000 e 30.000 voti; la lista A avrà 4 seggi, quella B tre seggi e la C gli altri tre seggi.

Ma questo calcolo preciso si basa su una ipotesi astratta. In concreto accade che non si riesce ad attribuire tutti i seggi; se la lista A, ad esempio, ha ottenuto 35.000 voti, quella B 28.000 e la C 37.000, la prima avrà attribuite tre seggi, la seconda due e la terza tre; in tutto otto seggi. Restano due seggi non attribuiti.

Ad evitare elezioni suppletive per i posti rimasti vacanti, si è fatto ricorso al sistema dell'attribuzione di essi alle liste che hanno i maggiori resti elettorali. Nel caso configurato il nono posto spetta anzitutto alla lista B che ha il resto più alto (8000), ed il decimo posto alla lista C che ha successivamente il resto più alto (7000 di fronte alla lista A che ha un resto di 5000).

Per ridurre l'inconveniente insito nel sistema dei resti maggiori (che porta all'applicazione del principio della maggioranza, e non della maggioranza assoluta ma soltanto di quella relativa) un matematico belga, V. D'Hondt, propone un metodo diverso di formazione del quoziente elettorale. Il nuovo metodo consiste nel dividere la cifra globale dei votanti non per il numero degli eligendi, come nel sistema suesposto del quoziente unico, ma per 1, e poi per 2, e poi per 3, e così di seguito, tante volte per quanti sono i suoi rappresentanti da eleggere. I quozienti così ottenuti si pongono in ordine decrescente secondo la loro entità. Il quoziente più basso costituisce il comune divisore o divisore elettorale. Ogni lista ha attribuiti tanti seggi per quante volte i voti da essa riportati contengono il divisore elettorale.

Ad esempio, in un collegio plurinomiale a 5 deputanti si hanno tre liste. La lista A riporta 15.722 voti, la lista B voti 21.348, la lista C voti 9341. I voti di ciascuna lista si dividono per 1, per 2, per 3, per 4... in modo da avere sotto occhio il valore numerico dei vari gruppi di elettori e quello dei loro sottomultipli; così si ottengono rispettivamente, per la lista A, le cifre 15.722, 7861, 5240; per la lista B : 21.348, 10.647, 7116, 5337; per la lista C: 9341, 6420.

Il primo posto spetta alla lista B in virtù del quoziente 21.348, il secondo posto spetta alla lista A in virtù del quoziente 15.722, il terzo posto alla lista B in virtù del quoziente 10.674, il quarto alla lista C pel quoziente 9341 e il quinto alla lista A per il quoziente 7861. Il risultato dà quindi 2 posti alla lista A, due alla lista B ed uno alla lista C.

Al fine di raggiungere in modo ancora più adeguato lo stesso scopo del D'Hondt, il professore Hagenbach-Bischoff propose un altro metodo di formazione del quoziente: la cifra globale dei votanti si divide non per il numero degli eligendi, ma per questo numero aumentato di una unità. Ad ogni lista si assegna un numero di seggi corrispondenti ai quozienti che ha raggiunti. Questo metodo, detto del "più uno", tende, riducendo la cifra del quoziente, e ridurre i casi in cui si debba usare il sistema dei maggiori resti; così che, l'inconveniente non si riesce ad eliminare. In questa eventualità il metodo del "più uno" continua ad applicarsi rispetto alla cifra elettorale di ogni lista, che viene divisa per il numero di posti da ciascuna lista già conquistati aumentato di uno. Vince la lista che ha quoziente più elevato.

Per quanto riguarda l'assegnazione nell'interno di ogni lista dei posti conquistati, si segue il sistema di attribuirli ai candidati che hanno ottenuto il maggior numeri di preferenze, oppure (quando sia adottato il sistema della lista rigida) ai candidati secondo l'ordine di iscrizione nella lista.

4. — I SISTEMI ELETTORALI E IL COSTUME POLITICO.

Il principio della rappresentanza proporzionale, malgrado il successo avuto in tanti paesi, è stato e continua ad essere sottoposto a molte critiche; e principalmente a questa: che fraziona i partiti

ed impedisce la formazione della maggioranza parlamentare ed un governo stabile.

Per eliminare questo ed altri inconvenienti connessi con l'applicazione del sistema proporzionalistico, talune correnti dottrinali e politiche ne hanno chiesto e ne chiedono l'abbinamento. Altre invece ritengono che gli inconvenienti possano venire neutralizzati, o comunque di molto attenuati, con opportuni correttivi da apportare al sistema, specie per mezzo dell'istituzione di un cosiddetto "premio di maggioranza" da realizzarsi con diversi metodi, quali - ad esempio - l'attribuzione della maggioranza dei seggi alla lista o alle liste collegate, cosiddette "apparentate" che abbiano ottenuto la maggioranza dei voti, e l'attribuzione dei rimanenti seggi alle liste di minoranza sulla base della proporzionale; o l'attribuzione dei voti residuali delle liste in competizione alla lista o alle liste apparentate che abbiano ottenuto il maggior numero di voti, etc...

Non ci è qui consentito, data la brevità del tempo, di soffermarci sul particolare congegno e sulla portata dei vari metodi escogitati in questo campo così delicato e complesso delle manifestazioni della volontà del corpo elettorale; ci basteranno notare che tutti i metodi hanno rispettivamente pregi e che possono dar luogo ad inconvenienti.

Un giudizio astratto e d'indole assoluta non è possibile.

Il metodo prescelto deve corrispondere alle esigenze particolari del popolo; esigenze che variano non solo da paese a paese ma anche in uno stesso paese nei vari momenti della vita politica economica e sociale.

Va inoltre tenuto presente che gli sforzi oculati dei legislatori per la scelta del metodo che può sembrare migliore in un determinato momento storico non sono sufficienti.

Importanza fondamentale ha sempre il costume politico.

La condizione essenziale per il successo del metodo prescelto, qualunque esso sia, consiste nella capacità e nella buona volontà degli elettori e degli eletti, nel loro patriottismo e nel loro senso di responsabilità e di dedizione al pubblico bene.
