numero 2/2024

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2024-2-02-U2Q

Teoria e storia costituzionale

«Intelligenza» e «volontà» nella produzione legislativa. Noterelle a margine delle «Riflessioni sul Governo rappresentativo» di John Stuart Mill

Franco Sicuro
Assegnista di Ricerca in Diritto Costituzionale e Pubblico, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2024

«Intelligenza» e «volontà» nella produzione legislativa. Noterelle a margine delle «Riflessioni sul Governo rappresentativo» di John Stuart Mill**

di Franco Sicuro*

Abstract (Ita): Il contributo si propone di analizzare alcune Considerations di Mill sul Governo rappresentativo, con particolare riferimento alle questioni del voto plurimo e della qualità della legislazione. Più nello specifico, oggetto di analisi è la proposta del pensatore di Pentonville di istituire una Commissione di legislazione chiamata ad elaborare il testo di leggi che il Parlamento potrebbe accettare o rigettare, in toto o parzialmente, senza tuttavia potervi apportare modifiche. Sullo sfondo di tali riflessioni si staglia, infine, la questione della funzione del Parlamento e la perdurante necessità di ricondurre a coerenza il dato politico- normativo e quello tecnico-scientifico, soprattutto di fronte a problematiche – come quelle climatiche e ambientali – che impongono una precisa progettualità politica di "governo".

Abstract (Eng): The paper aims to thoroughly analyze some of Mill's considerations on representative government, particularly focusing on the issues of plural voting and quality legislation. Specifically, the paper scrutinizes the proposal of the Pentonville thinker to establish a Committee on Legislation tasked with drafting concrete texts of laws for Parliament's consideration, without the ability to make changes. Against this backdrop, the paper delves into the pivotal role of Parliament and the ongoing imperative to integrate normative and technical-scientific aspects, particularly in addressing pressing problems such as climate and environmental issues, demanding precise political governance.

Parole chiave: Governo rappresentativo; procedimento legislativo; Commissione di codificazione

Keywords: Representative government; law making process; Commission of legislation

Sommario: Il Mill liberal-riformista e la «forma ideale di governo»; 2. Voto plurimo come contrappeso all'estensione del suffragio elettorale; 3. Mill e la proposta di istituire una «Commissione di codificazione» all'interno di un Parlamento che «sorveglia» e «controlla» il Governo; 4. Sulla perdurante attualità di alcune Considerations di Mill sulla doverosa qualità della produzione legislativa

Il Mill liberal-riformista e la «forma ideale di governo»

Decisamente complesso appare il tentativo di riassumere in poche righe le dense e, a tratti, contraddittorie *Considerations* di John Stuart Mill sul governo rappresentativo[1]. Pensatore enciclopedico[2] e membro della *House of Commons* dal 1865 al 1868, nell'opera pubblicata nel 1861 lo studioso di Pentonville condensò le ragioni politico-sociali e istituzionali che, agli occhi di un liberale riformista, rendevano quella rappresentativa la «forma ideale di governo». In quanto tale, tuttavia, non scevra da esigenze pratiche di rinnovamento, necessarie a conservarne le funzioni ideal-tipiche nella mutata realtà sociopolitica del XIX

** Contributo sottoposto a double blind review.

* Assegnista di Ricerca in Diritto Costituzionale e Pubblico, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

[1] J.S. Mill, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Editori Riuniti, Roma, 2019.

[2] Sui plurimi percorsi argomentativi seguiti da Mill nel corso della sua intera produzione scientifica, così come sulle numerose – e, a volte, contraddittorie – ricezioni del suo pensiero, cfr., tra i tanti che hanno approfondito diversi aspetti della sua opera, D.F. Thompson, *John Stuart Mill and Representative Government*, Princeton, 1976, e N. Urbinati – A. Zakaras (eds.), *J.S. Mill's Political Thought. A Bicentennial Reassessment*, Cambridge, 2007.

secolo[3].

Al pari di Alexis de Tocqueville, Mill era infatti convinto che «la tendenza verso la democrazia fosse storicamente non contrastabile»[4], sicché, piuttosto di ricercare inutili e fors'anche dannose (dall'ottica liberale) strategie di chiusura totale alle istanze di trasformazione che salivano "dal basso", appariva necessario premunirsi contro i pericoli di una possibile degenerazione democratica dell'assetto politico-istituzionale allora consolidato. E tanto, non solo attraverso l'introduzione di forme meno esclusive di godimento proprietario dei beni e la creazione di organizzazioni politiche e sindacali autonome, con la possibilità di far competere le cooperative dei lavoratori con le imprese private; ma anche, per quel che qui più interessa, per il tramite di una vasta opera riformatrice capace di garantire che, all'estensione progressiva e inarrestabile del suffragio elettorale, si affiancasse l'elevazione culturale delle classi meno abbienti ammesse al voto. Emerge, qui, sin da subito, la duplice "anima" – liberale e riformista, appunto – del Mill studioso delle questioni politico-sociali, costantemente alla ricerca delle tecniche più adeguate a garantire la qualità dei soggetti che animano la sfera pubblico-decisionale.

In questa prospettiva, l'interesse precipuo di Mill si concentrò, da un lato, sull'istruzione come necessario strumento di emancipazione politica e sociale, nella ferma convinzione che è «inammissibile che una persona partecipi al suffragio senza saper leggere, scrivere e (…) senza possedere i primi rudimenti di aritmetica»[5]; e, dall'altro lato, e in misura decisamente più argomentata, sulla creazione di un sistema di corpi rappresentativi locali in grado di immettere concretamente le masse sociali nel divenire dei rapporti e della conflittualità politica[6]. Pur con tutti i limiti che ora si andranno esplicitando, talora invero individuabili soltanto indossando le lenti della contemporaneità, Mill dimostrò, in tal modo, una sensibilità sociale certamente non comune tra i pensatori liberali di metà '800, con i quali, tuttavia, condivideva le preoccupazioni per un utilizzo non congruo del diritto di voto da parte delle classi più povere e «non educate». Queste, infatti, nel perseguire i propri interessi immediati, avrebbero potuto compromettere consolidati equilibri socio-istituzionali, rendendo più difficoltoso, per il «governo rappresentativo» britannico, fornire quelle prestazioni di unità e capacità decisionale di cui aveva dato, sino ad allora, costantemente prova.

Ed è proprio al fine di scongiurare i sempre possibili abusi derivanti da una concezione soltanto numerica della maggioranza parlamentare, potenzialmente esiziali per le libertà negative tanto care al liberalismo moderno, che Mill venne elaborando un articolato intarsio di riforme istituzionali indirizzate a garantire complessi, ma al contempo innovativi, equilibri tra la società e le istituzioni e tra gli stessi poteri costituiti (su tutti, Parlamento e

[3] Sulla genesi e sui caratteri politico-costituzionali del «governo rappresentativo», inevitabile è il rinvio a B. Manin, *Principi del governo rappresentativo (1997)*, il Mulino, Bologna, 2010.
[4] M.L. Salvadori, *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, Feltrinelli, Milano, 2020, p. 277.
[5] J.S. Mill, *op. cit.*, p. 151.
[6] Sulla dimensione costituzionale dei «conflitti», cfr. G. Azzariti, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

Governo). E così, oltre ad invocare l'estensione del diritto di voto alle donne[7], sostenendola con valide e innovative argomentazioni, perfezionate dallo scambio intellettuale con la moglie Harriet Taylor, la proposta di ampliare la piattaforma elettorale condusse Mill ad individuare meccanismi tecnico-sostanziali capaci di scongiurare che un più esteso grado di pluralismo degli interessi rappresentati in Parlamento finisse per sacrificare la qualità delle leggi approvate dai rappresentanti della «nazione». È da qui, allora, che principiano le riflessioni del pensatore londinese sulla predilezione per la formula elettorale proporzionale[8], realizzata attraverso il metodo di Hare[9], e, soprattutto, sulla possibilità di introdurre una forma di voto plurimo a favore degli appartenenti ai vertici della cultura e delle più nobili professioni, chiamati ad «attivare», anche in Parlamento, «quella grande funzione sociale che potremmo chiamare dell'antagonismo e che spetta alle minoranze colte»[10]. Ed è sempre qui, ancora, che si radicano le proposte di istituire strumenti istituzionali capaci di assicurare la – più elevata possibile – qualità delle leggi approvate da un Parlamento chiamato ad assolvere primariamente la sua più propria funzione: quella, cioè, di discutere e decidere sulle proposte legislative previamente elaborate da organi tecnicamente attrezzati e composti da esperti nelle materie di volta in volta all'esame dell'Assemblea legislativa. Non già, dunque, di redigere essi stessi, direttamente, testi legislativi, dacché, assai spesso, i parlamentari sarebbero privi delle competenze a ciò necessarie.

Innovazioni istituzionali, queste, cui si aggiungeva la proposta di affiancare alle Camere elettive una Camera non elettiva, la «Camera degli uomini di Stato», composta a vita da «tutti gli uomini politici che hanno occupato cariche od assolto funzioni pubbliche di Stato», come tali non direttamente raggiungibili dagli interessi di parte che vengono a compromettere l'emersione dell'interesse nazionale in Parlamento. Camera che, sorgendo per via evolutiva «sulle fondamenta della Camera dei Lord», avrebbe avuto la forza e il prestigio necessari per opporsi agli «errori» e alle «debolezze della maggioranza», ergendosi ad organo titolare del «potere di dirigere la nazione» attraverso la sapiente opera degli «uom-

[7] Innovazione, questa, su cui Mill ritenne non esservi «bisogno di lunghe dissertazioni», in quanto «l'esclusione delle donne dal diritto di voto poggia su principi già da tempo divenuti obsoleti e abbandonati nelle loro premesse». Così, J.S. Mill, *op. cit.*, pp. 133-134, cui si rinvia anche per i doverosi approfondimenti in merito all'illogica e antistorica esclusione delle donne dal corpo elettorale, con riferimento alla quale il pensatore londinese sottolinea come si abbia «chiara percezione dell'irrazionalità e dell'ingiustizia, a malapena camuffata, quando si aggiunge che il paese in cui questo principio discriminatorio viene innalzato è governato da una donna e che il più grande sovrano mai espresso da questa nazione è stata una donna» (p. 136).

[8] «La sola a garantire alla minoranza di essere rappresentata per intero così come accade per la maggioranza. Se questo manca il governo non postula l'eguaglianza ma il privilegio e l'ineguaglianza. Una parte della società domina sul resto. Alla minoranza è negata l'influenza eguale cui avrebbe diritto nella rappresentanza. Questo avviene in contrasto con ogni idea di governo della giustizia sociale e soprattutto violando il principio democratico che reclama l'eguaglianza quale radice e fondamento della politica». Così, J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 98.

[9] Questo, infatti, argomentava Mill, «consente di rappresentare, in modo proporzionale ai voti ottenuti, ciascuna parte del corpo elettorale. Non solo i due grandi partiti o una grande minoranza concentrata in aree specifiche, ma ogni minoranza distribuita nell'intera nazione che non raggiunge un numero di voti sufficiente ad averne diritto, può eleggere dei rappresentanti secondo i requisiti di una giustizia equa. Nessun elettore si troverebbe, come accade oggi, ad essere rappresentato solo nominalmente da un candidato che non ha votato. (…) Oggi non abbiamo alcuna idea della forza che il vincolo tra deputato ed elettori riuscirebbe a ottenere con questa relazione. Ogni elettore si identificherebbe con il suo deputato e ogni rappresentante si sentirebbe legato al suo elettorato». Così, J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 105.

[10] J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 109.

ini più capaci» e «più desiderosi di sospingere la collettività sulla strada di un progresso sostanziale»[11].

È proprio sui meccanismi istituzionali immaginati da Mill per elevare la qualità dei testi legislativi approvati dal Parlamento che si appunteranno le brevi riflessioni che seguono, le quali, senza pretesa di esaustività alcuna, tenteranno di gettar luce su una proposta riformatrice che fatica ancora ad incunearsi nel dibattito pubblico, soprattutto italiano. Eppure, oggi forse ancor più di ieri, rizomatica appare l'esigenza di garantire la qualità tecnico-scientifica del dato politico-normativo, senza, per ciò stesso, compromettere i delicati equilibri su cui si reggono i procedimenti democratici. Ciò soprattutto con riferimento alle problematiche connesse alla tutela delle componenti (biotiche e abiotiche) che strutturano l'ambiente di vita in cui la specie umana viene realizzando sempre più complessi rapporti economico-politico-sociali; problematiche non riducibili a questioni di mera prevalenza numerica di una transeunte maggioranza parlamentare e degli interessi, più o meno trasparenti, di cui essa è espressione[12].

2. Voto plurimo come contrappeso all'estensione del suffragio elettorale

Come pure si è in parte anticipato, per il liberale Mill la perdurante esclusione di una parte significativa – e numericamente prevalente – della società dal diritto di elettorato attivo appariva contraria all'interesse generale. Sin dalla prima edizione delle *Considerations on Representative Government* del 1861, Mill si fece dunque sostenitore dell'estensione graduale del suffragio elettorale, sino ad arrivare ad una condizione di universalità che – si è, in parte, anticipato anche questo – avrebbe implicato un previo, doveroso ed esteso intervento educatore dello Stato a favore delle classi sociali sino ad allora emarginate[13]. Estensione del suffragio elettorale da cui non sarebbero rimaste escluse neppure le donne, in quanto «tutti sono ugualmente interessati ad avere un buon governo, ad assicurarsi il proprio benessere, e a possedere un voto che garantisca la parte dei benefici cui s'ha diritto»[14]. Tutti fuorché coloro che «sono a carico del comune», i quali, non pagando le tasse, non avrebbero potuto essere inclusi nel corpo elettorale: ciò, infatti, avrebbe leso il «principio fondamentale di un governo libero»[15], dacché soltanto l'inclusione – anche formale – tra coloro che possono a pieno titolo partecipare alla vita collettiva rende consapevoli di esser parte di una comunità politica in cui si è chiamati a formare libere opinioni capaci, a loro volta, di orientare l'azione dei rappresentanti eletti in Parlamento.

[11] J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 217.
[12] Come fa notare lo studioso di Pentonville, «l'adeguata rappresentanza proporzionale della minoranza costituisce un ingrediente indispensabile della democrazia. Una democrazia che non soddisfa questa esigenza è solo uno spettacolo di falsa democrazia». Cfr. J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 102.
[13] Non a caso, Mill sosteneva che l'istruzione, resa «accessibile a tutti», «deve precedere il suffragio universale». Cfr. J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 152.
[14] J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 145.
[15] J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 154.

Nell'elaborare un sì rilevante progetto riformatore «felicemente ambiguo»[16], Mill assunse una posizione sicuramente peculiare rispetto a quei pensatori liberali che, soltanto qualche anno prima, con le parole di Benjamin Constant, avevano ribadito che «nelle nostre attuali società, la nascita nel paese e la maturità dell'età non sono affatto sufficienti per conferire agli uomini le qualità necessarie all'esercizio dei diritti politici». E tanto, dal momento che «quelli che sono costretti dalla povertà a un'eterna dipendenza a svolgere, sin dall'infanzia, lavori giornalieri, non sono né più illuminati dei bambini riguardo agli affari pubblici, né più interessati degli stranieri a una prosperità nazionale di cui non conoscono gli elementi e di cui godono i vantaggi solo indirettamente». Solo la proprietà privata appariva, allora, in grado di rendere «gli uomini capaci di esercitare i diritti politici. Soltanto i proprietari, dunque, possono essere cittadini»[17].

Il costituzionalismo liberale nacque, dunque, con questo «marchio classista»[18], di cui erano espressione concreta quelle formule elettorali che istituzionalizzavano conseguentemente il censo e la ricchezza quali condizioni, formali e sostanziali, di accesso alla rappresentanza della «nazione» in Parlamento. Formatosi nel medesimo *humus* culturale, il progressista Mill non avrebbe, di certo, potuto sottovalutare le preoccupazioni che Constant e gli altri pensatori liberali vedevano dischiudersi dall'ingresso delle masse proletarie nel circuito rappresentativo, in un'epoca in cui, peraltro, in concomitanza con la rivoluzione industriale e le prime vicende politico-rivoluzionarie dell'Europa continentale, si venivano organizzando forme, dapprima soltanto embrionali, di partiti di massa[19]. Ed ecco che, allora, pur convinto dell'inarrestabile affermazione dell'ideologia democratica, Mill non

[16] Così lo definisce M. Prospero, *Introduzione. La rappresentanza tra deliberazione e conflitto*, in J.S. Mill, *op. ult. cit.*, XV-XVI, poiché esso «riflette nel solco di un pensiero liberale critico, in cui pulsano a vario modo tendenze repubblicane e civiche, sensibilità che tendono ad allargare lo spazio della partecipazione e del dibattito». Da un lato, infatti, Mill «tende a diffidare del moderno dominio del numero, e quindi a proteggere lo spazio delle libertà del singolo dalle ondate di conformismo sociale e dalle chiusure cognitive degli organi rappresentativi»; dall'altro, invece, le *Considerations* sono state interpretate «come il frutto alquanto evocativo di un esponente del repubblicanesimo classico che pensa a "scuole di civismo" in direzione dell'apertura degli istituti del parlamentarismo ai dispositivi di fiducia che la condivisione dei diritti produce, cioè di una curvatura delle procedure della rappresentanza nel senso dell'orizzonte democratico più avanzato».

[17] B. Constant, *Principi di politica applicabili a tutte le forme di governo. Versione del 1806*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 213-214.

[18] Come lo definisce, in contrapposizione alla democrazia radicale *à la* Rousseau, G. Zagrebelsky, *Diritto allo specchio*, Torino, Einaudi, 2018, p. 94. Come ha puntualizzato S. Cassese, *Correzioni epistocratiche della democrazia. Prefazione*, in J. Brennan, *Contro la democrazia*, Roma, Luiss University Press, 2018, p. 11, «La democrazia rappresentativa è nata come forma epistocratica e tale è rimasta per lungo tempo». Dopo l'introduzione del suffragio universale, e le conseguenti critiche – di cui, lo si è visto, Mill è tra i principali e più autorevoli esponenti – saranno i partiti politici a svolgere, per lo Stato, «il compito di "palestra" per la "Bildung" e la selezione dei candidati. I partiti politici, dunque, hanno supplito gli Stati in un compito essenziale, quello di portare persone capaci e con esperienza alla guida di quella macchina complessa che sono oggi i poteri pubblici. Ma, a un certo punto, anche i partiti sono venuti meno, si sono "liquefatti"» (p. 12).

[19] Su tali aspetti, qui soltanto lambiti, cfr. A. Bergounioux – B. Manin, *La social-democrazia o il compromesso*, Roma, Armando Armando, 1981.

mancò di punteggiare, sul piano storico-concreto[20], il suo disegno riformatore con istituti di estrazione tipicamente aristocratico-liberale, a partire proprio dalla possibile introduzione del voto plurimo quale forma di contrappeso istituzionale da opporre all'allargamento del suffragio e del perimetro degli interessi rappresentati in Parlamento attraverso la formula elettorale proporzionale[21].

Da questa prospettiva, pur esaltando le virtù del governo rappresentativo, Mill rimarcò i due principali pericoli cui esso, così aderente alle condizioni politico-economico-sociali britanniche, poteva incorrere: «primo, l'ignoranza e l'incapacità generale del corpo controllante o più precisamente l'insufficienza delle sue qualità intellettuali; secondo, il pericolo che questo corpo sia soggetto alla sfera di influenza di interessi che non coincidono con gli interessi della comunità»[22]. Pericolo, quest'ultimo, inscritto in qualsiasi scivolamento delle procedure democratiche a questione di puro «governo della maggioranza numerica», interessato alla sola traduzione legislativa dei propri interessi «di classe o di parte» come interessi dell'intera collettività. Esito per contrastare il quale Mill evocava un elevato «*ethos*»[23] pubblico, guadagnabile attraverso l'azione illuminata di *élites* il cui voto – qui il *punctum crucis* della nostra riflessione – doveva allora pesare di più rispetto a quello di una collettività ancora largamente immatura e, pertanto, prigioniera di interessi di parte che non riuscivano ad elevarsi al di là dell'immediata soddisfazione di istanze e bisogni giornalieri[24].

Intento precipuo del disegno riformatore di Mill era, dunque, quello di attribuire un voto plurimo alle *élites* culturali e professionali; voto da poter esercitare in più collegi elettorali e che avrebbe scontato il solo limite di «accertare chi in concreto meriti questo diritto». Dilemma la cui risoluzione appariva a Mill «impossibile per quanto riguarda i singoli individui», ma non «per quanto concerne le masse». In tal caso, infatti, non si tratterebbe di ric-

[20] Come ha evidenziato M. Prospero, *op. cit.*, XIII, nelle *Considerations* «Mill intende conferire una cornice teorica allo sforzo, che ha intrapreso in diversi momenti e occasioni, di andare oltre i credi politici del vecchio liberalismo (istituzioni come scelta razionale, strumenti per fini) e del conservatorismo (istituzioni come organismi naturali, consuetudinari). Il suo tentativo non è condotto però sul piano dei soli concetti politici, ma viene calibrato a ridosso dei problemi pratici e amministrativi che emergono nella vicenda delle moderne istituzioni del parlamento in relazione ai processi storici e spingono verso nuove esplorazioni di cultura politica».

[21] «Ogni soggetto che non versa in una condizione di tutela ed è direttamente interessato ai problemi, ha diritto di esprimere il proprio voto. Non è possibile negare questo diritto ad avere voce se non quando il suo esercizio urta con la sicurezza della collettività. Completamente diversa» appariva però a Mill la questione «se tutti debbano vantare un voto, e un voto uguale». Cfr., J.S. Mill, *op. cit.*, p. 126.

[22] J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 82.

[23] Come lo stesso Mill non mancò di precisare, «in ogni elezione politica, anche nel caso del suffragio universale (e anche a più forte ragione nel caso del suffragio limitato) esiste per il votante un'obbligazione morale assoluta di considerare non il suo interesse privato ma l'interesse pubblico, di votare secondo il proprio intelligente criterio esattamente come sarebbe obbligato di fare s'egli fosse l'unico votante e l'elezione dipendesse da lui solo». Così, J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 180. Sulla dimensione etica della concezione istituzionale di Mill inevitabile è il rinvio a N. Urbinati, *L'ethos della democrazia. Mill e la libertà degli antichi e dei moderni*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

[24] Scrive, ancora, Mill: «Il governo rappresentativo dovrebbe essere costituito in modo da mantenere questo stato di cose: cioè non dovrebbe permettere ai numerosi interessi di classe di essere così influenti da prevalere sulla verità e sulla giustizia o contro altri interessi particolari. Dovrebbe garantire sempre un equilibrio siffatto, tra i vari interessi individuali, da costringere ciascuno di essi a non poter contare sul successo a condizione di attirare a sé almeno una gran parte di coloro che agiscono per motivi più elevati e sulla base di vedute più comprensive e aperte». Così, J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 131.

ercare o stabilire una differenza quantitativa o «di grado», come pure la chiamava Mill, ma «qualitativa tra cose incommensurabili», giacché «ogni soggetto deve sentirsi offeso se la sua opinione non può essere espressa o vagliata. Solo un pazzo invece può sentirsi colpito solo perché si riconosce l'esistenza di altri soggetti con opinioni e aspirazioni superiori alle sue». Quel che occorre «soltanto assicurarsi» è che «questa superiore influenza accordata alle persone capaci venga attribuita sulla base di motivi giusti e comprensibili»[25].

Mill era, infatti, convinto che l'introduzione del voto plurimo non fosse affatto contraria all'ascesa dell'ideologia democratica (anche) in Gran Bretagna, dacché questa pareva appuntare la sua critica sui privilegi legati alla ricchezza piuttosto che sulla – per Mill fisiologica – «superiorità personale» di una ristretta cerchia di individui. Il che, è ancora Mill a precisarlo con inattuale chiarezza, consentiva di accettare, senza particolari turbamenti morali o sociali, che «solo la superiorità intellettuale di un individuo può giustificare che si apprezzi l'opinione come qualcosa di più di una opinione di un solo individuo»[26]. Superiorità intellettuale non già inscritta *iure sanguinis* all'interno di ristrette e inaccessibili oligarchie sociali, ma talora emergente – invero, alquanto problematicamente – anche nell'umanità più povera e diseredata, cui, dunque, era necessario consentire l'accesso all'istruzione[27]. È un'oligarchia aperta, si potrebbe dire, pur con i limiti prima esplicitati, quella che Mill intendeva premiare attraverso il riconoscimento del voto plurimo, a testimonianza della sua estrazione borghese e della dinamicità che essa imprime alla concezione del potere elaborata da un pensatore che nutriva «fiducia nella forza naturale della ragione e della verità»[28].

Cionondimeno, lo stesso Mill fu costretto a confessare l'indisponibilità di strumenti che consentano di accertare la suddetta «superiorità intellettuale». Appariva, pertanto, impossibile indicare in concreto, e in modo sufficientemente puntuale, i criteri per assegnare al voto di un «associato nelle Università di Oxford o Cambridge» o di un «capo-officina» un *surplus* valoriale e numerico rispetto a quello di un operaio. Mill si limitò, perciò, a ribadire che «il vero valore del governo rappresentativo andrebbe rintracciato in questa direzione», dacché «la strada maestra dell'innovazione politica e del reale miglioramento è quella che induce a lavorare nella direzione qui delineata»[29].

È innegabile. L'aspirazione al voto plurimo interseca quella tendenza epistocratica radicata in alcune note pagine platoniane sul «governo dei filosofi» o «*noocrazia*»[30]. Non a caso, è lo stesso Mill a citare espressamente Platone allorché rimembra la sempiterna predisposiz-

[25] J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 127.
[26] J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 75.
[27] Scrive J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 129: «A mio parere il voto plurimo è un diritto aperto anche all'individuo più povero che, a dispetto degli ostacoli, può affermarsi in virtù della sua intelligenza».
[28] J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 131, il quale ribadisce, ancora una volta, che, «se le speranze migliori che si possono formulare su questi argomenti fossero anche certezze, propugnerei sempre il voto plurimo. Non presento il voto plurimo come un istituto desiderabile in sé, lo considero solo relativamente buono». «Ogni cittadino», infatti, «dovrebbe convenire che è per lui un bene fare in modo che tutti dispongano di una certa influenza ma che i cittadini più colti sviluppino una influenza maggiore. Le istituzioni dovrebbero mettere in pratica questa credenza dei singoli e lo Stato dovrebbe professarla. Proprio questo è lo *spirito* delle istituzioni di una nazione» (p. 132).
[29] Cfr., dunque, anche per una più esaustiva ricognizione delle riflessioni milliane, J.S. Mill, *op. ult. cit.*, pp. 128-129.
[30] A ricordarlo è R. De Mucci, nel *saggio* introduttivo di J. Brennan, *op. cit.*, p. 18.

ione degli aspiranti al potere «a lusingare strumentalmente e pretestuosamente i sentimenti degli elettori e a farsene interpreti»[31]; predisposizione per contrastare la quale doverosa si stagliava la necessità che «a dare il tono al sentimento pubblico» siano i titolari del voto plurimo, anziché i demagoghi. Con ciò, tuttavia, non giustificando in alcun modo l'obbedienza passiva della massa agli individui dotati di «superiorità intellettuale», ma anzi espressamente invocando il dialettico equilibrio tra le parti contrapposte che strutturano l'assetto sostanziale della Costituzione britannica. «Per nessun motivo», infatti, «il voto plurimo va associato a requisiti troppo esigenti che rendano alla classe che li soddisfa il potere prevalente sull'intera collettività»[32].

3. Mill e la proposta di istituire una «Commissione di codificazione» all'interno di un Parlamento che «sorveglia» e «controlla» il Governo

Oltre al voto plurimo, di cui – lo si è appena visto – lo stesso Mill sottolineava la difficile istituzionalizzazione sul piano giuridico-formale, il pensatore di Pentonville elaborò un ulteriore meccanismo capace, nelle sue intenzioni, di garantire la qualità dei processi legislativi senza, peraltro, imbattersi nelle più complesse questioni epistocratiche sollevate dal primo.

Non era il solo corpo elettorale, infatti, a palesare, nella sua generalità, la mancanza di qualità intellettuali necessarie a sostenere culturalmente i meccanismi decisionali del «governo rappresentativo». Una simile carenza Mill la scorgeva anche all'interno del corpo rappresentativo, spesso incapace di formulare proposte e di organizzare efficacemente l'azione governativa, oltre che limitato, nelle sue capacità operative, dall'errato intendimento di ritenere conclusa la propria attività istituzionale con l'esercizio di «una facile parola», cui si associava la ricerca costante, e non sempre trasparente, del consenso trasversale su testi in cui confluivano interessi plurimi e conflittuali, talora espressione di confinate aree geografiche[33]. Ciò determinava la scarsa qualità della legislazione e l'incapacità del Governo di assolvere appieno alla sua funzione decidente, all'interno di un contesto politico-istituzionale in cui «la riforma delle leggi» veniva paradossalmente affidata «a coloro che non le hanno studiate professionalmente»[34].

Mill era, pertanto, perentorio nell'affermare che «in fatto di legislazione come di amministrazione il solo compito cui una assemblea rappresentativa è idonea, non è di esplicare

[31] M.L. Salvadori, *op. cit.*, p. 289.
[32] J.S. Mill, *op. cit.*, p. 129.
[33] Con le parole di J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 112: «Quello che non ammetto è che questi interessi locali che si organizzano secondo il territorio debbano essere ritenuti i soli interessi meritevoli di rappresentazione. Non accetto che quello geografico diventi l'unico canone di classificazione politica escludendo altri sentimenti e interessi».
[34] J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 70. «Tutte queste difficoltà», prosegue Mill, «vengono aggirate da un'assemblea rappresentativa che pretende di pronunciarsi su speciali misure di carattere amministrativo. Nel migliore dei casi, si insedia l'inesperienza che è chiamata a giudicare dell'esperienza. L'ignoranza pretende di giudicare il sapere. Non sospettando neppure l'esistenza di cose che ignora, l'inesperto è superficiale e supponente e tratta con leggerezza, se non con ostilità, ogni pretesa di far valere un giudizio più competente del suo. Ecco cosa si verifica quando intervengono motivi di interesse. In caso contrario si assiste allo spettacolo di un traffico poco trasparente, ancor più sfacciato e audace della corruzione più aperta che possa proliferare in un pubblico ufficio di un governo della pubblicità».

essa stessa questa funzione, ma di ordinare che venga esplicata da altri, di decidere a chi sarà affidata, di accordare o rifiutare la sanzione nazionale una volta compiuta». E tanto, dal momento che, a differenza di un ministro o di una commissione di legislazione, l'«assemblea non si sente per nulla responsabile» degli atti che ha approvato, soprattutto se ha conquistato «il favore dell'opinione pubblica». Ciò, non solo per una questione puramente numerica, dacché il carattere plurale dell'organo rende difficile – se non impossibile – imputare concretamente delle responsabilità, come dimostra il fatto che «non si è mai visto un deputato perdere il suo seggio solo perché ha votato su alcuni dettagli amministrativi»; ma, *radicitus*, poiché l'interesse dei deputati è quello di intercettare il favore immediato dell'opinione pubblica, allorché, invece, i risultati attesi dall'azione governativa si proiettano in un'ottica di lungo periodo, la sola nelle cui trame poter concretamente far valere la responsabilità per l'adozione di provvedimenti potenzialmente impopolari al momento della loro entrata in vigore[35].

Il compito più appropriato dell'istituzione parlamentare non è, allora, quello di governare, ma «sorvegliare e controllare il governo, (…) sottoporlo alla critica proiettando la luce della pubblicità dei suoi atti, (…) rimuovere i ministri che abusano del loro incarico o si comportano in modo contrario alla volontà espressa dalla nazione». Alla funzione di controllo sul Governo si associa, poi, quella, «non meno importante della prima, (…) di costituire al tempo stesso un comitato delle controversie della nazione e un congresso delle opinioni»[36]. Mill riteneva, pertanto, necessario far scegliere alla Camera elettiva e poi nominare dalla Corona i componenti di una «Commissione di codificazione» (*Commission of legislation*), in carica per un certo periodo di tempo («per cinque anni ad esempio»), esperti e tecnicamente in grado di assolvere l'alto compito loro affidato, consistente nella redazione di testi legislativi formati *anche* – ma non esclusivamente – in attuazione delle direttive formulate dalle Camere; direttive che, se inerenti «una legge che si prefigge uno scopo determinato, vanno considerate come imperative per i commissari che potrebbero disattenderle solo se si dimettono dall'incarico». Le Camere, a loro volta, avrebbero potuto accettare o rifiutare *in toto* o soltanto parzialmente il testo elaborato dalla Commissione, ma non modificarlo, essendo in tal caso doveroso il suo rinvio alla commissione.

I membri della Commissione sarebbero, poi, rimasti soggetti al potere di revoca del Parlamento «per motivi di condotta personale» o «per il rifiuto di preparare un disegno di legge conforme alle richieste parlamentari», e alla possibile mancata riconferma nella carica allo scadere dei cinque anni dalla nomina, così da aversi «un valido strumento per togliere chi si è rivelato non all'altezza del compito e per ricaricare il corpo con energie fresche»[37]. Energia politica invero necessaria per scongiurare che il governo rappresentativo si tras-

[35] Tanto le citazioni, quanto le riflessioni succitate sono tratte da J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 71.
[36] J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 78. Il Parlamento appare, dunque, a Mill come «un'arena nella quale riescono ad esprimersi in piena luce e nella disputa della discussione non solo l'opinione generale della nazione, ma anche l'opinione delle diverse categorie della nazione, e per quanto possibile quella di tutti gli individui eccellenti della nazione. In questa arena della discussione ogni cittadino è sicuro di trovare espressa anche la sua opinione, forse meglio di quanto potrebbe fare egli stesso, alle prove delle avverse polemiche da parte dei suoi amici di parte ma anche dei suoi avversari. Ciò fa sì che un'opinione venga sottoposta al dibattito pubblico. Anche chi vede soccombere la propria opinione ha così avuto la prova che, prima di essere accantonata, la sua idea è stata ponderata».
[37] J.S. Mill, *op. ult. cit.*, pp. 76-77.

formi in «pedantocrazia»[38], ossia in un'organizzazione burocratica in cui la politica, fattasi professione[39], ricerca e legittima l'immodificabilità delle regole che hanno concorso al consolidamento della situazione di potere dei ceti dominanti. Se ciò accadesse, infatti, «un governo di funzionari esperti» non saprebbe garantire alla «nazione» l'adozione degli «stessi atti positivi che porta a termine un governo libero»[40].

Nell'ottica della democrazia parlamentare, la proposta di istituire – a partire dalla Camera dei Lords – una «Commissione di codificazione» appare tra le più interessanti delle intere *Considerations* milliane. La «Commissione» rappresenterebbe, infatti, «l'elemento intelligenza», al cospetto di un Parlamento in cui albergherebbe «l'elemento volontà nella costruzione delle leggi», poiché preposto a consacrare, mediante il «consenso della nazione», il testo previamente redatto da un organo tecnicamente attrezzato a garantire la qualità del dato politico-normativo[41]. Qualità peraltro già ricercata, ancor prima dell'istituzionalizzazione del rapporto rappresentativo, attraverso il meccanismo del voto plurimo, cui la «Commissione di codificazione» inevitabilmente corrispondeva quale usbergo istituzionale ad ulteriore garanzia dell'adeguatezza della produzione legislativa al cospetto dei plurimi e conflittuali interessi rappresentabili dalla formula elettorale proporzionale[42]. Anzi, da questa prospettiva, sembrerebbe quasi che il liberale Mill non si accontentasse del solo voto plurimo e della formula elettorale proporzionale come strumenti di filtraggio degli interessi e delle competenze da garantire *ex parte institutionis*, ma volesse ulteriormente punteggiare la qualità dell'attività rappresentativa attraverso la costituzione di un organo a trazione tecnica e composto dalle menti più "allenate" della società.

Mill era, infatti, convinto dell'impossibilità di lasciare l'elaborazione delle politiche pubbliche «nelle mani di chi è abituato a parlare e formulare emendamenti» o «sapersi guadagnare i voti in una circoscrizione elettorale». La regolamentazione degli affari pubblici doveva, invece, essere affidata, tanto in materia di legislazione, quanto in tema di amministrazione (*i.e.*, di «governo»), all'«opera di menti addestrate ed esperte che alle loro spalle hanno studi lunghi e dispendiosi», le sole in grado di garantire la qualità e la sistematicità del complessivo ordito normativo. Oltre a non disporre del tempo necessario, per i meccanismi che ne presidiano la formazione e il funzionamento, il Parlamento e, per esso, soprattutto la Camera dei Comuni non apparivano, ai suoi occhi, in grado di traguardare siffatti risultati, dal momento che, «quando l'intera Camera si pronuncia sulla legge, le

[38] J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 86.
[39] Inevitabile, qui, il rinvio a M. Weber, *La politica come professione*, Roma, Armando Editore, 1997.
[40] J.S. Mill, *op. cit.*, p. 87.
[41] «Nessuno», infatti, precisa J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 76, «vorrebbe che questo corpo diventasse un potere che può *emanare* leggi».
[42] Con specifico riferimento al problema del governo, J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 80, sottolinea che «per godere insieme dei vantaggi del controllo popolare e di quelli offerti da una amministrazione e da una legislazione intelligente (ogni giorno più necessari dinanzi a problemi sempre più grandi e complessi) è necessario stabilire dei limiti razionali alle funzioni dei corpi rappresentativi». Ossia, affidare il governo «a un piccolo numero di uomini eminenti, esperti, preparati da una educazione e da una esperienza apposita», da rendere «personalmente responsabili di fronte alla nazione». E tanto, affidando il potere di controllo «ai rappresentanti della maggioranza».

opinioni e i capricci privati, fino a quel momento messi a tacere dalla competenza, ritrovano la loro seconda *chance* davanti al tribunale dell'ignoranza»[43].

Ecco, allora, spiegato il motivo per cui Mill, ancora una volta sul modello della democrazia ateniese, individuava nella «procedura della Camera dei Lord» il luogo istituzionale idoneo a «far entrare nella costituzione questo grande miglioramento», sancendo, al contempo, espressamente «la regola che ogni componente della commissione legislativa diventi pari a vita, a meno che non venga rimosso da un indirizzo del parlamento». Dalla Camera Alta, simile innovazione avrebbe poi propagato i suoi effetti, mediante l'applicazione, a quella Bassa, sino ad indurre «i semplici membri dei Comuni» a trovare «più agevole e favorevole presentare una legge non alla Camera ma alla commissione legislativa»[44]. Con il suo operare anche in funzione meramente consultiva, la Commissione di codificazione avrebbe certamente ridimensionato non solo il frequente sovrapporsi di istanze di modifica e/o integrazione legislativa espressione di interessi particolaristici o localistici, ma anche il ruolo del *Committee of the Whole House*, il quale, pur non «abolito formalmente», sarebbe tuttavia caduto «in desuetudine»[45], un po' come già accaduto al potere reale di veto. Epperò, «con dispositivi di questa natura la legislazione verrebbe a configurarsi come una attività che esige capacità, esperienza, studi speciali e la nazione conserverebbe la sua più importante libertà di essere governata solo dalle leggi approvate dai suoi rappresentanti eletti», liberandosi «dagli inconvenienti seri anche se inevitabili che l'accompagnano entro un processo legislativo male congegnato e una legislazione ignorante»[46].

4. Sulla perdurante attualità di alcune *Considerations* di Mill sulla doverosa qualità della produzione legislativa

Sono tanti i profili che, pur direttamente incidenti sul circuito politico-rappresentativo, queste brevi riflessioni sulle *Considerations* di Mill non hanno potuto approfondire per ragioni di economia di spazio e di continuità delle argomentazioni pur soltanto abbozzate.

Dall'espressa contrarietà di Mill rispetto a candidature elettorali imposte dal partito, che «spesso» trasformano «il candidato» in «un politico privo di rilevante personalità», di cui «tutti ignorano le opinioni ma non il simbolo del partito»[47], alla riprovazione per spese elettorali «folli» che favoriscono gli interessi della ricchezza a discapito della «superiorità

[43] J.S. Mill, *op. ult. cit.*, pp. 73-74. Inflessibile il giudizio che Mill dà dell'operato soprattutto dei Comuni: «quando una legge che presenta numerose clausole riesce ad essere discussa nei suoi risvolti particolari, come può raffigurarsi lo stato in cui esce dal lavoro del comitato! Sono omesse delle clausole strettamente collegate al funzionamento delle altre. Alcuni articoli incongruenti vengono inseriti solo per favorire interessi particolari o soddisfare i desideri di qualche deputato che minaccia altrimenti di ritardare l'entrata in vigore della norma. Dietro la sollecitazione di qualche saputello (*sciolist*) che in modo alquanto superficiale conosce l'argomento, vengono introdotti degli articoli integrativi le cui conseguenze non sono state previste dal deputato proponente e da coloro che li hanno sostenuti. Per questo alla sessione seguente toccherà correggere tutti gli effetti degli errori» (pp. 74-75).
[44] J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 77.
[45] J.S. Mill, *op. et loc. ult. cit.*
[46] J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 78.
[47] J.S. Mill, *op. ult. cit.*, p. 101.

intellettuale»[48]; per non dire, poi, dell'altrettanto ferma opposizione del pensatore di Pentonville al riconoscimento di somme di denaro a favore degli eletti, intese come un mero incentivo a ricercare la conferma nella carica per soddisfare esigenze meramente materiali, le più distanti dalla doverosa tensione verso l'interesse nazionale che dovrebbe alimentare l'attività rappresentativa.

E, ancora, un'analisi ben più approfondita avrebbe certamente meritato la contrarietà di Mill alla possibile introduzione di forme di mandato vincolato, come tali potenzialmente esiziali per l'attività di sintesi politica e strumento di oppressione delle minoranze, schiacciate dalla prevalenza numerica di maggioranze vincolate ad attuare le istruzioni provenienti dal collegio di elezione dei singoli deputati. O, infine, la sua ferma opposizione rispetto ad ogni forma di voto segreto, anch'esso percepito quale potenziale fattore di nascondimento dei reali interessi che contribuiscono alla formazione della volontà politica della «Nazione» e, per ciò stesso, ostacolo insormontabile per una pubblica opinione chiamata a controllare l'operato degli eletti e a far valere la loro responsabilità (pur soltanto politica) per il modo in cui hanno esercitato il mandato.

Con riferimento al mandato elettorale, alcune pagine delle *Considerations* disvelano una certa vicinanza intellettuale con quelle del Tocqueville della *Parte prima* della *Democrazia in America*, in cui il pensatore francese stigmatizzò quel «costume», che «si diffonde sempre più negli Stati Uniti» e che «finirà per rendere inutili le garanzie del governo rappresentativo»: il «piano d'azione» che, «eleggendo un deputato», gli elettori tracciano, imponendogli «un certo numero di obblighi positivi da cui egli non può in alcun modo allontanarsi». Nel far ciò, «è come se la maggioranza deliberasse direttamente sulla piazza pubblica», nelle trame di un «impero morale della maggioranza» che «si fonda in parte sull'idea che vi sia più saggezza e acume in molti uomini riuniti che in uno solo, nel numero piuttosto che nella qualità dei legislatori. È la teoria dell'uguaglianza applicata alle intelligenze», teoria che «attacca l'orgoglio dell'uomo nel suo ultimo rifugio» e che «perciò la minoranza (…) ammette solo a fatica e vi si abitua solo col tempo»[49].

Già da queste notazioni preliminari appare, dunque, evidente il legame delle riflessioni di Mill con quelle del pensatore francese in viaggio nel Nord America, entrambe incentrate sull'indispensabile tutela di una minoranza colta quale freno ai poteri della maggioranza numerica suffragata dal voto elettorale. Del resto, fu proprio la recensione di Mill alla *Democrazia in America* di Tocqueville ad avviare un carteggio tra i due pensatori liberali, tratteggiando un percorso di riflessione che – pur attraversato da (inevitabili) divergenze – porterà Mill ad affermare, proprio sulla scia di Tocqueville, che «l'uguaglianza applicata alle intelligenze non è il sistema migliore per assicurarsi una democrazia ben amministrata», in quanto, riducendo la democrazia al «solo governo della maggioranza

[48] Motivo, questo, per cui – come pure si è anticipato – Mill prediligeva l'adozione del metodo di Hare, il solo per lui capace di offrire «maggiori garanzie rispetto ad altri congegni circa la possibilità di veder premiate le attitudini intellettuali dei rappresentanti», scongiurando l'elezione dei soli notabili locali a favore di quella di «personalità indipendenti». «Nessun altro sistema», sottolineava Mill, «riuscirebbe a portare in Parlamento l'élite del paese». È «falsa», infatti, «una democrazia che non dà rappresentanza a tutti ma solo alle maggioranze locali e cancella dal parlamento ogni spazio riservato alla minoranza colta del paese». Così, J.S. Mill, *op. ult. cit.*, pp. 106-107.

[49] A. De Tocqueville, *La democrazia in America*, Milano, Rizzoli, 1982, p. 254.

numerica», questo non sarebbe in grado di garantire «la considerazione imparziale degli interessi generali»[50].

I profili che nelle pagine che precedono si è tentato di ricostruire a tinte rapide e veloci attengono, dunque, più specificamente, a questioni strettamente – ma non esclusivamente – connesse alla democrazia parlamentare e alla problematica ricerca della qualità tecnico-scientifica della produzione legislativa. Allo stesso modo di quel che accadeva nella realtà costituzionale osservata da Mill, anche i Parlamenti contemporanei faticano ad assumere le sembianze di organi di «volontà» rispetto a consessi più ristretti e tecnicamente esperti, chiamati a costituire «l'elemento intelligenza» nella produzione legislativa. Anzi, è tutt'oggi contestata l'opportunità di favorire una simile mutazione genetica delle Assemblee legislative, in quanto ciò sembrerebbe poter sacrificare il contenuto propriamente politico dell'attività rappresentativa sull'altare della "ragionevole" prevalenza delle competenze tecnico-scientifiche.

Ed è qui, allora, che le *Considerations* rivelano percorsi argomentativi potenzialmente innovativi al cospetto di una realtà economico-politica sempre più complessa da «governare», attraversata com'è da problematiche scientifiche di cui i Parlamenti non possono non tener conto. Percorsi argomentativi in parte confluiti all'interno di proposte di correzione epistocratica dei meccanismi di funzionamento della democrazia rappresentativa, che, preso atto della generalizzata incompetenza della classe politica e dell'apatia o ignoranza della più gran parte dell'elettorato, hanno sottolineato la doverosità di «pensare in modo scientifico e razionale la politica». Ciò che, nelle argomentazioni di Jason Brennan, apparirebbe possibile solo sostituendo alla conflittualità propriamente politica, radicata nell'uguaglianza del diritto di elettorato attivo e passivo, un «governo dei competenti» o di «coloro che sanno», ottenuto mediante una più attenta selezione del corpo elettorale, prima ancora che – com'era in Mill – attraverso la modifica dei meccanismi di funzionamento degli organi rappresentativi. Ossia, provando a riassumere in poche righe il contenuto delle proposte di Brennan, introducendo legislativamente: *I)* il suffragio ristretto (limitato a coloro che risultino sufficientemente informati); *II)* il voto plurimo (con i cittadini "competenti" chiamati ad esercitare un voto dal coefficiente maggiore); *III)* il voto soppesato (subordinato ad un esame inerente a materie che definiremmo di scienza politica); *IV)* il suffragio per sorteggio (con successiva formazione dei sorteggiati); *V)* il suffragio universale limitato dal diritto di veto degli esperti[51].

[50] J.S. Mill, *op. cit.*, p. 98. Per una ricostruzione dei punti di contatto nel pensiero dei due pensatori, cfr. M. Zoli, *Nell'Ottocento liberale: Tocqueville e John Stuart Mill*, in *Treccani online*.

[51] Sugli aspetti qui soltanto velocemente lambiti, cfr., *amplius*, J. Brennan, *op. cit*. In particolare, Brennan considera gli elettori o alla stregua di «hobbit», ossia di individui apatici che non hanno pur basilari cognizioni politiche, o come «hooligan», intendendo con ciò indicare coloro che si informano sulle questioni politiche, ma sono "di parte", e dunque irrazionali. Vi sono poi alcuni elettori «vulcaniani», i quali si approcciano alla politica con metodo scientifico-razionale, ma sono una esigua minoranza. Ecco, dunque, spiegato il motivo per cui Brennan ritiene irrazionale l'intero sistema forgiato attorno all'eguale diritto di voto, dacché il voto, prima ancora che un diritto, si rivelerebbe uno strumento di potere nelle mani della maggioranza incolta degli elettori che, data la sua prevalenza numerica, finirebbe per nuocere allo stesso interesse pubblico. Ed ecco allora perché, ancora, Brennan ritiene doveroso modificare tale meccanismo ugualitario prevedendo che, per poter partecipare alle votazioni, sia doveroso dimostrare di possedere un certo grado di conoscenza delle problematiche che investono l'azione dei Governi.

Ora, senza poter qui adeguatamente indagare le plurime problematiche dischiuse dalla legittimazione di un presunto «governo dei competenti» e dalla ridefinizione del concetto stesso di politica che la sua eventuale introduzione determinerebbe, quel che parrebbe opportuno evidenziare è che, soprattutto al cospetto di questioni politicamente – ma non scientificamente – controverse, come sono quelle che attengono alla crisi climatico-ambientale, le leggi approvate dai Parlamenti appaiono, quando non del tutto assenti, troppo spesso espressione istituzionale di quello che Mill definiva il «tribunale dell'ignoranza», alimentato da statiche visioni ideologiche prive della doverosa razionalità tecnico-scientifica. Per non dire, poi, dello stato non certo soddisfacente in cui versa la funzione di controllo politico sull'Esecutivo, sempre più ridotta a mero avallo formale di innovazioni normative espressione di micro-interessi soltanto inclusi – ma non sintetizzati – dai rappresentanti dell'intera collettività.

Parrebbe innegabile: seppur in misura inferiore rispetto alle riflessioni burkeane sulla rappresentanza della «nazione»[52], anche in Mill affiora un certo ancoraggio metafisico, evidente allorché egli costruisce la sfera pubblica su «verità» e «ragione» attraverso l'azione delle «minoranze colte». Epperò, a differenza del "Cicerone britannico", le pagine di Mill sulla democrazia parlamentare non sembrano anestetizzare del tutto l'antagonismo politico nell'astratta e unificante idea della rappresentanza nazionale, sebbene gli elementi di conflittualità siano maggiormente recuperati "dall'alto", attraverso l'azione della Commissione di codificazione, piuttosto che "dal basso", attraverso il voto plurimo (di difficile istituzionalizzazione), la formula elettorale proporzionale e i corpi rappresentativi locali. Il che, per più aspetti, ha condotto la modernità politico-costituzionale a rigettare, nella loro interezza, le proposte di Mill su voto plurimo e Commissione di codificazione, senza, tuttavia, adeguatamente vagliarne possibili applicazioni "corrette" all'interno di un Parlamento organizzato e funzionante per gruppi, e non già per il tramite di singoli notabili rappresentanti[53].

In particolare, è la proposta di istituire una «Commissione di codificazione» che sembra poter rivelare, nei limiti che ora si andranno esplicitando, una sorprendente attualità proprio con riferimento alla risalente questione del rapporto tra scienza e democrazia. È attraverso l'attività delle commissioni parlamentari[54], infatti, che le coeve Assemblee legislative tentano di acquisire conoscenze tecnico-professionali necessarie ad elevare la qualità della produzione legislativa, adeguandola al perpetuo divenire delle acquisizioni tecnico-scientifiche che incidono sulla (qualità della) vita degli individui. Tuttavia, almeno per quel che concerne l'ordinamento italiano, ancora assenti appaiono forme istituzionalizzate – e

[52] Con riferimento alle quali cfr. A. Torre, *Edmund Burke nell'Inghilterra di Giorgio III: politica, costituzione e forma di governo*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 29/I semestre 2015 – *Il pensiero di Edmund Burke. Costituzionalismo ereditato e costituzioni rivoluzionarie*, Edizioni Università Macerata, Macerata, 2015, pp. 13-45, e, se si vuole, F. Sicuro, *Costruire l'interesse della «Nazione» in Parlamento. Edmund Burke e il libero mandato parlamentare*, in *Questa Rivista*, n. 1, 2024, pp. 268-285. Ad ogni modo, per un diretto confronto con le argomentazioni burkeane, cfr. E. Burke, *Speech to the Electors of Bristol (1774)*, brano riportato – con il titolo «No al mandato imperativo» – in D. Fisichella (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1983.

[53] Sull'ontologica organizzazione per gruppi dei Parlamenti contemporanei cfr. A. Gusmai, *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Bari, Cacucci, 2019.

[54] Organi interni delle Camere su cui ragiona C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012.

dunque trasparenti – di consultazione di esperti e formazioni sociali chiamati a dare fondamento tecnico-scientifico al dato politico-legislativo poi approvato dall'Aula o direttamente dalle commissioni. L'informalità della loro audizione impedisce, infatti, di realizzare, se non di rado, il concreto incremento della qualità del dato legislativo, stante anche l'insoddisfacente rendimento di altre soluzioni istituzionali (dal Comitato per la legislazione alla valutazione delle politiche pubbliche) immaginate per traguardare un sì rilevante obiettivo. Il che, sia detto per inciso, ad ulteriore riprova di quanto argomentato da Mill sull'impossibilità di incrementare la qualità dei testi legislativi senza allargare il perimetro delle competenze a sostegno – ma non in sostituzione – dell'istruttoria legislativa su cui poi si pronunceranno i rappresentanti della «nazione»[55].

Ed ecco che, allora, soluzioni istituzionali ispirate – ma non del tutto aderenti – al modello della «Commissione di codificazione» elaborato da Mill potrebbero probabilmente garantire che i legislatori assorbano "a monte", nel procedimento legislativo, le evidenze scientifiche necessarie a "governare" una realtà sempre più complessa, onde evitare che siano poi "a valle" i soli giudici, o gli apparati tecnico-amministrativi[56], a dover re-inserire nel discorso costituzionale la necessaria legittimazione scientifica del dato normativo. Le Camere potrebbero, dunque, riconoscere come formalmente doverosa l'audizione – secondo crismi di trasparenza tutt'oggi assenti – di esperti e formazioni sociali nella fase genetica dell'*iter legis* che si svolge in commissione[57] o, in via non necessariamente alternativa, il ricorso diretto a commissioni speciali formate da esperti estratti a sorte da un elenco formato da studiosi di riconosciuta fama internazionale (non per forza della stessa nazionalità,

[55] Sulla rappresentanza nazionale senza vincolo di mandato, cfr., *inter alia*, e con prospettive diverse, N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991; S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004; A. Morelli, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, ES, 2018; C. Martinelli, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2018.

[56] Ed è proprio per la presenza di tali organi «composti da personale scelto sulla base delle loro competenze, del loro sapere e della loro esperienza, secondo il *merit system*», che S. Cassese, *op. cit.*, p. 14, muove una critica alle riflessioni di Jason Brennan sull'«epistocrazia», dacché, sotto tale aspetto, «gli odierni ordinamenti sono già in larga misura epistocratici, come Brennan stesso riconosce quando considera il potere della Corte suprema di dichiarare incostituzionali atti deliberati da organi democratici». Cionondimeno, residuerebbero «ancora spazi per innestare ulteriori elementi epistocratici nelle democrazie», come testimonierebbero gli artt. 48 Cost. (che «apre due spiragli, quello dell'incapacità civile e quello della riserva di legge finale»), 33 Cost. (che richiede l'abilitazione per l'esercizio delle professioni), 51 Cost. (che dispone che l'accesso ai pubblici uffici avvenga sulla base dei requisiti previamente stabiliti dalla legge) e 84, 97 e 106 Cost., i quali ultimi stabiliscono requisiti d'età (l'art. 84: il compimento dei cinquant'anni per poter essere eletto Presidente della Repubblica) e di "merito" (gli artt. 97 e 106 Cost.) per accedere ad impieghi pubblici e magistratura. Il che, a detta del prof. Cassese, riproverebbe che «l'epistocrazia può operare come correzione della democrazia, come un suo limite, non al posto di essa, salvo tornare al suffragio limitato per livello di istruzione». Sicché, «requisiti ulteriori di candidabilità possono essere disposti, insieme ad azioni positive che diano un contenuto al principio di eguaglianza in senso sostanziale, per rendere concreto l'articolo 3 della Costituzione» (p. 15).

[57] Insistono sull'apertura della fase genetica dell'*iter legis* all'intervento di esperti e formazioni sociali A. Ruggeri, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2017, pp. 6-7, e A. Gusmai, *Note minime sul rapporto tra sistemi elettorali e rappresentanza politica*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2018, pp. 12-13.

eno per alcuni dei loro componenti – in via digitale[58], così da facilitare la partecipazione di esperti internazionali. Come anche in parte argomentato da Mill[59], il testo licenziato da tali commissioni potrebbe comunque essere rigettato dall'Aula o da essa essere modificato, soltanto però attraverso una formale e trasparente motivazione delle ragioni che hanno indotto i parlamentari a non accogliere o modificare i rilievi e il testo previamente elaborato dagli esperti, soprattutto in alcune materie scientificamente rilevanti (tutela dei diritti fondamentali, ambiente, salute, clima, energia, etc.). Tutto ciò potrebbe, dunque, responsabilizzare, dinanzi all'opinione pubblica e agli stessi partiti di appartenenza, parlamentari spesso facilmente e informalmente raggiungibili da gruppi di pressione e interessi privatistico-localistici, nella perdurante e grave assenza di una regolamentazione pubblica e trasparente del fenomeno del *lobbying* nell'ordinamento italiano[60]. E, in tal modo, restituire centralità ad una partecipazione non necessariamente radicata nella consistenza numerica, ma nella qualità delle argomentazioni che l'associazionismo civile e scientifico si dimostra capace di immettere in processi politici resi finalmente trasparenti e responsabili.

Piuttosto che immaginare un Governo «dei competenti»[61], quel che parrebbe realmente improcrastinabile è l'individuazione di adeguate forme di selezione dei rappresentanti politici; forme capaci di individuare, al di là o in aggiunta alla mera 'nomina' da parte delle segreterie di partito, candidati allo *status* di rappresentanti della «Nazione» dotati delle competenze e della professionalità richiesta per esercitare una sì rilevante funzione pubblica[62].

Nella contemporaneità, il compito più difficile del costituzionalismo sembra essere proprio questo: incorporare nella democrazia, senza annullarla o umiliarla, la dimensione scientifica delle decisioni politiche. Troppo spesso, infatti, su questioni etico-morali e ambientali il cittadino è costretto a confrontarsi con le acquisizioni scientifiche soltanto dinanzi ad organi giurisdizionali[63], con ciò, peraltro, alimentando non solo una sempre più critica cont-

[58] Su tali aspetti, sebbene in chiave più critica rispetto alle riflessioni qui enucleate, cfr. N. Lupo, *La rivoluzione digitale e i suoi effetti sull'attività parlamentare*, in *Lo Stato*, n. 17, 2021.

[59] Sebbene, come ha argomentato J.H. Burns, *J.S. Mill and Democracy*, in J.B. Schneewind (ed.), *Mill. A collection of Critical Essays*, London, 1968, 315, Mill fosse fermamente convinto che «non è compito del popolo governare, esso può solo scegliere un'assemblea ben qualificata incaricata di governare in sua vece; non tocca all'assemblea fare le leggi, ma solo vedere che sono fatte da un comitato di esperti».

[60] Sul *lobbying* e sulle numerose questioni da esso sollevate, cfr. P.L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, Bologna, il Mulino, 2019.

[61] Metodo epistocratico che parrebbe, in qualche modo, emergere già nelle argomentazioni di uno dei leader della c.d. Destra storica, Marco Minghetti, il quale, ne *I partiti e la ingerenza loro nella giustizia e nella amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881, p. 78, rilevava che «il progresso delle scienze e della divisione del lavoro richiedono che il governo sia posto nelle mani non solo degli individui più capaci in modo generico ma di quelli che sono più specialmente tecnici. Ora la forma parlamentare ed il governo di partiti sono l'antitesi di questo principio. La tendenza scientifica porta l'elemento tecnico contrapposto al politico: in avvenire non sarà possibile far ministro dell'agricoltura un maestro di musica e di marina un avvocato». La citazione di Minghetti è tratta da A. Di Giovine, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, p. 92, nt. 257.

[62] Come ha sottolineato G. Pasquino, *Rappresentanza e decisione*, in Id. (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1988, 59, «rappresentare è decidere con competenza su mandato popolare».

[63] Sulle complesse questioni sollevate dall'attività interpretativo-applicativa degli organi giurisdizionali, cfr., *amplius*, A. Gusmai, *Giurisdizione, interpretazione e co-produzione normativa*, Bari, Cacucci, 2015.

rapposizione tra Parlamento e magistratura[64], ma lo stesso ridimensionamento di un'istituzione parlamentare come incapace di intercettare e soddisfare esigenze di tutela inestricabilmente connesse al divenire delle tecno-scienze. Riattualizzare alcune pagine milliane sulla democrazia parlamentare potrebbe, allora, consentire di individuare strumenti istituzionali capaci di riattivare un'energia politica che, attraverso la partecipazione di esperti e formazioni sociali, possa a sua volta garantire la qualità di una funzione rappresentativa sempre più autoreferenziale, a trazione verticistica e ingabbiata nella ricerca del consenso elettorale che scandisce il "tempo" e definisce i contenuti (lo 'spazio') della politica contemporanea.

[64] Contrapposizione alquanto critica, spesso rivelatrice della «incapacità del legislatore di porre in essere adeguate regole di fronte alle continue sollecitazioni sociali». Così, A.M. Nico, *Il diritto giurisprudenziale "creativo" è uguale per tutti? Brevi osservazioni sui confini della funzione giurisdizionale*, in Aa.Vv., *Atti del Convegno Annuale del Gruppo di Pisa su Dis-uguaglianza e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 237.