

# Sistemi elettorali e forme di governo. Il *single transferable vote* di Thomas Hare

STEFANO MAROSTICA

Il *Reform Act* del 1832 segna un punto di svolta nella storia politica britannica e, al contempo, l'innesco di un dibattito – dentro e fuori il Parlamento – che si protrarrà per tutto l'Ottocento inglese, disseminando i propri risultati in gran parte dell'Europa e negli Stati Uniti d'America. Apparentemente centrato su semplici questioni di riforma elettorale, questo dibattito<sup>1</sup>, nel Regno Unito, darà luogo – per quanto lateralmente – a inedite immagini e costruzioni teoriche di carattere costituzionale. Nonostante l'autorità e le procedure parlamentari non vengano messe in discussione, si compete per l'appropriazione e la risemantizzazione del concetto di *rappresentanza politica*. La priorità diventa quella di fornire un'immagine veridica del Parlamento, nei riguardi della sua rappresentatività, e dunque di addurre una risposta alla domanda su cosa effettivamente esso rappresenti, in una duplice accezione. Dal versante del rappresentante la questione gravita attorno alla composizione del Parlamento, ovvero all'individuazione degli uomini più adatti

a governare. Inscindibilmente connesso a questo obiettivo pragmatico, si pone d'altra parte la necessità di rideterminare il rapporto che i rappresentati intrattengono con i rappresentanti, di una ricognizione sul corretto intendimento della base sociale che autorizza e legittima il potere parlamentare e la sua concreta articolazione. In tal senso, diverse correnti di riforma elettorale rivendicano il possesso di una teoria che restituisca l'immagine del Parlamento come specchio della nazione.

Nonostante la riforma del 1832 avesse lasciato quasi del tutto inalterato il pluriscolare sistema elettorale britannico, nondimeno – di contro alle intenzioni degli stessi *framers* – aveva sortito l'effetto indesiderato di riattivare e di rendere visibile una tendenza che trova le proprie origini nella ricezione inglese della Rivoluzione francese e nei *Rights of Man* di Thomas Paine<sup>2</sup>. Sepur molto limitato, l'allargamento del suffragio indotto dall'emanazione del *Reform Act* lasciava presagire un futuro di governo pienamente popolare. I vittoriani stavano

effettivamente assistendo alla progressiva democratizzazione delle istituzioni politiche rappresentative, una tendenza – in atto sin dal XIX secolo – che avrebbe trovato dei riscontri legislativi nello stesso secolo mediante l'estensione del suffragio alle classi lavoratrici urbane (*Second Reform Act* del 1867) e rurali (*Third Reform Act* del 1884). Prima di questi eventi, nella fase di sviluppo e di incertezza nei riguardi del futuro delle istituzioni, l'idea della democratizzazione portava con sé, sopra ogni altra cosa, attese e timori verso il ruolo delle *working classes*.

Benché ulteriormente articolabili, le posizioni che si confrontano in questo dibattito sono essenzialmente tre. La prima è quella conservatrice a supporto del modello di rappresentanza tradizionalmente impiegato in Gran Bretagna, chiamata *variety-of-suffrages*<sup>3</sup>. Ciò che dividevano tutti i sostenitori di questa macro-famiglia di teorie era la necessità di una diversificazione territoriale dei requisiti del suffragio, ovvero di una legge elettorale deliberatamente disomogenea, che dunque potesse captare e restituire in Parlamento i differenti tratti salienti della società. La seconda posizione è la corrente *liberal-democratica*<sup>4</sup>. I teorici di questa corrente si trovavano concordi sull'opportunità di uniformare e ampliare la base del suffragio, nonostante le divergenze sui suoi limiti. I requisiti elettorali, per questa corrente, dovevano essere i medesimi per tutti gli aventi diritto, compresi i membri delle *working classes* abilitati al voto. L'allargamento del suffragio a queste classi, sempre nominate al plurale, è l'autentico obiettivo di questo schieramento liberal-riformatore. Contrariamente a ciò che accade nelle teorie tradizionalistiche, nelle quali uno dei fini principali è quello

di arginare l'influenza della *working class* alle urne, i liberal-democratici argomentano la necessità dell'abilitazione al voto delle classi lavoratrici in quanto soggetti plurali, non coalizzati in un unico insieme capace di mettere a repentaglio l'ordine costituito<sup>5</sup>. La terza corrente è quella della *minority representation*. I suoi sostenitori accettavano e ammettevano un'estensione del suffragio ma, proprio a causa di questo e del conseguente strapotere della maggioranza che, a loro avviso, ne sarebbe conseguito, proponevano dei meccanismi di salvaguardia rappresentativa delle minoranze, intese non nell'accezione di gruppi marginalizzati o indigenti, ma di classi colte e istruite.

Una delle proposte più diffuse della terza via è stata il *cumulative vote* di James Garth Marshall<sup>6</sup>, ideato nel 1853. Modello elettorale inizialmente supportato, tra gli altri, da John Stuart Mill<sup>7</sup>, proponeva una diversificazione dell'espressione di voto sulla base della professione degli elettori. I membri della *working class* avrebbero avuto a disposizione un solo voto mentre quelli delle classi istruite (medici, *lawyers*, ufficiali militari, letterati e via dicendo) due, tre o più, da destinarsi a candidati diversi o al medesimo. Uno schema elettorale simile è stato escogitato nello stesso anno dall'anonimo autore di un pamphlet intitolato *The Educational Franchise*<sup>8</sup>. Il meccanismo proposto consisteva nella creazione *ad hoc* di circoscrizioni elettorali a beneficio delle stesse classi privilegiate da Marshall, le quali, in questo contesto, non avrebbero avuto più voti da esprimere, ma una *rappresentanza separata* con la quale eleggere i propri rappresentanti.

Il *pamphlet* è stato successivamente ripubblicato, nel 1857, dalla *National Association for the Promotion of Social Science*.

Gruppo di pressione legislativa prevalentemente *liberal*<sup>9</sup>, l'*Association* proponeva un approccio interdisciplinare per il conseguimento della «social knowledge», intesa come «the science of promoting the prosperity, happiness, and welfare of the human race», al fine di emendare la causa dei mali sociali britannici, riconosciuta nella «defective condition of our law»<sup>10</sup>. Il presidente dell'associazione, Lord Henry Brougham, nell'*Inaugural Address* della prima pubblicazione dell'associazione, datata 1858, poneva grande attenzione alla questione della riforma elettorale. Già firmatario della ripubblicazione di *Educational Franchise*, riproponeva l'idea della rappresentanza separata per le minoranze educate. L'obiettivo da conseguire era, da una parte, quello di moderare la predominanza degli interessi locali, i quali sfavorivano le questioni di carattere generale. Dall'altra parte, specularmente, s'intendeva facilitare l'ingresso in Parlamento agli uomini più colti e competenti. Riforma che, nei calcoli di Brougham, avrebbe peraltro permesso alla neonata *Association*, fattasi carico del grande compito della «promotion of social improvement»<sup>11</sup>, di diventare un alfiere del progresso della nazione. Nonostante ciò, data la congiuntura storica nella quale Brougham scriveva, è difficile non interpretare questa proposta elettorale come un'azione preventiva nei riguardi del processo di democratizzazione. La «well-balanced constitution» britannica aveva offerto protezione «from arbitrary power», da quel «peculiar despotism» che è il dominio della «irresponsible multitude»<sup>12</sup>; ma il rischio del dispotismo avrebbe potuto riaprirsi a causa dell'allargamento del suffragio. Di questo avviso era un *barrister-at-law*, Thomas Hare, il quale

aveva trovato nella *Social Science Association* un terreno fertile di discussione e degli illustri aiutanti per portare avanti la sua idea di riforma elettorale.

Nato nel 1806, sin dalla giovane età Hare intraprende la carriera legale, formandosi tra gli *Inns of Court* e l'ufficio di un *solicitor*. Interessato anche a questioni di economia politica si schiera, contro il protezionismo mercantile dei *Navigation Acts* (promulgati per la prima volta nel 1651), dal versante del *free trade*, avvicinandosi al *liberal Tory* William Huskisson e scrivendo un *pamphlet*<sup>13</sup> in sua difesa nel 1827. A seguito dell'ammissione all'*Inner Temple* l'anno successivo, matura l'idea di cimentarsi nella carriera politica, probabilmente nella speranza di diventare segretario di Huskisson, evento che non si verificherà mai a causa della prematura morte di quest'ultimo. Sfumata la possibilità di una carriera parlamentare, si dedica agli studi giuridici, diventando *barrister* nel 1833 ed esercitando la professione fino al 1853. Trova impiego prima presso la *Court of Chancery* e, successivamente, presso i tribunali come reporter delle decisioni emesse dai *Vice-Chancellors* Wigram, Turner e Wood, assicurandosi, inoltre, una reputazione di autorità tra gli *equity lawyers* con la pubblicazione della casistica equitativa<sup>14</sup>. A partire dagli anni '50, complici una nuova mansione lavorativa e la frequentazione della *Social Science Association*, Hare s'inserisce nel dibattito sulla riforma elettorale, sostenendo i fini, ma non i mezzi, di quest'ultima. La sua opera di riforma, la quale darà luogo alla grande campagna per la *proportional representation*<sup>15</sup>, è scavata nel solco della *minority representation*, ma con l'ambizione di porsi come un'autentica terza via rispetto alle teorie progressiste-democratiche e tradizionali-conservatrici.

Ciò che Hare tenta di ottenere è una coniu-gazione dell'*input* democratico – l'uniformità del suffragio – con l'*output* tradizionale – la designazione di una specifica classe al governo –, ma con la torsione propugnata dalla *minority representation*.

### 1. Una macchina perfetta

Nel 1853, anno dell'istituzione della *Charity Commission*<sup>16</sup> – creata con il *Charitable Trusts Act* dello stesso anno – Hare iniziò a lavorare come *charity inspector*. Il lavoro che lo accompagnò per tutta la vita consisteva, generalmente, nell'indagine dell'amministrazione dei fondi degli enti di beneficenza sulla base degli esiti di una precedente *Charity Commission*, operativa dal 1819 al 1837, guidata da Lord Brougham. Forte critico del sistema di beneficenza britannico, Hare diede avvio a una campagna per riformare i fondi di questi enti, la quale incontrò forti resistenze, in particolar modo a causa della proposta di devolvere buona parte del denaro all'educazione dei poveri. Il sistema di beneficenza, per Hare, non era che un inefficiente palliativo che, ancor peggio, tendeva a perpetuare lo stato di povertà. Per sollevare gli indigenti dalla condizione di miseria, sosteneva la necessità di un rimedio definitivo, «which shall not feed but cure the political or social disease from which they suffer»<sup>17</sup>. Il rimedio proposto s'identificava con la riforma – eminentemente *giuridica* – delle istituzioni preposte all'amministrazione di questi enti. Sul punto proponeva la sottrazione della giurisdizione della *Court of Chancery* da tutte le materie *amministrative*. Dal sistema filantropico di *charitable en-*

*dowments*, male organizzato e inefficiente nell'allocazione delle risorse finanziarie, si sarebbe dovuto passare a un sistema di *beneficial institutions*. Ciò si sarebbe potuto conseguire abrogando la *cy-près doctrine*<sup>18</sup> e riconoscendo sul piano legislativo una più ampia giurisdizione agli *administrative bodies*, implementando un sistema centralizzato con un regolamento interno deciso dagli stessi, ratificato dalla Corona e dal Parlamento. Per conseguire questo risultato si sarebbe dunque resa necessaria una riforma della legge, riforma sulla quale Hare non riponeva grande fiducia. La consapevolezza della mancanza di considerazione politica da parte della Camera dei Comuni su questi temi fu la prima spinta verso l'interesse di Hare all'ingegneria elettorale. Il Parlamento degli anni '50, così com'era composto, veniva accusato d'aver cessato la sua funzione di captare ed emendare gli autentici problemi della società. Hare, conseguentemente, reclamava un nuovo tipo di Parlamento, immutato nelle procedure interne, ma trasfigurato nella composizione mediante una nuova riforma della rappresentanza politica.

*The machinery of representation*, il primo *pamphlet* di Hare sulla riforma elettorale, viene pubblicato nella prima metà del 1857, a seguito delle elezioni generali, le quali vedono vittorioso il ministro Whig Palmerston, forte di un'ulteriore estensione della propria maggioranza<sup>19</sup>. Nel giugno dello stesso anno, Robert Cecil presenta una mozione parlamentare<sup>20</sup> su un possibile utilizzo delle *voting papers*, le schede elettorali. Hare, riconoscendo la maggior efficienza di questo supporto materiale, pubblica nell'ottobre dello stesso anno una seconda edizione del *pamphlet*, introducendo le *voting papers* e dunque modificando il *core*

della sua proposta elettorale, l'allocazione dei voti<sup>21</sup>. Nasce così quello che, nei decenni successivi, verrà chiamato *single transferable vote*, ma che il suo inventore denomina *system of individual independence*. Il *pamphlet*, malgrado le speranze dell'autore, avrà un successo molto limitato. Tuttavia, questo nuovo sistema troverà applicazione nella più corposa e fortunata opera successiva, *A treatise on election of representatives, parliamentary and municipal*, pubblicata nel 1859.

Dal 1861 al 1873 vengono pubblicate altre tre edizioni del *Treatise*, ciascuna delle quali apporta delle modifiche e delle aggiunte al testo le quali, benché numerose, non alterano i temi e l'articolazione complessiva della proposta di riforma. Sono tuttavia significative, da una parte, nell'ottica di strategia politica messa in atto da Hare ai fini dell'approvazione del proprio disegno di legge e, dall'altra, per l'ampliamento del fronte di discussione cui lo schema aveva dato adito in quegli anni. In tal senso, dalla 3ª edizione (1865) aggiunge delle *Appendici* sull'avanzamento del *system of individual independence* e dei sistemi proporzionali in generale al di fuori del Regno Unito (in Australia, nella Confederazione tedesca, in Francia, in Olanda, in Belgio e negli Stati Uniti). Inoltre, con la 4ª edizione (1873) un consistente numero di clausole viene emendato e molte altre vengono rimosse a seguito degli eventi legislativi dell'anno precedente, ovvero l'introduzione della segretezza del voto alle urne mediante il *Ballot Act*. Lo sforzo delle modifiche di quest'ultima edizione è teso a dimostrarne la compatibilità con il *system of individual independence*. Nonostante i pesanti rimaneggiamenti della veste giuridica della proposta di riforma e le ampie riscritture del testo, i moventi, i referenti critici

e gli obiettivi di Hare rimangono pressoché immutati, così come la logica complessiva del meccanismo elettorale. Il cambiamento più significativo è il contesto. Già nel 1859, John Stuart Mill legge con entusiasmo l'opera di Hare, diventandone uno «zealous apostle»<sup>22</sup> e dando l'impulso più significativo alla lunga campagna intra ed extra-parlamentare per la *proportional representation*.

In generale, il *system of individual independence* o *single transferable vote* è inteso dal suo inventore come un dispositivo tecnologico governato da leggi matematiche e principi scientifici, direttamente ispirato dagli avanzamenti della «science of political economy»<sup>23</sup>. Le clausole che lo articolano – le componenti *meccaniche* – sono formulate con un'ossessione per il dettaglio, seguendo una razionalità meccanica e deterministica di esaurimento e marginalizzazione degli elementi arbitrari e aleatori. Il primo avanzamento tecnico proposto da Hare è il *registro generale* degli elettori redatto da un funzionariato centralizzato<sup>24</sup>, un netto miglioramento del sistema allora vigente, sostenuto da registri incerti e disorganizzati compilati dai funzionari locali<sup>25</sup>. La macchina elettorale è concepita come un dispositivo auto-regolantesi e indipendente, nel suo funzionamento, dai suoi operatori. Il sogno di Hare è quello di un meccanismo perfetto, efficiente e flessibile, adatto all'implementazione in qualsiasi contesto geografico, indipendente dalle divisioni territoriali e dall'estensione del suffragio.

Nello specifico, il sistema è fondato su unità di preferenze elettorali uniformi. Queste unità, chiamate «quota», sono ottenute dividendo il numero degli elettori votanti per il numero di seggi del Parlamento. Ogni candidato che ottenga un numero di voti pari o superiore alla quota è

dichiarato eletto. Il sistema rende disponibile il voto a partire dalle circoscrizioni, che possono essere localizzate geograficamente o corporativamente. In quest'ultimo caso consistono in gruppi universitari, professionali, legali o d'altro tipo. Tratto peculiare del sistema è la possibilità di creare queste circoscrizioni prima di ogni elezione mediante l'invio, da parte dei membri, di una petizione ufficiale alla Corona, un'incorporazione elettorale totalmente indipendente dalle attività legislative parlamentari. I voti, nonostante la presenza delle circoscrizioni, non sono delimitati al loro interno, ma possono essere assegnati liberamente a qualsiasi candidato della nazione, confluendo nelle rispettive quote. Ciascun elettore ha a disposizione una scheda elettorale con la quale può inserire, numericamente e in ordine decrescente, tutti i nomi dei candidati per i quali intende esprimere una preferenza. Nonostante l'inserimento di una pluralità di nomi nelle schede elettorali, è concesso un solo voto, il quale, alla fine delle elezioni, viene assegnato a un unico candidato. Il provvedimento delle preferenze multiple entra in funzione nel caso in cui il nome del candidato al primo posto nella scheda elettorale abbia già ottenuto un numero sufficiente di voti ai fini dell'elezione (o, nel caso contrario, di un numero non sufficiente). Il voto viene così trasferito al candidato successivo nelle preferenze. Le regole di questo procedimento, della corretta computazione dei voti attribuibili ai candidati (ai fini della determinazione dell'assegnazione dei seggi), data la complessità estremamente elevata della gestione del meccanismo, vengono modificate di edizione in edizione, tentando di rimuovere ogni elemento di incertezza che ostacola la piena scientificità e automatici-

tà dello schema elettorale. L'ultimo metodo impiegato da Hare, nella 4<sup>a</sup> edizione del *Treatise*, è quello dell'eliminazione successiva, il quale consiste nel ridurre il numero di candidati rimanenti (che non abbiano ottenuto una quota piena al primo conteggio) attraverso l'eliminazione dei nomi di tutti i candidati con il numero minore di voti segnati al primo posto, attribuendo poi ciascuno di questi voti al nome appena successivo nell'ordine di preferenza, fino a quando non si sarà raggiunto il numero corretto di candidati da eleggere come membri del Parlamento<sup>26</sup>.

## 2. Dall'artificio elettorale all'ordine naturale

Punto di partenza dell'argomentazione di Hare sull'urgenza di una nuova riforma elettorale è la critica al sistema allora vigente, il quale si basava sul *Reform Act* del 1832. Questo sistema viene detto irrazionale e inefficiente, governato da una *electoral machinery* intrinsecamente difettiva e obsoleta. La grande riforma del '32, per Hare, va letta nei termini di un anacronismo, un maldestro tentativo di risolvere nuovi problemi con vecchie soluzioni. L'errore dei suoi *framers* è stato quello di calare sul XIX secolo un modello originatosi a partire da un tessuto sociale al tramonto, incapace di captare e di restituire rappresentativamente, in primo luogo, l'inurbamento metropolitano e le nuove relazioni industriali. Questo sistema elettorale produce innanzitutto disomogeneità nell'aggregazione sociale alle urne, unendo nei corpi elettorali gli individui incompatibili e separando quelli che potrebbero agire in armonia. È questo il vero punto d'inesco del declino

delle istituzioni politiche. Nonostante la permanenza di un piccolo numero di uomini autorevoli, l'effetto patologico che ne discende consiste nell'abbassamento del livello dei candidati e dei membri della Camera dei Comuni, potendo gli elettori esprimersi nei riguardi di due soli candidati, solitamente dai meriti molto scarsi. Le elezioni manifestano ad Hare l'inesistenza di un criterio razionale e di merito ai fini della determinazione dei seggi. La logica operante è esclusivamente quella del sotterfugio; l'azione di un corpo elettorale così formato è come quella di un «automaton», il cui sforzo principale è quello di celare «the secret strings by which the machine is pulled»<sup>27</sup>.

Da un punto di vista tecnico, la macchina elettorale criticata da Hare è essenzialmente una risultante della combinazione di due elementi. Il primo è il *first-past-the-post* (il sistema maggioritario semplice). Ciò faceva sì che, all'interno di ciascuna circoscrizione, venisse dichiarato eletto il candidato con la maggioranza relativa dei voti e scartati tutti gli altri. L'uomo che aveva ottenuto più voti diventava il rappresentante di tutti gli elettori, per quanto questi potessero trovarsi in disaccordo. Il secondo è l'*artificial limitation* insita nelle divisioni territoriali, elemento con cui viene calata sulla nazione una «mystical boundary»<sup>28</sup>, una griglia geografica impenetrabile, una mappatura dell'aggregazione elettorale decisa a priori senza possibilità di appello. La tradizione teorica della *variety-of-suffrages*, nonostante l'ammissione di rimaneggiamenti della cartina dei distretti elettorali, poggia precisamente sulle divisioni territoriali, intese come tasselli essenziali al fine di avere in Parlamento i portatori degli interessi locali, speciali o di classe. Lo scopo

dell'opera riformatrice di Hare è quello di destrutturare questa credenza, sostituendola con una nuova teoria della rappresentanza.

Il tradizionale sistema elettorale, prosegue l'argomentazione di Hare, era diventato, proprio a causa dell'insistenza sul mantenimento delle divisioni territoriali, obsoleto e anacronistico nell'aggregazione delle classi sociali. Il sistema era stato modellato su *knights*, *citizens*, *burgesses* e sulle rispettive relazioni con contee, città e borghi. Ma queste denominazioni mantenevano un valore puramente nominale: «At this day we almost need the aid of a Fellow of the Society of Antiquaries to explain to us what the words knight, citizen, and burgess mean»<sup>29</sup>. L'avanzamento economico e industriale aveva irreversibilmente mutato la fisionomia sociale e la distribuzione della popolazione, i suoi equilibri e le nuove egemonie di classe, svuotando di significato e di pregnanza rappresentativa i borghi e le contee, compartimentazioni territoriali con le quali si perpetuavano circostanze di corruzione e irregolarità. Eppure, la preoccupazione principale di Hare non era la lotta alla corruzione, ma alle «demoralizing habits»<sup>30</sup>. Queste sono frutto dell'esistenza stessa delle divisioni territoriali, incapaci di catturare l'autentica distribuzione e ampiezza dei diversi interessi sociali. La *demoralizzazione*, in primo luogo, sembra significare per Hare la sostituzione dei genuini interessi degli elettori con quelli che i benthamiani avevano chiamato *sinister interests* e che per l'autore del *Treatise* non sono nemmeno interessi, ma «sinister influences»<sup>31</sup>.

Concettualmente, secondo Hare, l'errore del sistema elettorale inglese risiede in una contraddizione, nella compresen-

za di due principi inconciliabili: la *representation of interests* e la *representation of persons*. Secondo la sua lettura del *Reform Act*, alcune circoscrizioni erano state mantenute, modificate o create a partire dalla supposizione che rappresentassero degli interessi speciali. Gli esiti elettorali, tuttavia, più dell'emersione dell'interesse collettivo, rivelavano una divisione demografica su linee di ostilità, fatto imputabile al funzionamento stesso della legge elettorale. All'interno di queste circoscrizioni la rappresentanza degli interessi tendeva sistematicamente a escludere e ostacolare gli elettori indipendenti non vincolati ai presunti interessi speciali del territorio, una minoranza di «intruders» intesa come «antagonistic class»<sup>32</sup>. Con ciò si escludeva di fatto la *representation of persons*, ovvero, la rappresentanza di *tutti* i singoli elettori, impedendo l'elezione dei candidati votati dalle minoranze. Il desiderio di Hare, di conseguenza, è quello di ridurre l'iniquità della distribuzione dei seggi in Parlamento, permettendo di includere tra i suoi membri *tutti gli interessi e tutte le opinioni* presenti nella nazione.

Sulla spinosa questione delle divisioni territoriali l'inventore del *system of individual independence* afferma di proporre un principio definitivo sulle modalità di separazione, costituzione o ricostruzione delle divisioni locali. Storicamente, il diritto di nominare rappresentanti in Parlamento era conferito alle comunità dei territori a motivo della loro esistenza anteriore. Con il *Reform Act* del 1832 il procedimento viene invece invertito mediante l'introduzione di circoscrizioni create *ad hoc*, «arbitrary divisions» da cui ne risulta una «artificial basis of representation»<sup>33</sup>. L'insofferenza di Hare è data della mancanza di considera-

zione degli elementi *naturali* di aggregazione elettorale. Conseguentemente, l'intento è quello di capovolgere nuovamente il processo di conferimento del diritto all'elezione di un rappresentante. Per conseguire questo risultato, propone il modello – sul calco delle associazioni e delle gilde della storia britannica – delle *forme politiche volontarie*, fondato sulla «voluntary and natural disposition to associate»<sup>34</sup> del popolo britannico. La riforma elettorale più razionale e più aderente alla tradizione costituzionale britannica sarebbe così quella che abilita al voto ogni comunità, ogni località, ogni associazione *già presente*, accordando un peso relativo mediante una legge generale. Restaurando il tradizionale processo autorizzativo pre-*Reform Act*, Hare mette a capo dell'approvazione di nuove circoscrizioni elettorali – proposte dalle comunità stesse, *dal basso* – l'autorità della Corona, perpetuo sorvegliante delle fluttuazioni demografiche. Con il pretesto della prerogativa regia del conferimento di *corporate powers*, viene così squalificato il potere centrale del Parlamento su queste questioni, temuto, in quanto forza inappellabile della maggioranza, per l'ineliminabile possibilità di abuso (come accadeva con il *gerrymandering* americano)<sup>35</sup>.

Il principio corporativo, unito alla razionalità specifica della macchina – il trasferimento dei voti e l'elezione mediante *quota* – avrebbe permesso ad ogni elettore di rivolgersi direttamente all'intera nazione, conferendogli il potere di votare per qualsiasi candidato qualificato e svincolandolo dai gangli delle inique divisioni territoriali. Spalancando la libertà di scelta ed eliminando ogni controllo esterno, l'elettorato sarebbe diventato una volta per tutte responsabile, moralmente maturo. A

tutti gli elettori (meno un numero frazionario) sarebbe stato permesso di partecipare direttamente alla scelta di un qualche rappresentante. È questo il significato di *personal representation*, l'architrave concettuale dell'opera di riforma elettorale di Hare, implicitamente contrapposto alla *virtual representation*.

Quest'ultima formulazione, frutto di una serie di rideterminazioni storiche, era originariamente appaiata a un differente antonimo, la *real* o *actual representation*. Il concetto di *virtual representation* inizia ad essere discusso negli anni '70 del '700 nei riguardi delle colonie americane, le quali, pur non votando direttamente dei rappresentanti, vengono dette virtualmente rappresentate dai parlamentari eletti in Gran Bretagna<sup>36</sup>. Successivamente, a partire dagli anni '20 dell'800, i termini della discussione si spostano sulle circoscrizioni britanniche, soprattutto per merito della polemica di James Mill con James Mackintosh e con Thomas Babington Macaulay, teorici della tradizione della *variety-of-suffrages*<sup>37</sup>. Il dibattito si disloca così sui territori che non eleggono nessun rappresentante. I sostenitori del modello tradizionale sostengono che gli interessi di questi territori siano rappresentati virtualmente da altri rappresentanti provenienti da circoscrizioni con potere d'elezione. James Mill e i *radicals*, al contrario, sostengono che non esista una tale rappresentanza virtuale; la rappresentanza o è reale, effettiva, o non è.

Hare risemantizza i termini della disputa. *Virtual representation* diventa la rappresentanza prodotta dal sistema maggioritario semplice, in cui l'individuo che ottiene la maggioranza relativa nella circoscrizione in cui è candidato, rappresenta virtualmente anche gli elettori che non abbiano espresso

per esso la preferenza. Essendo l'errore, a detta di Hare, radicato nell'intendimento stesso della rappresentanza come fondata sulle divisioni territoriali, l'antonimo non è più *real representation*. Parlare di «virtual» in opposizione a «actual» *representation* significa ammettere che «we have not had representation», ma un suo «substitute»<sup>38</sup>. Con la *personal representation*, la rappresentanza correttamente intesa, al contrario, il legame formato tra elettore e candidato è individuale, libero da delimitazioni territoriali e privo di dissipazione di voti. Il *system of individual independence* si pone come un'inedita teoria sul corretto rapporto tra rappresentante e rappresentato e, dunque, su ciò che autenticamente rappresenta il Parlamento. Sebbene l'obiettivo di costruire un Parlamento *specchio* della nazione sia condiviso con il sistema tradizionale, il Parlamento immaginato da Hare, frutto del rispetto della *natura* sociale, non rappresenta *classi, gruppi* o *interessi*, ma *singoli individui*.

La categoria di *natura*, nonostante l'assetto macchinico del piano di riforma, è piuttosto ricorrente nei testi di Hare, tanto che, insieme al suo antonimo *artificiale*, viene impiegata per valutare l'*output* dei meccanismi elettorali. Per entrare in funzione, la macchina progettata nel *Treatise* deve attivare il motore, ciò che viene fatto immettendo energia, ovvero l'aggregato delle preferenze dei votanti impresse sulle schede elettorali. Nonostante l'elettorato sia parte integrante del processo meccanico, elemento puramente artificiale, lo stesso non può essere detto dei suoi requisiti e dei suoi esiti, di ciò che viene *prima* e *dopo* l'operazione della macchina. A differenza di quanto accadeva con il sistema elettorale del *Reform Act*, il quale produceva

esiti artificiali unendo e disgiungendo arbitrariamente gli elettori, Hare pensava che il proprio sistema di riforma impiegasse sì uno «artificial stimulus» nell'atto del voto, ma con il fine di permettere all'elettorato «spontaneously and without any arbitrary rule, to recover its natural subdivisions»<sup>39</sup>. È con un oggetto tecnologico, artificiale, che si fa ritorno al piano naturale: ogni sistema elettorale non è che una macchina, uno strumento più o meno adatto a questo scopo. Hare credeva che il suo schema potesse rivelare l'ordine naturale della nazione, fornendo un atlante delle autentiche divisioni di simpatie, idee e interessi. Naturali, perché rinvenute *laddove già sono*, senza adulterazione.

### 3. Una sana competizione per un'autentica democrazia

L'assunto basilare dal quale si sviluppa l'intero edificio giuridico di riforma concerne quello che dovrebbe essere il corretto rapporto tra maggioranza e minoranza degli elettori. Nonostante il progetto si iscriva nel solco della *minority representation*, Hare non intende impedire la libera azione della maggioranza della società. Al contrario, viene detto, questa azione deve rimanere libera e, nella sua attività, irresistibile. Ma il potere decisionale della maggioranza non esiste prima dell'elezione, essendo il prodotto di quest'ultima. Dunque, tutti (gli aventi diritto) possono e devono partecipare alla composizione del corpo rappresentativo. Ognuno deve potersi vedere rappresentato a seguito di un processo di autorizzazione politica a cui ha preso parte. È per questo motivo che Hare insiste sul

conferimento ad ogni elettore della libertà di aggregazione indipendente da vincoli geografici. Il difetto principale di una suddivisione territoriale è quello di dividere la nazione in due parti, una numerosa e una meno numerosa, con la quale si dissipano le opinioni di quest'ultima parte, la minoranza. Supponendo una «community of sentiment»<sup>40</sup> tra i membri delle minoranze – un'uniformità di scelta nelle circoscrizioni da loro e per loro create – lo scopo diventa quello di fornire i mezzi per l'elezione dei propri rappresentanti, restituendo loro il dovuto peso politico.

*System of individual independence* è una denominazione che rimarca gli obiettivi pragmatici e morali del suo ideatore. Molto più di un semplice schema progettato per restituire una rappresentanza parlamentare proporzionalmente esatta rispetto alla popolazione votante, il sistema di Hare stravolge il modello rappresentativo britannico, rideterminando i concetti e la relazione di maggioranza e minoranza. Lunga parte della sua opera di riforma, inoltre, è tesa a dimostrare gli effetti morali del proprio schema, i quali, non di rado, si intrecciano a motivi e discorsi di ordine teologico. In un passo del *Treatise* si legge nitidamente la volontà di trasformare l'atto del voto (anche) in un momento di rinnovamento della fede cristiana, rappresentando ciò che di divino c'è nell'uomo e restaurando la fede nella religione civile che dovrebbe permeare le istituzioni. Il voto deve essere una meditazione eminentemente individuale e solitaria perché l'ispirazione divina non guida e non ha mai guidato i governanti, i quali, al contrario, inseguono i vizi e le passioni selvagge delle masse. La falsa rappresentanza politica è parimenti un ostacolo alla dimensione provvidenziale di Dio. Così Hare può

statuire: «no imperishable cement for the edifice of the state, or any other institution of man, is to be found that does not dwell in the individual conscience. All goodness, all religion is personal, or it is nothing»<sup>41</sup>. Qui si può scorgere l'ascendenza protestante dell'etica che muove il progetto di sacralizzazione elettorale. Così come sul piano religioso si rifiuta categoricamente ogni forma di coercizione e si concede ad ogni singolo il ruolo di giudice e direttore della propria coscienza, così deve accadere su quello elettorale. In una nazione cristiana si prescrive la stessa libertà individuale nei riguardi del voto, il quale dev'essere vincolato esclusivamente alla coscienza morale del singolo. Se riformato adeguatamente, dunque, l'atto del voto sarebbe diventato un punto d'unione tra i doveri del buon cittadino e quelli del buon cristiano.

Il tratto rilevante in questo contesto è il termine che emerge in opposizione alla coscienza individuale, ovvero la moralità di partito. Principale obiettivo polemico è propriamente la forma di organizzazione politica moderna incarnata dal partito politico, considerato da Hare causa preminente delle «infirmities of representative institutions»<sup>42</sup> in quanto attore connivente all'iniquo sistema delle divisioni territoriali dalla capacità adulterante. È la stessa necessità di ottenere una maggioranza che richiede la necessità di creare un partito con un nome, dei capi e dei dogmi. L'unica domanda che la maggioranza così formata può porsi non è inerente al «what they ought to do», ma al «what will be successful?»<sup>43</sup>, in termini meramente strumentali. Il sistema vigente tende ad organizzare il corpo elettorale in partiti contrapposti, coordinati in nomi e programmi del tutto formali, con l'unico scopo di produrre ar-

tificialmente ostilità e schieramenti rivali, i quali, nella realtà dei singoli elettori, *non esistono*. La presenza di partiti così operanti ha l'effetto di impedire l'espressione autentica dei membri che li compongono. Le conseguenze sono l'esclusione delle minoranze e il rigetto dell'individualità, ciò che conduce in definitiva alla paralizzazione del pluralismo politico presente nella società.

Non solo. Il riconoscimento delle differenti forze sociali è, per Hare, una condizione fondamentale ai fini dell'unità della costituzione e del corretto bilanciamento dei suoi poteri. La sicurezza delle istituzioni deve perciò passare attraverso un corpo rappresentativo composto da «every distinct variety and combination of thought, of sentiment, of feeling, of opinion, and of interest which exist in the constituent multitude»<sup>44</sup>. Se la maggioranza sopprime le minoranze, il governo diventa una tirannia dal potere illimitato. Ciò che si deve fare è costituire un'assemblea in cui la maggioranza sia *antagonista* rispetto ad altre forze, inserirla in una *sana competizione*, di modo che non si avvii nel circolo vizioso degli interessi sezionali o di partito. Il sano antagonismo concorrerebbe alla cooperazione dei singoli sentimenti individuali nei riguardi dell'interesse dell'intero, il «common good». A parere di Hare, ciò sarebbe il «greatest possible achievement of the science of government»<sup>45</sup>: la sostituzione della forza della *numerical majority* con, riprendendo il lessico del Calhoun di *A disquisition on government*, la *concurrent majority*. Per la concezione elettorale dell'epoca vittoriana andava riconosciuto l'ordine naturale delle gerarchie sociali mediante logiche comunitarie localistiche (il trambusto delle elezioni per alzata di mano ne è la massima espressione<sup>46</sup>), pri-

vando la coscienza individuale di qualsiasi influenza<sup>47</sup>. Hare, polemizzando con questa impostazione, s'inserisce nel processo di razionalizzazione della vita pubblica e di avanzamento della dimensione dell'efficienza amministrativa, pur con alcune eccentricità. Ciò che si sforza di produrre e di dimostrare nella sua liceità è un individualismo che si apre alla cooperazione nella società civile, un capitolo di *aggregazione politica*, per sua stessa natura – formandosi *dal basso* – opposto all'associazionismo di partito.

Riconoscendo una situazione sociale di fatto dominata dal pluralismo, Hare asserisce che lo scopo del Parlamento non dovrebbe essere quello di guardare con nostalgia al passato, ricreando una frattura sociale inesistente, ma di accettare le spinte popolari per l'ottenimento di un bene pubblico fondato sul consenso, il compromesso e la cooperazione. Come Mill<sup>48</sup>, ammette che la nuova forma di governo da osservare sia quella del *popular government*, in cui la *public opinion* ha assunto un ruolo di primo piano. È quest'ultima l'autentico «new political element»<sup>49</sup> emerso nell'800, veicolato dalla stampa e generatosi dal progresso tecnologico degli ultimi due secoli, strettamente legato alla civilizzazione e a un progresso – materiale e intellettuale – senza precedenti. Nonostante ciò, il futuro rimane incerto. Hare percepisce nitidamente di vivere in un'età di transizione nella quale le tendenze epocali individuate devono ancora produrre il loro pieno effetto. Riconosce che il loro sviluppo comporterà uno sconvolgimento e una riorganizzazione a livello politico e sociale ma, non potendo prevedere il loro andamento, l'unico punto su cui sembra essere certo è che miglioreranno la condizione dell'uomo, ma solo se i governi

sapranno disporsi all'ascolto della vera opinione pubblica.

I lemmi portanti di questa argomentazione – civilizzazione e progresso – sono costantemente utilizzati nell'opera di Hare, ma trovano maggiore incisività a partire dagli anni '60 con la conoscenza diretta di Mill, in particolar modo del saggio *Civilization*<sup>50</sup>. La civilizzazione è intesa come una forza inarrestabile e mutagena, ma non per questo indisponibile all'umano. Le tendenze vanno imbrigliate e governate per il bene del «social progress»<sup>51</sup>, possibile solo nella cura delle patologie sociali e politiche. Similmente al Mill del saggio summenzionato, Hare vede una civilizzazione progressiva che complica la vita sociale nei tempi moderni. Questo inevitabile processo storico porta con sé un fenomeno di tipo nuovo, ovvero la crescente prevalenza di sentimenti e opinioni generali e uniformi, i quali vanno sedimentandosi in una nuova fisionomia del potere, quella democratica. Tratto caratteristico è l'inevitabile e progressivo passaggio di potere dagli individui alle masse, con un'acquisizione d'importanza crescente delle seconde a discapito dei primi. L'atteggiamento ambiguo di Hare nei riguardi del governo popolare è dovuto all'aderenza a questa immagine del progresso. I governi devono sì captare e disporre lungo i canali legali l'opinione pubblica e le opinioni delle masse, ma devono allo stesso tempo moderarle.

Assumendo l'esistenza di questa tendenza, ne deriva che le minoranze, schiacciate dalla maggioranza, non possano trovare uno spazio a loro dedicato in Parlamento. Hare, argomentando in questa direzione, tende a sovrapporre il futuro al presente, scivolando costantemente in un piano discorsivo in cui la democrazia sem-

bra già pienamente dispiegata. Il *Reform Act* del 1832 aveva sì allargato il suffragio e rideterminato il peso di alcune circoscrizioni, ma non aveva totalmente stravolto la fisionomia del Parlamento. Non per caso il Gabinetto, il quale proprio in quegli anni iniziava ad affermarsi come autentico centro legislativo, continuava ad essere presidiato dall'aristocrazia. Hare prevede correttamente l'andamento delle istituzioni rappresentative dei decenni successivi – l'estensione del suffragio alle *working classes* – ma non riuscirà mai a spogliarsi di un timore figlio dei pregiudizi dell'epoca, verbalizzato con una retorica oscillante tra l'apocalisse e la salvezza.

Il grande problema, tra presente e futuro, della composizione della Camera dei Comuni («the democratic branch of our constitution»<sup>52</sup>) è la sistematica tendenza ad allontanare gli elementi maggiormente qualificati, le minoranze colte disposte alla mediazione e alla sutura rappresentativa degli interessi sociali, con il conseguente abbassamento del livello d'istruzione della maggioranza dei rappresentanti. Così, minoranza e maggioranza entrano in conflitto. Le loro posizioni relative si traducono in un rapporto patologico di antagonismo (*unhealthy antagonism*), in cui la prima, soffocata com'è dalla controparte numericamente superiore, viene defraudata dei propri naturali compiti istituzionali, ovvero la rettifica della maggioranza e l'orientamento legislativo. Dal versante elettorale, specularmente, gli aventi diritto più poveri e meno istruiti si vedono costretti ad esprimere il voto per uno dei soli due partiti in lizza e a schierarsi dalla parte (apparentemente) più popolare, temendo di essere giudicati come traditori degli interessi della propria classe. Un'opposizio-

ne che Hare dice falsa. Le classi non sono dei gruppi rigidamente già dati e ben definiti, ma composizioni miste con uno spettro di variabilità di esperienze, desideri e preferenze. La base aggregativa dovrebbe essere, di conseguenza, eminentemente *individuale*. Abbandonando questo agonismo patologico in favore di un'associazione libera e svincolata da costrizioni di ingegneria territoriale, le linee artificiali di divisione delle classi verrebbero a saltare. Si assisterebbe così all'autentica e *naturale* composizione sociale, quella *mista*, formata dall'associazione di elettori indipendentemente dal reddito.

Hare è convinto che, adottando il proprio schema, liberando l'individualità degli elettori e disinnescando l'antagonismo partitico, la tendenza democratica verrebbe alla fine governata, conseguendo il tanto ambito *social good*. Ribaltando il piano del discorso, designa questa forma di governo come *autentica democrazia*, quella adatta alla propria epoca, smussata delle asperità corrottrici. «Every democrat, true to his principles» dovrebbe contribuire a fare dell'assemblea rappresentativa «the accurate reflection»<sup>53</sup>, non solo di una parte, ma di tutta l'intelligenza e la virtù presenti all'interno dei confini nazionali. Hare si appropria così del tema classico, tanto caro alla tradizione della *variety-of-suffrages*, del Parlamento come specchio della nazione, implementandolo nell'eccentrica figura di democrazia che immagina o, meglio, del processo storico di democratizzazione cui sta assistendo, il quale, essendo un processo di ri-socializzazione delle classi, apre al problema della produzione di un nuovo ceto governativo.

#### 4. *Le latent forces e la potenza residuale*

L'obiettivo dichiarato di Hare, tuttavia, non è democratico<sup>54</sup>. Per quanto la sua proposta sia tesa all'attivazione di tutta l'energia potenziale presente nella società, il suo appello è rivolto in primo luogo agli elettori delle «more educated and intelligent classes»<sup>55</sup>. È proprio l'immagine che Hare ha delle classi a fornire la giustificazione di questa preferenza. In un passo di *The machinery of representation* si propone un gioco mentale: se si prendessero «the most intelligent of each class» permettendo loro di discutere, con l'aiuto di un «modern manual of the phenomena of industrial life», di diverse questioni politiche, probabilmente questi si separerebbero «with a conviction that there were marvellously few things in which their interests [...] are not precisely the same»<sup>56</sup>. I conflitti di classe sono causati da un fraintendimento o da una scarsa conoscenza delle materie politiche; le divergenze d'interessi sono più immaginarie che reali. Il contributo ultimo del sistema elettorale, nei piani di Hare, è quello di porre le basi per il riconoscimento di questo nodo.

La libera composizione di gruppi sulla base dell'aggregazione di preferenze individuali non mediate da fattori esogeni ha sì la funzione di mettere in relazione i cittadini di tutte le estrazioni sociali, ma questo non si traduce in una comprensione omogenea e neutrale della totalità degli individui. Esistono una differenza qualitativa e una gerarchia naturale che aspettano solamente di essere liberamente manifestate. Ciò che Hare intende produrre è una ricomposizione sociale filtrata dai dispositivi elettorali, in cui l'altra faccia della libera scelta dell'elettorato è la creazione di un corpo aristocratico composto dai «na-

tural leaders of the people»<sup>57</sup>. L'unione delle migliori menti sparse nella nazione, l'*élite*<sup>58</sup>, avrebbe reso perspicui i veri interessi della nazione a tutti gli elettori di qualsiasi classe, governando così le nuove tendenze del secolo.

Il fine ultimo dello schema elettorale è, dunque, quello di dotare l'assemblea rappresentativa degli uomini più intelligenti e competenti della nazione – o, almeno, di assicurarne una frazione. Gli esempi del passato, dei tempi dei «leading men» della «higher aristocracy» feudale, non possono essere importati nel presente. La forma del rapporto sociale è cambiata, non essendo più quella della «personal responsibility [...] to the party»<sup>59</sup>. È il progresso a portare la necessità della ricerca di una «different class of men». Il passato non può essere restaurato: «the middle classes which grew up were not prepared to yield unreasoning obedience to hereditary leaders or ancient names»<sup>60</sup>. Con il mutamento della società avanza parallelamente la necessità di raccogliere una classe dirigente di tipo nuovo, fondata sul talento. L'ostacolo a questa trasformazione è il sistema elettorale vigente, il quale espunge i potenziali *leading men* e, con essi, il senso di responsabilità. Lo schema Hare diventa così un modo per raccogliere e attivare le «latent forces existing in each community»<sup>61</sup>, i migliori membri della società, istruiti, educati, disciplinatamente formati, tendenzialmente provenienti dalla classe media delle grandi città. Queste, perfettamente individuabili ma incatenate a un sistema iniquo, avrebbero dovuto prendere il posto della nobiltà nell'esecutivo. È questa la fisionomia del nuovo ceto governativo immaginato da Hare. Silenziosamente, nelle righe del *Treatise* si fa strada l'idea di una trasformazione epocale della classe

dirigente. I prerequisiti del governo non sono più i titoli nobiliari, ma le *competenze*. Alla vecchia aristocrazia Hare ne sostituisce una nuova, fondata sull'intelligenza e sulla padronanza delle discipline scientifiche. Da questa necessità di rinnovamento della classe dirigente, tuttavia, ne è collegata un'altra, perfettamente speculare.

È guardando il lato dei governati, in particolar modo delle classi inferiori, che si completano le motivazioni alla base del nuovo meccanismo elettorale proposto da Hare. Nonostante si ribadisca spesso che l'impostazione corretta nel formare un'assemblea rappresentativa sia quella di rilevare e impiegare tutte le forze della società, non viene nascosto l'obiettivo di favorire alcune classi a discapito di altre, tradendo così l'immagine di un Parlamento come perfetto specchio del pluralismo sociale. Sono prioritariamente i membri istruiti delle classi agiate a dover emergere grazie al sistema elettorale. L'introduzione di questi in Parlamento ne innalzerebbe gradualmente il «character by the constant operation of the process of comparison», con la sana competizione, selezionando un livello medio dei rappresentanti sempre più alto mediante la «elimination of the inferior»<sup>62</sup>. Trattando dell'equa rappresentanza di tutti gli interessi della nazione, nella 1ª edizione del *Treatise*, si dice di dover esaminare la questione delle classi inferiori considerando «what is likely to become the progress of democratic institutions»<sup>63</sup>. A partire dalla 3ª edizione – edita nel 1865, due anni prima del secondo *Reform Act* – Hare specifica a cosa si stia riferendo. Il probabile corso delle istituzioni democratiche è l'aumento del corpo elettorale, l'estensione di voto agli elettori delle classi più basse e meno istruite; evento che potrebbe,

con ogni probabilità, oscurare l'espressione delle classi colte e mettere a repentaglio gli interessi legati a «property and industry», così come quelli delle «landed and commercial classes»<sup>64</sup>, i quali, essendo gli interessi più vasti, devono essere salvaguardati. L'interesse *residuale* è quello delle *working o wage classes*.

L'elemento aristocratico è una necessità per tentare di disinnescare la carica eversiva di questo residuo, per esorcizzare la tragedia annunciata. È palpabile una forte angoscia nei riguardi della configurazione patologica dell'estensione del suffragio: la tirannia della maggioranza, il governo delle classi inferiori. Nonostante Hare tenti di porsi come un paladino delle classi lavoratrici, sostenendo la liceità, ai fini del *social improvement*, dell'emancipazione di queste classi da tutti i partiti mediante l'elezione di rappresentanti dediti esclusivamente alla loro causa, il tono moraleggiante del discorso tradisce un certo grado di turbamento. L'*élite* dovrebbe preoccuparsi della loro educazione, del miglioramento delle loro abitazioni e, con questo, dello sviluppo della loro moralità, poiché tutto ciò è nel loro interesse: il benessere e la felicità delle classi inferiori renderebbe chiaro «the interest of the highest classes to instruct, and cultivate the affection of, those who possess smaller advantages». Questi ultimi troverebbero invece del conforto, un motivo «for hoping that their labour would not be in vain, nor even without its reward»<sup>65</sup>. Non sorprende che l'opera di Hare si iscriva nella tradizione della *minority representation*. La maggioranza della popolazione, le classi lavoratrici, hanno sì diritto ad essere rappresentate, ma le minoranze – intelligenti – devono essere salvaguardate ai fini della governabilità delle prime.

Interrogandosi sul futuro delle istituzioni rappresentative e della libertà costituzionale, Hare traccia questa considerazione: «Essentially democratic, they are rolling onwards, gathering strength as they proceed, and impatient of restraint – threaten to sweep before them all the pillars and landmarks of the elder and parent institutions from which they sprung»<sup>66</sup>. Le istituzioni britanniche, dette, nella sovrapposizione di presente e futuro, essenzialmente democratiche, sono minacciate da una forza in ascesa che, se non imbrigliata in meccanismi di moderazione, rischia di distruggere le istituzioni e la loro tradizionale capacità di buon governo. Questa forza irresistibile, per quanto mai direttamente nominata, è la *working class*, la quale procedeva acquisendo consapevolezza delle proprie possibilità e avanzando le sue richieste. Un male incarnato dalla configurazione del potere sociale più inefficiente e meno disposto alla corretta suddivisione del potere dell'autorità, ovvero la forma corrotta della democrazia, il *popular government*. La soluzione è quella di ammettere la rappresentanza di questa classe turbolenta, ma *limitatamente* rispetto a tutte le altre. Hare, infatti, guarda con timore l'associazione dei lavoratori manuali: essendo stati esclusi dall'esercizio del potere politico, ora cercano di costruire un suffragio e delle divisioni elettorali che mettano direttamente «all power into their hands» a discapito di tutte le altre classi. «In mercy to themselves – scrive –, it may be hoped that such a consequence may yet be averted»<sup>67</sup>.

## 5. Conclusion

Dopo oltre un secolo e mezzo, il voto singolo trasferibile continua a sopravvivere, come testimoniano, ad esempio, le esperienze elettorali della Repubblica di Malta e della Repubblica d'Irlanda<sup>68</sup>, nelle quali il sistema escogitato da Hare è tuttora operativo. Privato di velleità di rigenerazione morale, lo schema elettorale è stato cooptato da alcune compagini democratiche e reso operativo su una base organizzativa partitica<sup>69</sup>, contrariamente alle ambizioni del suo autore. Del *system of individual independence* non rimane che lo scheletro tecnico, solitamente impiegato, sul piano delle intenzioni, per concedere a tutte le minoranze politiche una rappresentanza parlamentare. Lo schema Hare, nel tempo, è stato slegato dal suo autore e svuotato dell'immagine costituzionale elaborata nelle opere di riforma. Non si tratta, ovviamente, di discorso costituzionale in senso stretto, in quanto il dibattito sulla dottrina giuridica della costituzione britannica troverà il primo impulso successivamente, nel 1885, con *The Law of the Constitution* di Dicey. Quel che si può rilevare in Hare è un'immaginazione costituzionale, un tentativo di pensare e modificare la costituzione *lateralmente*, a partire dai dispositivi elettorali. L'opera pragmatica di riforma può così essere letta anche come un'antropologia giuridica dei sistemi elettorali, incentrata sul problematico rapporto tra rappresentazione del sociale e rappresentanza politica, nel periodo dei timori nei riguardi dell'avvento della democrazia, intesa come *popular government*.

Ad un livello di articolazione del quadro istituzionale, come già notato da Moisej Ostrogorski<sup>70</sup>, il progetto di Hare appare troppo debole. La causa è legata alle

intenzioni stesse dell'autore: l'obiettivo di riforma riguardava testardamente ed esclusivamente la composizione del Parlamento. Così come gli altri apostoli britannici della *personal representation*, egli era persuaso della possibilità di arginare l'avvento della democrazia senza metter mano all'articolazione e alle procedure delle istituzioni. Si trattava della riconfigurazione della rappresentanza politica in funzione del processo deliberativo-decisionale già esistente. L'associazione dal basso, la composizione elettorale individualistica, si rivelava puramente strumentale al *tipo* di uomini desiderati in Parlamento. Con il meccanismo elettorale si intendeva assicurare la rappresentanza della frazione naturalmente indicata al governo della società, l'*élite*. Tuttavia, così come si legge in *Considerations on Representative Government* di Mill, alla minoranza parlamentare il progetto di riforma non intendeva concedere poteri speciali, né una prevalenza gerarchica sugli altri gruppi. Il fragile strumento nelle loro mani era la *moral suasion*<sup>71</sup>.

La procedura costituzionale che Hare immagina è tenuta in equilibrio dalla supposizione che l'intelligenza, laddove presente, sia sempre riconosciuta. Compito dell'*élite* è quello di manifestarla, persuadendo la maggioranza a seguire i propri dettami. In definitiva, sarebbe bastato il nuovo sistema elettorale; la superiorità morale delle minoranze intelligenti, riconosciuta dalle classi inferiori, avrebbe fatto il resto, fornendo, nel quadro di un Parlamento popolarizzato dall'estensione del suffragio, una costante e paterna guida (e rettifica) della maggioranza. Nonostante l'instabilità di questa azzardata immagine costituzionale, la nuova classe dirigente delineata da Hare si rivela un indicatore stori-

co di rilievo. Diverse affermazioni di Hare portano alla conclusione che questo nuovo ceto governativo vada ricercato nella classe media, negli uomini dalla buona educazione, disciplinarmente formati nello studio delle nuove scienze sociali, in particolar modo l'economia politica. Dai testi di Hare e Mill appare che il consono spazio costituzionale in cui inserire questa inedita classe sia la sede del potere esecutivo, il Gabinetto. Il sogno dei due inglesi è una sostituzione epocale: dall'aristocrazia di stirpe all'aristocrazia del *merito*.

Il progetto di Hare, per quanto mai approvato dal Parlamento, si inserisce nella trasformazione costituzionale britannica dell'800, la quale è stata chiamata *rivoluzione del governo*<sup>72</sup>. La marginalizzazione dell'assemblea parlamentare, del potere del numero, che Hare si augurava, era in realtà un processo già in atto nei decenni della campagna di riforma elettorale. Specularmente, ciò si accompagnava all'altro obiettivo perseguito dall'autore del *Treatise* (così come da John Stuart Mill e dall'Henry Grey di *Parliamentary Government*, ad esempio): il rafforzamento dell'autorità dell'esecutivo<sup>73</sup>. Nonostante non sia stata l'unica causa, il timore della democratizzazione e dell'instaurazione del governo popolare ha certamente contribuito alla formazione della nuova fisionomia delle istituzioni britanniche del XIX secolo. Gran parte del potere legislativo è passato dalle mani dei Comuni a quelle dei ministri del Gabinetto, svuotando parzialmente di significato l'operato della Camera. L'esecutivo, anche per motivi di stabilità politica e di consenso, ha escogitato nuove procedure legislative, tra le quali spiccava in primo piano l'utilizzo massiccio delle indagini sociali corredate dalle scritture minute, dettagliate e dal ta-

glio scientifico delle *Royal Commissions of Inquiry*<sup>74</sup>. L'élite immaginata da Hare è stata molto probabilmente delineata anche sul calco di ciò che poteva apprezzare nell'attività della *Charity Commission*. Nonostante il desiderio di un Parlamento eletto mediante il proprio dispositivo non si sia mai avverato, parte degli esiti sperati si sono

storicamente realizzati. Il grande sogno di Hare della competenza e della conoscenza disciplinare al governo sarebbe stato esaudito con l'affermarsi del potere neutro – dal punto di vista della legittimazione politica – dell'amministrazione pubblica<sup>75</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. G. Conti, *Parliament the mirror of the nation. Representation, deliberation, and democracy in Victorian Britain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

<sup>2</sup> Cfr. E.P. Thompson, *The Making of the English Working Class* (1963), tr. it. *Rivoluzione industriale e classe operaia in Inghilterra*, Milano, Mondadori, 1969, pp. 19-178.

<sup>3</sup> Un testo esemplare di questa tradizione è la recensione di Mackintosh a *Plan of Parliamentary Reform, in the Form of a Catechism* di Bentham, J. Mackintosh, *Universal Suffrage*, in «Edinburgh Review», n. 31, 1818, pp. 165-203.

<sup>4</sup> *Essays on Reform* è il documento di teoria liberal-democratica più rilevante dell'età medio-vittoriana, un testo che presenta, tra gli altri, i contributi di G. C. Brodrick, J. B. Kinnear, L. Stephen e A.V. Dicey; *Essays on Reform*, Londra, Macmillan, 1867.

<sup>5</sup> Cfr. Dicey, *The balance of classes*, in *Essays on Reform*, cit., pp. 67-84.

<sup>6</sup> G. Marshall, *Minorities and Majorities. Their Relative Rights. A Letter to Lord John Russell, M.P. on Parliamentary Reform*, Londra, James Ridgway, 1854.

<sup>7</sup> Cfr. J.S. Mill, *Thoughts on Parliamentary Reform* (1859), in *Essays on Politics and Society Part 2, The Collected Works of John Stuart Mill*, Volume XIX, Toronto, University of Toronto Press, 1977.

<sup>8</sup> *The Educational Franchise*, Londra, T. Hatchard, 1853.

<sup>9</sup> «Its governing Council, elected annually, numbered approximately 250 of whom about a third were M.P.s; and of these M.P.s a steady three-quarters or more were Liberal», L. Goldman, *The Social Science Association, 1817-1886: A context for mid-Victorian Liberalism*, in «The English Historical Review», Vol. 101, n. 398, 1986, pp. 101. Con molti membri impegnati a vario titolo in diverse *Royal Commission of Inquiry*, le pressioni dell'Association assicurano l'istituzione dalla *Schools Commission* (1864) e della *Sanitary Laws Commission* (1868), base delle riforme degli anni '70 culminanti nel *Public Health Act* del 1875), ambedue largamente composte da suoi membri, ivi, pp. 99. Cfr. L. Goldman, *Science, Reform, and Politics in Victorian Britain: The Social Science Association 1857-1886*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

<sup>10</sup> Sono le parole del *General Secretary* Hastings nell'*Introduction* del primo volume pubblicato dall'associazione, *Transactions of the National Association for the Promotion of Social Science* (1857), Londra, John W. Parker and son, 1858, pp. xxi-xxiii.

<sup>11</sup> Ivi, pp. 25.

<sup>12</sup> Ivi, pp. 24.

<sup>13</sup> T. Hare, *The Maritime Policy of Great Britain, Or, An Inquiry into the Real Merits of the Late, and the Objections to the Present, Navigation System*, Liverpool, T. Kaye, 1827.

<sup>14</sup> T. Hare, *Reports of Cases Adjudged in the High Court of Chancery*, 11 Vol., Londra, 1843-1858. Sulla biografia di Hare, cfr. F.D. Parsons, *Thomas Hare and Political Representation in Victorian Britain*, Basingstoke, A. Maxwell & Son, 2009, pp. 10-17.

<sup>15</sup> Sulla storia della perorazione dello schema Hare nel Regno Unito, Parsons, *Thomas Hare*, cit., pp. 111-185.

<sup>16</sup> Cfr. R. Tompson, *The Charity Commission and the age of reform*, Londra, Routledge & K. Paul, 1979.

<sup>17</sup> T. Hare, *A Letter to the Mayor of the City of Salisbury* (1856), in *Education Commission. Minutes of Evidence taken before the Commissioners*, vol. VI, Londra, George E. Eyre and William Spottiswoode, 1861, pp. 480.

<sup>18</sup> Si tratta di una dottrina dei *courts of equity* applicabile esclusivamente nel contesto della gestione dei fondi delle *charities*. Nel caso in cui lo scopo di un *trust* di beneficenza sia impossibile o impraticabile, la dottrina prevede una modifica dello strumento legale, regolamentando l'erogazione dei fondi «as near as possible» alla volontà originariamente specificata del disponente del *trust*, R. Edwards, N. Stockwell, *Trusts and Equity*, 9ª ed., Londra, Pearson Education Limited, 2009, pp. 221-222.

<sup>19</sup> Cfr. H.C. Bell, *Palmerston and Parliamentary Representation*, in «The Journal of Modern Histo-

- ry», n. 2, 1932, pp. 186-213.
- <sup>20</sup> Hansard HC Deb. (4 giugno 1857), vol. 145, col. 1104-1122.
- <sup>21</sup> Nella 1ª edizione di *The machinery of representation* il supporto materiale previsto da Hare per il concreto funzionamento del meccanismo elettorale è il *poll book*, un registro nel quale l'elettorato avrebbe espresso direttamente il voto. La scelta di utilizzare i *poll books* spinge Hare alla formulazione di un sistema di trasferimento dei voti in surplus complesso e dispendioso, basato sulla consultazione diretta tra candidati ed elettori e con un rinvio alle urne per due ulteriori giornate. T. Hare, *The machinery of representation*, Londra, W. Maxwell, 1857<sup>1</sup>, pp. 18-22. Per l'introduzione delle *voting papers* e la descrizione del loro funzionamento, T. Hare, *The machinery of representation*, Londra, W. Maxwell, 1857<sup>2</sup>, pp. 18.
- <sup>22</sup> John Stuart Mill to Thomas Hare, March 3, 1859, in *Collected Works of John Stuart Mill, The Later Letters 1849-1873 Part 2*, vol. XV, Toronto, University of Toronto Press, pp. 599. Mill, inoltre, acclama il lavoro di Hare in un articolo dell'aprile dello stesso anno, sostenendo che il *Treatise* sia il «most important work ever written on the practical part of the subject». J.S. Mill, *Recent Writers on Reform*, in *Essays on Politics and Society Part 2, Collected Works of John Stuart Mill*, Vol. XIX, Toronto, University of Toronto Press, 1977, pp. 343.
- <sup>23</sup> T. Hare, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal. A Treatise*, Londra, Longman, Green, Longman, Roberts & Green, 1865<sup>3</sup>, pp. xviii.
- <sup>24</sup> Il registro generale (*general register*) viene introdotto sin dalla 1ª edizione di *The machinery of representation*, Hare, *The machinery*, 1ª ed., cit., pp. 16-17. Nello stesso luogo testuale Hare presenta le principali figure del funzionariato elettorale, che sono due: il *returning officer* e il *general registrar of electors*. Mentre per i *returning officers* si tratta di funzionari già operativi nel Regno Unito, la cui istituzione è antecedente al *Great Reform Act*, il *general registrar* è un'invenzione di Hare, delineata sul calco del *Registrar general*, figura nata con il *General Register Office for England and Wales* (per mezzo del *Births and Deaths Registration Act 1836*), concernente il censimento della popolazione.
- <sup>25</sup> Cfr. F. Cammarano, *Rappresentanza e sistema elettorale in Gran Bretagna (1832-1867)*, in P. Adamo, A. Chiavistelli, P. Soddu (a cura di), *Forme e metamorfosi della rappresentanza politica. 1848 1948 1968*, Torino, Accademia University Press, 2019, pp. 35-43; sulla compilazione dei registri nel sistema implementato dal *Reform Act* del 1832, pp. 39-40.
- <sup>26</sup> T. Hare, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal. A Treatise*, Londra, Longmans, Green, Reader, and Dyer, 1873<sup>4</sup>, pp. 189. Il metodo di eliminazione successiva, pur con regole computazionali differenti, è utilizzato anche nella 2ª edizione di *The machinery of representation* (Hare, *The machinery*, 2ª ed., cit., pp. 21-22) e nella 1ª edizione del *Treatise* (T. Hare, *A Treatise on Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, Londra, Longman, Brown, Green, Longmans, & Roberts, 1859<sup>1</sup>, pp. 214), mentre nella 2ª e 3ª è impiegato il metodo di selezione, basato sul calcolo di nuove sub-quote – chiamate *comparative majorities* – per i candidati rimanenti (Hare, *Treatise*, 3ª ed., cit., pp. 191-192).
- <sup>27</sup> Hare, *The machinery*, 1ª ed., cit., pp. 5.
- <sup>28</sup> Ivi, pp. 12.
- <sup>29</sup> Ivi, pp. 28.
- <sup>30</sup> Ivi, pp. 29.
- <sup>31</sup> Hare, *Treatise*, 4ª ed., cit., pp. xxxvi.
- <sup>32</sup> Ivi, pp. xxvi-xxvii.
- <sup>33</sup> Ivi, pp. 41.
- <sup>34</sup> Ivi, pp. 47.
- <sup>35</sup> Simon Sterne, membro americano della *Representative Reform Association* di Hare, ne dà una definizione concisa: «Gerry-  
mandering is the redistricting of States, so that the political majorities of contiguous districts not specially required for success therein, are made available by being added to the bordering districts to outweigh majorities theretofore given in such manipulated districts against the party having the power to gerrymander», S. Sterne, *On representative government and personal representation*, Philadelphia, J.B. Lippincott & Co., 1871, pp. 96.
- <sup>36</sup> Cfr. T. Whately, *The regulations lately made concerning the colonies and the taxes imposed upon them, considered*, Londra, J. Wilkie, 1765, p. 109.
- <sup>37</sup> Parsons, *Thomas Hare*, cit., pp. 50-53.
- <sup>38</sup> Hare, *Treatise*, 4ª ed., cit., pp. 128.
- <sup>39</sup> Ivi, pp. xii.
- <sup>40</sup> Ivi, pp. 24.
- <sup>41</sup> Ivi, pp. 371.
- <sup>42</sup> Ivi, pp. xxxiii.
- <sup>43</sup> Ivi, pp. xxxii.
- <sup>44</sup> Ivi, pp. 233.
- <sup>45</sup> Ivi, pp. 234.
- <sup>46</sup> Cfr. E. Biagini, *Rappresentanza virtuale e democrazia di massa: i paradossi della Gran Bretagna vittoriana*, in «Quaderni storici», n. 69 (3), 1988, pp. 809-838; sulle forme di espressione del voto nella Gran Bretagna post-*Reform Act 1832*, pp. 810-813.
- <sup>47</sup> Cfr. F. Cammarano, *Logiche comunitarie ed associazionismo politico nella Gran Bretagna tardovittoriana: procedure elettorali e "corruzione"*, in «Quaderni Storici», n. 69, 1988, pp. 839-856.
- <sup>48</sup> Cfr. J.S. Mill, *Considerations on Representative Government* (1861); tr. it. *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma, Editori Riuniti, 1999.
- <sup>49</sup> Hare, *Treatise*, 4ª ed., cit., pp. 244.
- <sup>50</sup> J.S. Mill, *Civilization* (1836), in *Essays on Politics and Society Part I, Collected Works of John Stuart Mill*, Vol. XVIII, Toronto, University of Toronto Press, 1977, pp. 119-147.
- <sup>51</sup> Hare, *Treatise*, 4ª ed., cit., pp. xxxv.
- <sup>52</sup> Hare, *The machinery*, 1ª ed., cit.,

- pp. 42.
- <sup>53</sup> Ivi, pp. 52.
- <sup>54</sup> Cfr. P.B. Kern, *Universal Suffrage without Democracy: Thomas Hare and John Stuart Mill*, in «The Review of Politics», n. 3, 1972, pp. 306-322.
- <sup>55</sup> Hare, *Treatise*, 4<sup>a</sup> ed., cit., pp. xxx-iv.
- <sup>56</sup> Hare, *The machinery*, 1<sup>a</sup> ed., cit., pp. 35.
- <sup>57</sup> Ivi, pp. 51.
- <sup>58</sup> Il termine *élite* è utilizzato, in riferimento agli effetti dello schema Hare, da Mill, Mill, *Considerazioni*, cit., pp. 115. Sulle teorizzazioni di *élite* intellettuale nell'Inghilterra di metà '800, cfr. C. Kent, *Brains and Numbers: Elitism, Comptism, and Democracy in Mid-Victorian England*, Toronto, University of Toronto Press, 1978.
- <sup>59</sup> Hare, *Treatise*, 4<sup>a</sup> ed., cit., pp. 77.
- <sup>60</sup> Ivi, pp. 78-79.
- <sup>61</sup> Ivi, pp. 278.
- <sup>62</sup> Ivi, pp. 134.
- <sup>63</sup> Hare, *Treatise*, 1<sup>a</sup> ed., cit., pp. 38.
- <sup>64</sup> Hare, *Treatise*, 4<sup>a</sup> ed., cit., pp. 33.
- <sup>65</sup> Hare, *The machinery*, 1<sup>a</sup> ed., cit., pp. 37.
- <sup>66</sup> *Ibidem*.
- <sup>67</sup> Hare, *Treatise*, 1<sup>a</sup> ed., cit., pp. 44. Questo passo è stato rimosso a partire dalla 3<sup>a</sup> edizione.
- <sup>68</sup> L'utilizzo del *single transferable vote* (STV), pur con diverse variazioni, si è diffuso, a partire dalla fine dell'800, in molti territori dell'Impero britannico, tra i quali figurano Australia, Malta, Irlanda e India. Cfr. S. Bowler, B. Grofman, *Elections in Australia, Ireland, and Malta under the Single Transferable Vote: Reflections on an Embedded Institution*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2000.
- <sup>69</sup> Che lo schema di riforma elettorale di Hare potesse essere compatibile con la *party politics* era già chiaro al giovane John Commons, J.R. Commons, *Proportional Representation*, New York, The Macmillan Company, 1907<sup>2</sup>, pp. 100-110, 243-245.
- <sup>70</sup> «La reazione psicologica, che il nuovo sistema elettorale avrebbe prodotto sugli elettori, per quanto probabile e benefica, non poteva essere che molto indiretta, e di conseguenza molto limitata, troppo limitata in ogni caso per condizionare da sola tutta la vita politica», M. Ostrogorski, *La démocratie et les partis politiques* (1903), tr. it. *La democrazia e i partiti politici*, Milano, Rusconi, 1991, pp. 137.
- <sup>71</sup> In *Recent Writers on Reform*, in riferimento al ruolo delle classi colte nello schema Hare, Mill utilizza la locuzione *moral authority*, Mill, *Recent Writers on Reform*, cit., pp. 364; cfr. Mill, *Considerazioni*, cit., pp. 117.
- <sup>72</sup> O. MacDonagh, *The Nineteenth-Century Revolution in Government: A Reappraisal*, in «The Historical Journal», n. 1, 1958, pp. 52-67.
- <sup>73</sup> Un riconoscimento risalente di questo fenomeno è presente in una *lecture* del 1888 di Maitland: F.W. Maitland, *The Constitutional History of England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1908, pp. 501.
- <sup>74</sup> Cfr. H.M. Clockie, J. W. Robinson, *Royal commissions of inquiry: the significance of investigations in British politics*, Stanford, Stanford University Press, 1937.
- <sup>75</sup> Sulla nascita dell'amministrazione pubblica in Gran Bretagna, cfr. H. Parris, *Constitutional bureaucracy. The development of British central administration since the eighteenth century* (1968), tr. it. *Una burocrazia costituzionale*, Torino, Edizioni di Comunità, 1979; cfr. D.N. Chester, *The English administrative system, 1780-1870*, Oxford, Clarendon Press, 1981.