

La rappresentanza proporzionale negli Stati Uniti d'America

Michele Rosa-Clot

Il 3 giugno 1993, dopo averla personalmente sostenuta, il presidente Clinton annunciò il ritiro della candidatura di Lani Guinier ad Assistant Attorney General for Civil Rights. Secondo il presidente, le posizioni che Guinier aveva sostenuto in un articolo pubblicato poco tempo prima sulla "Michigan Law Review" erano del tutto incompatibili con l'incarico che si apprestava a ricevere.¹ Nel suo articolo Guinier aveva indicato nel *Single Member District system* (SMD), il sistema elettorale maggioritario uninominale a maggioranza relativa prevalente negli Stati Uniti, un ostacolo strutturale alla corretta rappresentanza delle minoranze razziali, sostenendo che esso aveva reso possibile l'isolamento politico di cospicui gruppi minoritari.² La condizione di esclusione, concludeva Guinier, avrebbe potuto essere facilmente risolta ricorrendo a sistemi elettorali diversi dal SMD come, ad esempio, il *Limited Vote* (sistema in cui ogni elettor ha a disposizione un numero di voti inferiore al numero complessivo dei candidati da eleggere nel collegio). È interessante notare come, nonostante Guinier nel suo articolo facesse riferimento solo a sistemi appartenenti alla famiglia nota con il nome di *Minority Representation systems* (o sistemi *semiproporzionali*) e non avesse mai preso in considerazione sistemi di tipo proporzionale, il presidente Clinton ritenesse che le sue proposte fossero così connesse ai principi della rappresentanza proporzionale da essere "inadeguate come rimedi generali e antidemocratiche; molto difficili da sostenere". Al di là del merito della proposta di Guinier e delle particolari condizioni in cui essa è maturata, la posizione assunta dal Presidente rispecchiava una percezione comune negli Stati Uniti: un sistema elettorale è "naturalmente" maggioritario e ogni sistema che diverga da questo modello mal si concilia con il modello democratico americano.

L'idea che il *Majority system* e la democrazia compongano un binomio solidale affonda le sue radici nelle origini stesse della storia degli Stati Uniti. Fino ai primi anni dell'Ottocento i sistemi di selezione della rappresentanza potevano appoggiarsi all'unico modello fin allora conosciuto: quello maggio-

* Laureato in storia degli Stati Uniti presso l'Università di Pisa, attualmente è studente Ph.D. alla City University di New York. Ha vinto nell'anno 1998/1999 il Premio "Alberto Aquarone", grazie al quale ha svolto parte della ricerca necessaria a questo articolo alla Columbia University di New York.

1. *Remarks by the President on Withdrawal of Nomination of Lani Guinier*, The White House, Office of the Press Secretary, June 3 1993; <<http://www.pub.whitehouse.gov/uri-res/I2R?urn:pdi://oma.eop.gov.us/1993/6/4/1.text.1>>.

2. Si veda Lani Guinier, *The Tyranny of the Majority. Fundamental Fairness in Representative Democracy*, New York, The Free Press, 1994.

3. Si veda, ad es., il numero monografico sulla rappresentanza proporzionale di "The Boston Review", February-March 1998.

ritario (relativo o assoluto). Il *Majority system* era stato spontaneamente traghettato nel sistema rappresentativo post-rivoluzionario, attingendo alle varie forme di derivazione inglese, che nel precedente periodo coloniale venivano utilizzate per l'elezione di alcune assemblee rappresentative. Nei primi decenni dell'Ottocento i singoli stati, liberi di scegliere le proprie leggi elettorali, adottarono vari sistemi per le elezioni amministrative, municipali o di contea, mentre per l'elezione dei congressi statali e federale essi ricorsero sostanzialmente a due soli sistemi: il *Single Member District system* (SMD), ispirato al sistema maggioritario inglese noto con il nome di *First-past-the-post*, e il *Block Vote* (BV), conosciuto anche come *General Ticket*, con cui l'elettore aveva a disposizione un numero di voti pari al numero complessivo dei candidati da eleggere, a maggioranza relativa e senza la possibilità di esprimere più di una preferenza per candidato, nel proprio collegio.

Entro la metà dell'Ottocento la norma prevedeva l'uso del SMD per quasi tutte le elezioni congressuali, statali e federali, e del BV per l'elezione dei "grandi elettori" presidenziali. A partire dagli anni Quaranta dell'Ottocento le strutture di partito cominciarono a imporsi come elemento centrale della vita politica. L'applicazione uniforme e su vasta scala di sistemi elettorali maggioritari, come BV e SMD, basati su un meccanismo *winner takes all*, oltre ad attribuire al partito vincitore una "super rappresentanza" (il vincitore, appunto, prende tutto), induceva una forte bipolarizzazione del conflitto elettorale, rendendo estremamente difficoltosa la costituzione di "terzi partiti" e la presentazione di candidati indipendenti. Su questo modello fu costruita l'organizzazione politica e amministrativa del paese e presero forma le contrapposizioni che dominarono la vita politica, culturale e sociale del resto del secolo, imprimendosi a fondo in ogni aspetto della vita pubblica e privata degli elettori americani.

Nonostante il radicamento dei sistemi maggioritari, il dibattito sulla trasformazione del sistema elettorale nel senso di una maggiore tutela dei "diritti delle minoranze" è oggi vivo e attivo. A esso non partecipano solo specialisti dei sistemi elettorali o associazioni che, come The Center for Voting and Democracy (<http://www.igc.org/cvd>), si occupano esplicitamente di propaganda proporzionalista, ma anche giornalisti, politici e studiosi di diversa origine e diversa inclinazione politica.³ Tra gli interventi formalmente esterni al *mainstream* del dibattito proporzionalista vi è un saggio dedicato all'identità nazionale statunitense di Michael Lind, un importante giornalista e commentatore politico. Lind, come Guinier, pone la necessità del passaggio a leggi elettorali di ispirazione propor-

zionale, sottolineando che un sistema di questo tipo non solo incoraggia la “democrazia multipartitica” (che egli giudica essere un importante elemento della democrazia elettorale), ma rende possibile la rappresentanza delle minoranze, razziali, etniche o religiose, senza che queste siano obbligate a concentrarsi in comunità spazialmente definite per ottenere un maggior peso elettorale. Al contrario, il SMD, che egli definisce “arcaico”, determina condizioni di “monopolio bipartitico”, in cui candidati diversi da quelli dei due partiti maggiori non hanno alcuna speranza di essere eletti, e comporta lo “spreco” di ogni voto che non sia stato espresso per il candidato vincitore. Secondo Lind la rappresentanza proporzionale costituisce un elemento necessario all’affermazione del principio dell’egualianza del voto, elemento che potrebbe invertire quella tendenza all’allontanamento dai processi politici di un numero sempre maggiore di cittadini.⁴

Queste valutazioni riecheggiano alcuni dei punti essenziali di un dibattito poco conosciuto che si svolse negli Stati Uniti a cavallo tra Otto e Novecento: quello per la riforma in senso proporzionalista delle leggi elettorali. Come in Europa, il dibattito statunitense su “proportional” e “minority representation” ebbe origine da quello più generale su natura e forma del “diritto rappresentativo” che si diffuse dopo le rivoluzioni americana e francese. Dopo le due rivoluzioni, i pensatori politici da entrambi i lati dell’Atlantico dovettero fronteggiare il problema costituito dalle domande su “chi” e “come” dovesse partecipare all’elezione di assemblee rappresentative, ovvero chi avesse diritto al voto e con quale forma questo diritto avrebbe dovuto essere esercitato.

L’ingresso nel mondo istituzionale di elettori (maschi e bianchi) fin allora da esso totalmente esclusi e l’ulteriore, progressivo, allargamento del suffragio nel corso dell’Ottocento, determinarono, negli Stati Uniti come in Europa, un atteggiamento ambivalente nei confronti dei sistemi rappresentativi: da un lato, le nuove idee di partecipazione democratica imponevano una prospettiva di inclusione; dall’altro, la diffusa opinione che la democrazia rappresentativa potesse portare a una condizione di “tirannia della maggioranza” suggeriva un’estrema cautela. Il problema venne risolto in due modi diversi.

Negli Stati Uniti, James Madison e gli altri Padri Fondatori misero a punto un sistema rappresentativo federale sorvegliato da un sistema di controlli incrociati tra le strutture di governo, scandito da precise tappe elettorali e organizzato in modo da impedire il verificarsi di stravolgimenti istituzionali, per tutelare il sistema politico dai pericoli derivanti dal predominio di una maggioranza che si prospettava mossa più dalla passio-

4. Michael Lind, *The Next American Nation: The New Nationalism and the Fourth American Revolution*, New York, The Free Press, 1995.

ne che dalla ragione.⁵ In Francia, al contrario, si cercò di mettere a punto un sistema rappresentativo che tutelasse anche chi non faceva parte della maggioranza: una rappresentanza impiernata su un sistema elettorale maggioritario, per quanto sottoposto a correzioni e controlli legislativi, secondo alcuni non rappresentava affatto la soluzione migliore al problema di come difendersi da una maggioranza “volgare” e “ignorante”, mentre la rappresentanza proporzionale appariva come un valido strumento per assicurare la permanenza di una élite colta e in grado di svolgere una vera e matura attività politica.

A metà Ottocento i movimenti di riforma delle leggi elettorali che avevano cominciato a organizzarsi nella prima metà del secolo, giunsero a un vero punto di svolta dopo la pubblicazione nel 1861 di *Consideration on representative government* di John Stuart Mill, un’opera che esponeva in modo sistematico e autorevole una teoria proporzionalista della rappresentanza. Per poter raggiungere almeno il primo, basilare, livello della rappresentanza democratica, cioè dare “i poteri del governo alla maggioranza numerica”, era necessario, sosteneva Mill, adottare due fondamentali riforme: il suffragio universale (intendendo con “universale” anche il voto femminile) e la rappresentanza proporzionale con voto singolo trasferibile (PR/STV), il sistema elettorale elaborato da Thomas Hare e noto come *Hare System*.⁶

Questo particolare sistema si basava sull’assunto che ogni elettore dovesse avere un uguale diritto a essere rappresentato e che ogni *wasted vote* (ogni voto “sprecato”, in quanto espresso per un candidato già eletto o per un candidato sconfitto) dovesse essere considerato una limitazione della rappresentanza. Il sistema messo a punto da Hare prevedeva dunque che ogni elettore, pur avendo diritto a un solo voto, potesse indicare sulla scheda elettorale tutte le preferenze che desiderava, numerandole in ordine progressivo. Lo scrutinio, effettuato attraverso passaggi successivi, attribuiva i voti in base all’ordine di preferenza indicato. Un candidato, non appena raggiunta la *quota* stabilita, veniva dichiarato eletto e i suoi ulteriori voti venivano “trasferiti” al candidato successivo nell’ordine delle preferenze. L’operazione doveva essere ripetuta fino a quando tutte le schede non avessero contribuito alla elezione di un candidato. In questo modo tutti i voti espressi avrebbero *effettivamente* contribuito alla elezione di un candidato. In mancanza di suffragio universale e *Hare system*, concludeva Mill, la democrazia non solo non sarebbe stata in grado di assolvere al suo compito di assegnare i poteri del governo alla maggioranza numerica, ma arrivava a fare “qualche cosa di molto differente: dà i poteri a una maggioranza della mag-

5. Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *Il Federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997 (ed. orig. 1788), n. 49, pp. 448-52.

6. Thomas Hare, *The Machinery of Representation*, London, 1857 e Id., *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, 1859.

gioranza che non può essere, e che non è, sovente, che una minoranza dell'intero".⁷

Negli Stati Uniti, le prime pubblicazioni a sostegno dei sistemi di tutela delle minoranze erano già apparse negli anni Quaranta dell'Ottocento (la prima opera proporzionalista americana, il pamphlet di Thomas Gilpin *On Representation of Minorities of Electors*, era stata pubblicata a Filadelfia il 1° maggio 1844), ma un vero e proprio dibattito politico e legislativo in questo senso si era diffuso solo dopo la guerra civile. Nel corso della discussione intorno al XV emendamento alla Costituzione e dopo la sua approvazione (26 febbraio 1869), negli stati del Sud era divenuto centrale il dibattito sui sistemi elettorali e sulla "rappresentanza delle minoranze". Questo si è sviluppato sostanzialmente all'ombra di due contrapposte parole d'ordine, che riflettevano due opposti aspetti dell'impostazione culturale e politica postbellica.

Un primo imperativo era espresso da alcuni bianchi del Sud, che cercavano di tutelarsi dalle possibili maggioranze elettorali espresse dal voto degli ex-schiavi. Essi proposero dunque delle leggi elettorali basate su sistemi di *minority representation*. La Convention of Taxpayers of South Carolina, ad esempio, adottò nel maggio del 1871 una risoluzione poi bocciata dal Congresso che prevedeva il *Cumulative Vote* (CV) per l'elezione dell'assemblea legislativa dello stato (con il sistema *cumulativo* l'elettore aveva a disposizione un numero di voti pari a quello dei candidati da eleggere a maggioranza relativa nel proprio collegio elettorale e poteva decidere di "cumularli" esprimendoli tutti, o in parte, a favore di un solo candidato). Molti stati del Sud applicarono effettivamente il CV tra il 1871 e il 1877, ma dopo la fine della Ricostruzione nel 1877 iniziò – con le leggi segregazioniste (*Jim Crow laws*), l'introduzione di test di alfabetizzazione e di tasse elettorali e la recrudescenza di pratiche di intimidazione violenta – un duro processo di esclusione dell'elettorato nero dalla vita politica e sociale, che rese inutile l'uso di forme di tutela delle minoranze e culminò con il ripristino generalizzato del SMD.

Il secondo imperativo scaturito dalla guerra civile era, invece, impedire che l'elettorato nero fosse escluso dal voto. Un interessante approccio al problema è esemplificato dalle proposte del senatore democratico della Pennsylvania, Charles R. Buckalew. Questi nel 1867 presentò al Congresso degli Stati Uniti, come "supplementary reconstruction Bill", un progetto di legge che prevedeva un uso estensivo del CV a livello statale. Nel progetto di legge, poi bocciato, Buckalew sostenne che il *cumulative vote*, dando la possibilità alla minoranza nera di esprimersi politicamente, avrebbe ammorbidente gli antagoni-

7. John Stuart Mill, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, (ed. orig. 1861), traduzione italiana di Pietro Crespi, Milano, Bompiani, 1946, p. 122.

smi razziali nel Sud: all’”antagonismo di razza” si sarebbe sostituita “la rivalità di partiti costituitisi in riferimento alle politiche del governo centrale”.⁸

A differenza di quelli del Sud, gli stati del Nord nei decenni successivi alla guerra civile, dovettero affrontare soprattutto i problemi indotti dalla rapidissima evoluzione industriale con la conseguente trasformazione del proprio assetto socio-economico. In campo politico rappresentativo la fortissima immigrazione ebbe profonde ripercussioni. L’enorme flusso migratorio che si stava riversando nel paese alimentava da un lato l’esercito industriale proletario e urbano e dall’altro le file dei partiti che ne organizzavano, oltre al voto, ogni aspetto della vita sia pubblica sia privata. L’aristocrazia urbana di antica immigrazione guardava alla nuova immigrazione con crescente preoccupazione, sentendosi sempre più “accerchiata” e percependo come reale e incombente la minaccia di una possibile “tirannia della maggioranza”. Tra la fine degli anni Sessanta e gli anni Settanta si era formato, in prevalenza nel Nord ma con qualche presenza anche nel Sud, un movimento eterogeneo, culturalmente ostile ai partiti politici che venivano percepiti come “macchine”, gestite da spregiudicati politici di professione, privi di cultura e morale, impegnate nel saccheggio delle risorse pubbliche.

La politica, soprattutto quella relativa all’amministrazione delle grandi città, era intesa come un’attività fondata sulla corruzione locale, al servizio di *boss* di partito e di interessi economici particolari. Alla fine dell’Ottocento la depredazione della cosa pubblica toccò livelli tali da far scrivere a un contemporaneo, artefice di un’autorevole storia del governo municipale statunitense, che negli anni tra 1880 e 1893 si raggiunse, “dal punto di vista etico, il nadir del modo di governare le città”.⁹ Alla fine dell’Ottocento, la sistematica applicazione dello *spoils system*, le pratiche di corruzione di politici e legislatori, le collusioni tra politica e affari e il drammatico degrado in cui versavano le città, avevano diffuso in tutto il paese l’idea della generale corruzione della politica dei partiti e della sua collusione con il mondo economico a livello sia statale, sia comunale. La denuncia del “cancro della corruzione” modificò definitivamente la percezione della politica, che cominciò a essere considerata *tout court* come “una cosa sporca”.¹⁰

Le gravissime depressioni economiche del 1883-1885 e del 1893-1896, indussero un cambiamento decisivo nei rapporti di potere fra partiti a livello nazionale. La destabilizzazione politica ed economica degli anni Ottanta e Novanta diede origine a un’offensiva contro i partiti e la loro forma organizzativa, indirizzando la politica statunitense verso forme radicalmente

8. Relazione al Senato del comitato di studio per la riforma della rappresentanza presieduto da Charles Buckalew, *The Select Committee on Representative Reform, Report, 40th Congress, 3d Session, 1868-1869, Senate Documents, Rep. Com no. 271*, p. 9.

9. Ernest S. Griffith, *A History of American City Government: The Conspicuous Failure, 1870-1900*, Washington, D.C., University Press of America, 1983, p. 64.

10. Arnaldo Testi, *La politica dell’esclusione. Riforma municipale e declino della partecipazione elettorale negli Stati Uniti del primo Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 36.

diverse e reimpostando i rapporti tra partiti ed elettori. Il nuovo sistema economico e sociale, accanto alle specificità locali e sezionali, che continuavano ad avere un peso determinante, aveva sviluppato problematiche che richiedevano risposte di tipo nazionale: i partiti non erano in grado di fornirla, concentrati com'erano su quella che il linguaggio dell'epoca chiamava in senso dispregiativo *petty ward politics* (la politica espressione di interessi locali). La trasformazione dei modi e delle forme della partecipazione popolare alla vita politica assunse l'aspetto della rottura dei vincoli tradizionali di fedeltà e appartenenza ai partiti politici e si esplicitò in un progressivo e inarrestabile calo della partecipazione elettorale. Dopo avere raggiunto punte del 82,6 per cento nel 1876 (e una media del 78,5 per cento nell'ultimo quarto dell'Ottocento), la partecipazione alle elezioni presidenziali fece registrare, a partire dall'inizio del Novecento, valori sempre più bassi fino ai livelli minimi raggiunti negli anni Venti (48,9 per cento nel 1924). I segnali di questa crisi erano ancora più evidenti nella forte flessione della partecipazione alle elezioni locali e congressuali a medio termine. Parallelamente al sensibile allontanamento dalla *party politics*, si moltiplicarono le forme indipendenti, più o meno organizzate, di partecipazione popolare – a livello sia nazionale, sia statale o urbano – attraverso organizzazioni e forme di intervento non partitiche (*non partisan*).

Nel nuovo clima riformista trovarono sempre più spazio e vigore le idee di trasformazione del sistema rappresentativo. Tra il 10 e il 12 agosto 1893, “sotto gli auspici del World Congress Auxiliary dell’Esposizione mondiale colombiana” riunito al Memorial Art Institute di Chicago, venne convocato un Congresso sulla rappresentanza proporzionale, con l'intento di far convergere gli sforzi delle varie associazioni locali sparse per il paese nell’organizzazione di una struttura di respiro nazionale. Al congresso presero parte esponenti di molte associazioni proporzionaliste e riformiste statunitensi e di altri paesi; alcuni erano figure già note, come W.D. McCracken, William H. Gove, Alfred Cridge e Catherine Helen Spence, resa famosa dalle sue campagne proporzionaliste in Australia; altri, come il giovane professore della Indiana University John R. Commons, lo sarebbero diventati di lì a poco. I lavori si conclusero con la costituzione di un’organizzazione proporzionalista a carattere stabile e nazionale: la American Proportional Representation League (PRL).¹¹

Nonostante i buoni propositi degli intervenuti e gli esplicativi richiami a Mill e a Hare, l’associazione proporzionalista americana non prese posizione a favore di un preciso sistema elettorale. La PRL invece elaborò un generico appoggio alla rap-

11. Per una breve relazione del congresso costitutivo della PRL si veda anche Stoughton Cooley, *Proportional Representation Congress*, in “International Statistical Institute”, November 1893, pp. 112-17.

12. *The World's Proportional Representation Congress*, in "PRR", n. 1, September 1893, p. 4.

13. John R. Commons, *Proportional Representation, Second Edition with Chapters on the Initiative, the Referendum, and Primary Elections*, London-New York, Kelley 1967 (1907), p. 353.

14. *Address Presented to Members of the Constitutional Convention of the State of New York*, in "PRR", n. 4, June 1894, p. 105.

15. J. R. Commons, *Proportional Representation*, cit., p. 106.

presentanza proporzionale, sostenendo che, essendo "la questione della rappresentanza proporzionale ancora allo stadio sperimentale, può essere un bene provare sistemi diversi in parti diverse del paese".¹² Questo atteggiamento era dettato dal permanere di due diverse impostazioni all'interno dell'associazione. Da un lato, strettamente ancorati al modello inglese da cui il sistema americano aveva tratto ispirazione, molti dei membri della PRL continuavano a vedere nei sistemi di tutela delle minoranze e nella rappresentanza proporzionale uno strumento "necessario per proteggere i ricchi dalle confische da parte delle folle"; un elemento di garanzia e tutela delle "classi istruite e proprietarie [contro] le maggioranze di votanti ignoranti e irresponsabili".¹³ Dall'altro lato, la reazione all'enorme potere dei partiti politici e delle *lobbies* aveva generato una diversa lettura della rappresentanza proporzionale che era diventata parte fondamentale delle riforme necessarie alla desiderata evoluzione sociale: nel 1894, sulla rivista trimestrale pubblicata dalla PRL, la "Proportional Representation Review" (PRR), si sosteneva che il sistema proporzionale sarebbe stato utile per includere nella vita politica del paese "quelle considerevoli classi di votanti, come agricoltori, operai e manovali" che fino a quel momento erano state sottorappresentate.¹⁴

Nei suoi primi mesi di vita la PRL si limitò alla pubblicazione della "Review" e alla partecipazione ad alcune discussioni pubbliche, orientandosi, in linea di massima, verso un sistema misto e appoggiando sia lo *Schedule System* (sistema che prevedeva la possibilità di trasferire il surplus di un candidato, cioè i voti eccedenti quelli necessari ad eleggerlo, in base alle indicazioni date dal candidato stesso), sia il *List System* (sistema proporzionale in cui i candidati si presentavano raggruppati in liste di partito). La riluttanza dei proporzionalisti americani a prendere una posizione chiara e definita derivava da una difficoltà oggettiva: come anni dopo sottolineò John Commons, in una società in cui il *Majority system* era tanto radicato, un sistema elettorale di tipo proporzionale non poteva che essere percepito come alieno, se non del tutto antagonista. Nel clima politico degli anni a cavallo dei due secoli, in cui i partiti avevano ancora una presa salda su ogni aspetto della vita pubblica e privata, molti ritenevano che fosse opportuno concentrarsi su un sistema elettorale che, come LV o CV, potesse essere socialmente e culturalmente "accettabile": "un sistema [...] che farà la minore violenza possibile agli esistenti pregiudizi e costumi, un sistema che rientrerà nei modi di votare e nelle tradizioni politiche del popolo".¹⁵

Il 27 e 28 agosto 1895 venne indetta dalla Proportional Re-

presentation Society di New York, a Saratoga (NY) una conferenza per mettere a punto alcune delle questioni lasciate insolute dal congresso del 1893 e per affrontare i problemi organizzativi emersi nei primi due anni di attività. Come sottolineato dal documento di convocazione, era particolarmente sentita l'esigenza di definire meglio quali fossero le proposte della PRL in merito ai particolari sistemi elettorali e quali le strategie da adottare al fine di modificare in senso proporzionalista le leggi elettorali del paese.¹⁶

Alla conferenza parteciparono numerosi proporzionalisti, molti dei quali erano già stati presenti al congresso di Chicago due anni prima, e si aprì un ricco dibattito, in cui furono lette varie relazioni sullo stato del movimento proporzionalista nel mondo (con particolare attenzione ai successi del voto cumulativo adottato in Svizzera da sei cantoni tra 1891 e 1895) e furono esposti e confrontati numerosi sistemi di rappresentanza proporzionale. In particolare, la conferenza di Saratoga si espresse a favore di un sistema elettorale ibrido tra *Free List System* e *Cumulative Vote*. Essa adottò quindi il sistema come "quello che si avvicina di più ai costumi americani" e lo incluse in una proposta di legge redatta da un comitato composto da John R. Commons, Jeremiah W. Jenks e dal segretario della PRL Stoughton Cooley. Neanche la conferenza di Saratoga riuscì però a comporre le diverse posizioni interne alla PRL e suscitò forti polemiche tra i membri.

La PRL, priva di una linea teorica unitaria e senza poter contare su una solida base, né di uomini, né di mezzi, attraversò i primi quindici anni della propria storia intervenendo in appoggio a movimenti riformatori locali e appoggiandosi, sia a livello organizzativo, sia a livello propagandistico, ad altre associazioni riformiste come la National Municipal League (NML) e, a partire dal 1909, la Short Ballot Organization, senza tuttavia riuscire ad assumere una propria identità di un certo peso. Durante questo periodo la PRL cercò di mettere a punto le proprie teorie e di intensificare il proprio contributo al dibattito riformista, facendosi promotrice dell'informazione sulle teorie proporzionaliste e sui suoi successi pratici attraverso la pubblicazione della "Review", il patrocinio di numerose iniziative pubbliche, l'organizzazione di elezioni dimostrative con lo *Hare system* e partecipando attivamente agli incontri di associazioni locali e nazionali per le riforme municipali e per il "buon governo" e a dibattiti sui temi della democrazia e della rappresentanza.

All'inizio degli anni Dieci del Novecento nuove considerazioni incentrate sulla lotta al *bossism* e alla corruzione politica e amministrativa, mutate condizioni organizzative e i nuovi

16. Si veda *Conference of Friends and Advocates of Proportional Representation*, in "PRR", n. 8, September 1895, p. 97.

successi del proporzionale in altre parti del mondo diedero inizio a una fase molto attiva della vita della PRL che entrò a pieno titolo nel mondo delle associazioni progressiste. Questo periodo, compreso tra il 1912 (anno dell'elezione del nuovo segretario Clarence Gilbert Hoag e del riassetto della PRR) e il 1932 (quando la PRL confluì nella National Municipal League), fu caratterizzato da due profonde trasformazioni della politica della PRL: la scelta di campo nell'ambito delle teorie della riforma elettorale e, contestualmente, una profonda trasformazione delle strategie e delle priorità di intervento.

Il primo dei due mutamenti consistette nella definizione della critica ai sistemi maggioritari, in generale, e al SMD, in particolare. Al di là della cattiva rappresentanza che esso generava, la Lega riteneva che il SMD determinasse *di per sé* il fallimento della *majority rule* (cioè del principio alla base del mito democratico secondo cui il volere della maggioranza deve prevalere su quello della minoranza). Poiché il SMD definiva un sistema in cui il candidato in possesso della maggioranza relativa dei voti conquistava l'elezione (*winner takes all*), si potevano verificare situazioni nelle quali il partito otteneva la maggioranza dei seggi con la minoranza dei voti popolari. Gran parte dei voti espressi in una elezione SMD, sostenevano i proporzionalisti, rimaneva quindi priva di rappresentanza: tutti quegli elettori che avessero votato per candidati diversi dal vincitore, avrebbero "sprecato" il proprio voto. Non solo non avrebbero avuto diritto ad alcuna rappresentanza, ma il loro voto non avrebbe avuto alcuna visibilità.

Inoltre, dal momento che l'ampiezza del margine di voti con cui un partito otteneva la vittoria in un dato collegio era indifferente (per la vittoria basta la maggioranza di un solo voto), anche una parte, talvolta molto consistente, di coloro che avevano votato per il partito o per il candidato vincitore risultava essere mal rappresentata. Un tale sistema generava condizioni elettorali che venivano percepite come paradossali, in cui era sufficiente una piccola percentuale di elettorato facilmente controllabile per determinare "effetti a valanga". Un simile, sproporzionato peso, determinato dal comportamento di piccole porzioni di elettorato, comportava un forte stimolo al controllo sulla definizione geografica dei collegi. Una oculata definizione dei confini dei collegi elettorali (*gerrymandering*) permetteva infatti di ribaltare i risultati di una elezione.

A titolo dimostrativo la PRL pubblicò i risultati di numerose elezioni congressuali come, ad esempio, quelle svoltesi in Indiana nel 1912 e nel 1918: mentre nel 1912 il Partito democratico aveva eletto, con solo il 45,5% dei voti, tutti e tredici i Representative (*congressmen*) dello stato, nel 1918 non ne elesse ne-

suno pur avendo ottenuto un risultato quasi identico. Esempi come questo costituivano, a giudizio della Lega, una sufficiente dimostrazione di quanto il SMD fallisse tanto il suo obiettivo *maggioritario* (poiché generava di frequente situazioni in cui minoranze numeriche si trovavano a essere super rappresentate), quanto il suo obiettivo *rappresentativo* (in quanto rendeva impossibile la *minority representation*). Risultati analogamente paradossali dal punto di vista rappresentativo, e punto di forza della critica della PRL ai sistemi non rappresentativi, erano quelli che emergevano dal sistema di elezione del presidente degli Stati Uniti.

Per la PRL il metodo di elezione presidenziale (*Block vote*) era “sia pericoloso, sia poco saggio politicamente”¹⁷ e ben lontano dall’essere improntato a criteri democratico-rappresentativi: dai risultati numerici delle elezioni presidenziali emergeva chiaramente “l’indifendibile e smaccato vizio fondamentale del sistema elettorale”.¹⁸ Infatti, il sistema di elezione presidenziale amplificava al massimo gli effetti dello squilibrio tra voto popolare e risultato elettorale. Un tale evento si verificava con relativa facilità in occasione di elezioni in cui il voto popolare veniva frammentato dalla presenza di più di due candidature “forti”: dal momento che i voti elettorali venivano conquistati a maggioranza relativa, poteva facilmente avvenire che la loro maggioranza fosse determinata da un numero di elettori inferiore alla somma di quelli dei candidati sconfitti.¹⁹ Un risultato analogo poteva, tuttavia, verificarsi anche in occasione di elezioni con due soli candidati, come effettivamente avvenne nel 1888 in occasione della elezione del Presidente Benjamin Harrison, eletto con 233 voti elettorali e 5.439.853 voti popolari contro i 168 voti elettorali e 5.540.309 voti popolari del democratico Grover Cleveland.

La maggior parte delle elezioni non generava questo tipo di risultati, ma il fenomeno dei “voti sprecati” e della disparità di peso elettorale raggiungeva comunque dimensioni evidenti: dopo le elezioni presidenziali del 1928 i proporzionalisti calcolarono che un voto elettorale del vincitore Herbert Hoover (repubblicano) fosse composto da 48.000 voti popolari, mentre uno dello sconfitto Al Smith (democratico) da 172.000. Secondo la Lega la soluzione migliore a questi problemi sarebbe stata l’elezione di presidente e vicepresidente attraverso l’elezione con sistema proporzionale dei grandi elettori (figure queste che, nonostante fossero sostanzialmente superflue, potevano essere formalmente mantenute, per usare le parole del segretario della PRL “come il sorriso del gatto del Cheshire”). Sarebbe stato sufficiente, come proposto già da un cinquantennio, che gli elettori di ogni stato esprimessero il proprio voto

17. Clarence Gilbert Hoag, *Electing the Presidential Electors*, (Adapted from an Article in *Equity* for January, 1917), in “PRR”, Third Series n. 55, July 1920, p. 59.

18. *The Proportional Principle for Presidential Elections*, in “PRR”, Third Series n. 99, July 1931, pp. 52-4.

19. Un episodio di questo tipo fu quello della elezione di Woodrow Wilson nel 1912. All’elezione parteciparono quattro partiti (democratico, progressista, repubblicano e socialista) e Wilson conquistò l’82 per cento dei voti elettorali e il 42 per cento di quelli popolari.

direttamente per i candidati alla presidenza e alla vicepresidenza, con la disposizione che i voti presidenziali di ogni Stato (in numero uguale agli elettori presidenziali) fossero “ripartiti tra le persone eleggibili votate, in proporzione al numero dei voti espressi nello stato rispettivamente per il presidente e il vicepresidente”.²⁰

Dopo il 1912, dunque, alla critica ai sistemi maggioritari la Lega non affiancò più la proposta di un generico sistema proporzionale, ma adottò con convinzione lo *Hare system*. La scelta era caduta definitivamente su questo sistema perché, oltre ad assolvere pienamente le esigenze maggioritarie e rappresentative, sottraeva ai partiti politici l’esclusivo controllo delle candidature. Un simile effetto era per i proporzionalisti americani auspicabile e necessario. Come molti altri progressisti essi avevano individuato nella gestione tutta interna agli apparati, tipica delle elezioni primarie, un momento cruciale del processo di riproduzione del potere e della corruzione di partito. Primarie così gestite non costituivano un elemento importante della democrazia elettorale, ma il luogo dove si confrontavano e si misuravano i rapporti di forza dei *boss* del partito; il luogo – per usare la terminologia di un osservatore contemporaneo, lo scienziato politico russo Moisei Ostrogorski – dove si accordavano e componevano gli interessi dei gruppi di potere, si facevano interessi privati e “favori” a vario livello.²¹

Mentre la maggior parte dei riformatori riteneva essenziali le elezioni primarie e concentrava gli sforzi sulla loro democratizzazione, i proporzionalisti proposero di accantonarle, adottando il voto di preferenza. Solo facendo contemporaneamente leva tanto sul voto trasferibile quanto sul principio proporzionale, sostenevano, sarebbe stato possibile ribaltare il predominio della *party representation* sulla *personal representation* ed entrambe queste condizioni erano soddisfatte, appunto, dal sistema elaborato da Hare. Con elezioni con voto trasferibile le primarie sarebbero diventate superflue, perché un’unica votazione sarebbe stata sufficiente a determinare “quali candidati rappresentino veramente un partito” e “quanti membri un partito si meriti”. Di conseguenza, sarebbe diventato possibile “per i votanti controllare le proprie organizzazioni di partito, invece di esserne controllati”.²²

La seconda radicale trasformazione della PRL negli anni Dieci riguardò le sue strategie. L’attenzione e gli sforzi principali della Lega passarono dagli obiettivi di carattere federale a quelli relativi all’autogoverno municipale, inaugurando così una ventennale collaborazione con la National Municipal League. In generale, l’impegno del movimento riformatore in campo municipale si tradusse nell’adozione di tre obiettivi princi-

20. *Joint Resolution. Proposing an Amendment to the Constitution of the United States, Abolishing the Electoral College and Making Other Changes in the Method of Electing the President and the Vice-President*, in C. G. Hoag, *The Election of the President*, in “PRR”, Third Series n. 71, July 1924, pp. 102-5.

21. Moisei Ostrogorski, *Democracy and the Organization of Political Parties*, New York, Haskell House, 1970 (ed. orig. 1902), Vol. II, pp. 221-25.

22. Clarence Gilbert Hoag and George Hervey Hallett, *Proportional Representation*, New York, Macmillan, 1926, p. 102.

pali che erano già stati individuati, anche se non elaborati, dai riformatori della fine dell'Ottocento: l'utilizzo di criteri *non partisan* nelle elezioni cittadine e nelle procedure di nomina, il rafforzamento del potere esecutivo e la separazione dell'amministrazione dalle "ingerenze" della politica. Stabilire quali dovessero essere le finalità dell'amministrazione stessa avrebbe dovuto rientrare nelle competenze della politica e della legislazione; la pratica di governo doveva, invece, essere "imparziale", "non politica" o, come avrebbero detto i successivi sostenitori di questa tesi, "scientificia". L'integrazione tra la tradizione della Civil Service Reform e la reazione allo *spoils system*, alla corruzione delle *machines* e alle *petty ward politics*, generò in ambito progressista la convinzione che la politica dovesse essere non solo separata dall'amministrazione, ma ad essa subordinata.

Molte associazioni e molti riformatori progressisti avevano sottolineato con forza il fatto che, per ottenere la massimizzazione dell'efficienza amministrativa di una città, questa dovesse essere gestita secondo il modello delle imprese. Le interpretazioni efficientiste avevano quindi adottato con entusiasmo il modello di gestione "manageriale", codificato nella forma del *City Manager Plan*. Il piano consisteva nell'affidare a un *city manager* la gestione amministrativa della città, mentre il consiglio (*council*), organo di governo "politico" della città, avrebbe dovuto occuparsi degli aspetti legislativi e impositivi. Come sottolinearono molti progressisti, però, l'analogia tra governo di città e impresa (*business corporation*) era da considerarsi insoddisfacente: le città erano piuttosto delle imprese politiche, cui gli uomini appartengono per nascita e non per scelta, e pertanto, sostenne la PRL facendo proprio il pensiero del suo autorevole membro John R. Commons, "tutti gli interessi e tutte le classi devono essere rappresentati nella loro amministrazione. Per quali finalità debbano essere impiegati i loro poteri sovrani è una questione *politica*, che riguarda tanto la giustizia e l'opportunità, quanto gli affari".²³

I proporzionalisti, oltre a enunciare le critiche generali al SMD, si chiedevano retoricamente: poiché le deliberazioni in materia economica, in particolare le deliberazioni sull'imposizione di tasse e sulla spesa pubblica che coinvolgono l'intera comunità, vengono decise dal *council*, è giusto che questi rappresenti la comunità? La risposta ovviamente era che "dire di no equivale a girare le spalle alla democrazia: Dire di sì equivale a dichiararsi per la rappresentanza proporzionale".²⁴ Il piano che la Lega proponeva alle città prevedeva quindi la parallela introduzione del *City Manager Plan* e della rappresentanza proporzionale (nella variante dello *Hare system*) per l'elezione

23. J. R. Commons, *Proportional Representation*, cit., pp. 200-1.

24. *Why Cities Need PR*, in "PRR", Third Series, n. 37, January 1916.

del *city council* e prese il nome dalla città di Ashtabula, Ohio, che per prima lo adottò, nel 1915.

Nonostante gli sforzi della Lega, l'*Ashtabula Plan* ebbe una diffusione e un successo limitati. Fino a oggi è stato adottato da ventidue città degli Stati Uniti, di cui solo otto nel periodo di attività della PRL tra 1912 e 1932 e, ad eccezione di Cambridge, Massachusetts, ognuna di queste città, dopo un periodo più o meno lungo, lo ha abrogato. Tuttavia, in ciascuna di esse l'esperienza proporzionalista ha introdotto trasformazioni e dibattiti, a volte molto significativi. In assenza di una ricerca sistematica e accurata non è possibile generalizzare a modello l'esperienza di pochi casi; però, da una prima superficiale analisi degli effetti delle riforme proporzionaliste nelle città dell'Ohio che adottarono l'*Ashtabula plan*²⁵ e dalla lettura di fonti interne alla PRL, sembra delinearsi un quadro solo parzialmente in linea con le aspettative. Secondo i proporzionalisti americani, la rappresentanza proporzionale avrebbe "automaticamente" prodotto alcuni effetti, tra cui un aumento della partecipazione elettorale, un incremento dell'efficienza amministrativa derivante dall'innalzamento del livello "morale" e del livello di istruzione degli eletti, e una maggiore rappresentanza delle minoranze negli organi di governo delle città.

I primi due effetti si sono rivelati tutt'altro che "automatici". Non solo l'introduzione della rappresentanza proporzionale non sembra essere stata affatto determinante nell'innalzare la partecipazione elettorale o nell'assicurare una maggiore stabilità e "integrità" dei governi cittadini, ma in molte delle città che avevano adottato l'*Ashtabula Plan* gli amministratori eletti con la proporzionale si resero responsabili, proprio come i loro predecessori, di corruzione, peculato e di cattiva amministrazione in genere. L'effetto "automatico" della inclusione delle "minoranze" invece si verificò ovunque, determinando, con forme e intensità diverse, alcune variazioni (a volte molto consistenti) negli equilibri tra i partiti tradizionali. A Cincinnati, ad esempio, durante il periodo proporzionalista (1925-1957) l'elettorato di colore riuscì per la prima volta ad eleggere i propri rappresentanti in consiglio municipale, imponendo trasformazioni nelle strategie dei locali partiti democratico e repubblicano.

Tuttavia, proprio il successo elettorale di gruppi non maggioritari (per etnia, sesso o credo religioso) fu motivo di tanta parte degli attacchi contro la rappresentanza proporzionale. Molto spesso, la retorica antiproportionalista attinse ai timori suscitati dall'aumento di peso elettorale di porzioni della società ritenute "estremiste". Particolarmente violenta fu la reazione all'elezione di candidati "radical", come accadde ad Ash-

25. Kathleen L. Barber, ed., *Proportional Representation and Electoral Reform in Ohio*, Columbus, Ohio State University Press, 1995.

tabula nel 1915, quando fu eletto un socialista, o a New York City nel 1941 e nel 1945, con l'elezione di un comunista nel consiglio. Il timore generato dalla rappresentanza di gruppi ritenuti troppo radicali e dalla contrazione della rappresentanza della popolazione "nativa", portò i suoi oppositori a bollare il sistema proporzionale come un sistema *un-American*: "un sistema che sa di bolscevismo".²⁶

La ricostruzione della storia della rappresentanza proporzionale negli Stati Uniti è ancora troppo frammentaria per poter individuare con certezza un'unica ragione che possa spiegare la scarsa presa delle riforme proporzionaliste in quel paese. Appare però chiaramente come, nonostante la disaffezione verso i partiti politici, fossero in realtà ancora questi ultimi a gestire la politica reale e a controllare consenso e comportamenti elettorali. Il SMD continuava a essere una componente vigorosa delle loro strategie e del loro successo e gli stessi proporzionalisti riconoscevano l'estrema difficoltà di trasformare un sistema così strutturalmente radicato nella mentalità politica del paese. Un importante membro della direzione della Lega, lo storico Charles Beard, scrisse nel 1930: "Nulla di diverso da un completo sistema di rappresentanza proporzionale è in grado di curare i mali del *gerrymandering* e del sistema basato sui distretti, eppure quella riforma non è presente nell'agenda della 'politica concreta'".²⁷ Negli Stati Uniti la discussione riguardante la rappresentanza proporzionale rimase appannaggio di una élite e non coinvolse mai né i grandi partiti, né i movimenti riformatori di massa, i soli che avrebbero avuto la forza di decretarne il successo.

Nonostante i fallimenti del movimento proporzionalista nell'introdurre riforme di lunga durata, esso promosse negli Stati Uniti un modello di governo municipale che continua ancora oggi a esercitare interesse. La rappresentanza proporzionale, nelle sue varie forme, pur suscitando perplessità e diffidenza a causa della sua distanza dalla tradizione politica statunitense, continua a essere indicata come alternativa possibile. L'ultimo tentativo di introdurre in una città statunitense un sistema elettorale proporzionale basato sulla *Proportional Representation with Single Transferable Vote* (PR/STV) si è svolto con due successive campagne, entrambe fallite, a Cincinnati nel 1986 e nel 1991, mentre Cambridge, nel Massachusetts, dopo avere superato indenne quattro tentativi abrogativi (l'ultimo dei quali nel 1961), mantiene ancora oggi una legge elettorale proporzionale per l'elezione del proprio consiglio comunale.²⁸

26. Lettera all'"Ashtabula Star-Beacon", 7 August 1922.

27. Charles A. Beard and William Beard, *The American Leviathan: The Republic in the Machine Age*, New York, Macmillan, 1930, p. 150.

28. Douglas J. Amy, *Real Choices/New Voices: The Case for Proportional Representation Elections in the United States*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 218-21.