

Lo sviluppo della democrazia liberale: un itinerario da John Locke a John Stuart Mill

GIOVANNA SCATENA*

Sommario: 1. Introduzione; 2. L'avvio della tradizione liberale con Hobbes e Locke; 3. Il liberalismo maturo di Bentham e Mill.

Abstract: This essay, from John Locke to John Stuart Mill, focuses on the development of the liberal tradition in politics. Much in the history of Liberalism was a set of important challenges to Hobbes's emphasis on the necessity of an absolute sovereign. John Locke, for instance, argued for a limited sovereignty of which people were the true repository. But, the main problem of liberals was how to protect the right to the unlimited accumulation of private property basing, at the same time, their claims to liberty on the fundamental equality of all individuals. On the other hand, democrats had the problem of how to reach the right of all individuals to determine their lives where all possibilities of material well-being and progress were based on private property. For Mill, Liberalism needed Democracy. First, it needed Democracy for ethical reasons and, secondly, to avoid the total disaffection of the lower classes, the majority. His theory - affected by Bentham's thought - is not based, like that of Hobbes or Locke, on the idea of certain inherent natural rights of the individual, but upon the doctrines of Utilitarianism. In Bentham's view the obstacles to good government were the sinister interests of the ruling classes. In a democracy the ruling few could only further the interests of the whole community, because there were different kinds of institutional arrangements that limited the power of the rulers. Bentham thought that the rulers could still further their sinister interest even if there was a separation of powers and the good government was guaranteed only if the rulers followed the will of the people. The balanced constitution was the traditional answer to this problem, but Mill proved, that it would not work: the only way to guarantee good government was to create a system where the people elected their representatives. The chief mechanism for keeping the elected representatives in check was to have a short interval between elections.

Keywords: Liberalism, Democracy, Utilitarianism, government, sovereignty.

1. Introduzione

I cambiamenti storici che contribuirono allo sviluppo del pensiero liberale e liberal-democratico moderno furono estremamente complicati: le lotte tra monarchi e baroni sugli ambiti dei diritti di autorità e le ribellioni contadine contro il peso eccessivo delle tasse, le obbligazioni sociali, la diffusione del commercio e delle relazioni di mercato, i cambiamenti nel campo della tecnica militare, il consolidamento delle monarchie nazionali - specialmente in Inghilterra, Francia e Spagna -, l'influenza

* Docente di Lingua e cultura inglese presso l'Università degli Studi "Guglielmo Marconi" (Roma).

crescente della cultura rinascimentale, gli scontri religiosi e la sfida alle pretese universali del cattolicesimo, la battaglia tra Stato e Chiesa.

Dal XV al XVIII secolo due differenti forme di regime politico dominarono in Europa le monarchie «assolute» (tra le quali quelle di Francia, Prussia, Austria, Spagna e Russia) e le monarchie «costituzionali» o repubbliche di Inghilterra e Olanda¹. L'assolutismo segnò la nascita di una forma di Stato basata sull'assorbimento delle unità politiche più piccole e deboli dentro una forte struttura politica, su una rafforzata capacità di governare sopra un'area territoriale unificata, sull'estensione della gestione fiscale, su un sistema di leggi e di ordine pubblico rafforzato attraverso l'intero territorio e, infine, sul consolidamento di un dominio «più continuo, calcolabile ed efficace da parte di un singolo capo di Stato»². Certamente i principi assolutistici erano i soli ad avere il diritto legittimo di decidere sugli affari dello Stato. Una delle più notevoli affermazioni di tale opinione è stata attribuita a Luigi XV: «il potere sovrano esiste nella mia sola persona e soltanto grazie a me le corti possono esistere ed esercitare autorità [...]. L'autorità può essere esercitata soltanto in mio nome [...] il potere legislativo appartiene soltanto a me [...] l'ordine pubblico emana da me, che ne sono supremo guardiano [...] i diritti e gli interessi della nazione sono necessariamente tutt'uno con i miei e riposano nelle mie sole mani»³.

Il monarca rivendicava la totale autorità su tutte le materie della legge umana perché tale ampio mandato era concepito come trasmesso dalla volontà di Dio, la legittimazione del re era dunque basata sul «diritto divino». La monarchia assoluta costituì progressivamente il picco di un sistema di regole centralizzato ed ancorato ad una esigenza di potere supremo ed indivisibile: il *potere sovrano* o *sovranità*. Tale sistema si manifestò innanzitutto nella *routine* e nei rituali della vita di corte, tuttavia poté svilupparsi un nuovo apparato amministrativo che implicò la nascita di burocrazie ed eserciti permanenti⁴. Se la monarchia francese del XVII secolo rappresentò il migliore esempio di una corte assolutista, la Prussia degli Hohenzollern costituì il «prototipo del governo del re»⁵.

L'assolutismo quindi mise in moto un processo di formazione dello Stato che cominciò a ridurre la variabilità sociale, economica, culturale e legale all'interno degli stati stessi, espandendo invece la variabilità tra gli stati⁶. Seguendo un'interpretazione di questi cambiamenti, l'espansione del potere

¹ M. MANN, *The Sources of Social Power*, Cambridge University Press, Cambridge 1986, vol. I, cap. 14.

² G. POGGI, *The Development of the Modern State*, Hutchinson, London 1978; trad. it. *La vicenda dello Stato moderno*, Il Mulino, Bologna 1978, cap. 2.

³ *Ibidem*, pp. 60-61.

⁴ Cfr. M. MANN, *The Sources of Social Power*, cit., p. 476.

⁵ G. POGGI, *Lo Stato. Natura, sviluppo, prospettive*, Il Mulino, Bologna 1992.

⁶ C. TILLY, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton 1975; trad. it., *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna 1984, p. 19.

amministrativo dello Stato fu in larga parte possibile grazie all'estensione della capacità dello Stato di controllare le popolazioni assoggettate⁷.

In realtà, non fu semplice concentrare il potere sull'apice dell'organizzazione statale, nonostante il potenziamento del centro burocratico: con la crescita dei poteri amministrativi crebbe anche la dipendenza dello Stato stesso da forme cooperative di relazioni sociali e non fu più possibile per lo Stato gestire i propri affari contando soltanto sull'uso della coercizione. Di conseguenza, si stabilì una maggiore reciprocità tra governanti e governati, e più estesa fu tale reciprocità, maggiori furono le opportunità per i gruppi subordinati di influenzare i loro stessi governanti.

L'assolutismo, quindi, creò dentro se stesso una spinta alla crescita di nuove forme e di nuovi limiti al potere dello stato, ovvero il costituzionalismo e la partecipazione nel processo di governo da parte dei gruppi detentori del potere. Inoltre, tra gli avvenimenti che contribuirono alla formazione di nuovi modi di pensare alla forma adeguata dello Stato il più importante fu la Riforma protestante. Non fu solo una sfida all'autorità e alla giurisdizione del Papa in tutta l'Europa, essa sollevò con la massima efficacia importanti questioni che riguardavano l'obbedienza e gli obblighi politici.

A chi era dovuta la fedeltà? Alla Chiesa cattolica, a un sovrano protestante o a particolari sette religiose? Le lotte accanite tra le diverse fazioni religiose che si diffusero in Europa nella seconda metà del XVI secolo, e che culminarono nella Guerra dei Trent'Anni in Germania, mostrarono che la religione stava diventando una forza disgregante⁸. E divenne evidente, molto gradualmente, che i poteri dello Stato dovevano essere separati dagli impegni dei sovrani derivanti dalla loro adesione ad una particolare fede religiosa⁹.

Questa era l'unica conclusione che permetteva di affrontare in modo più avanzato i dilemmi di governo creati da religioni in conflitto, ognuna delle quali cercava di assicurarsi quel tipo di privilegi che la Chiesa medievale aveva preteso. Ma non fu solo il conflitto nato dai movimenti della Riforma ad avere un'influenza duratura sul pensiero politico perché, nel cuore stesso delle dottrine di Lutero e Calvino, vi era una nuova concezione della persona, intesa come «un individuo»: egli era il giudice sovrano di tutta la sua condotta di vita e direttamente responsabile dell'interpretazione e dell'esecuzione della volontà di Dio.

Tale nozione ebbe conseguenze profonde e dinamiche. Pose, infatti, una distanza tra l'individuo e il «sostegno istituzionale» diretto della Chiesa favorendo così la nascita dell'idea del singolo agente come «signore del proprio destino», concezione che sarà il fulcro di gran parte della successiva riflessione

⁷ A. GIDDENS, *The Nation-State and Violence*, vol. II di *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, Polity Press, Cambridge 1985, pp. 14-15.

⁸ J.A. SIGLER, *Minority Rights: A Comparative Analysis*, Greenwood Press, Westport, Conn. 1983.

⁹ Q. SKINNER, *The Foundations of Modern Political Thought*, Cambridge University Press, Cambridge 1989, p. 352.

politica¹⁰. Questa prospettiva, inoltre, sanzionò esplicitamente l'autonomia dell'attività secolare in tutti gli ambiti che non entravano direttamente in conflitto con la pratica morale e religiosa¹¹.

Fu uno sviluppo culturale che, unendosi alla spinta al cambiamento politico generata inizialmente dalla lotta tra le religioni, e tra queste ultime e potere secolare, costituì un nuovo e più importante fattore che condusse a riesaminare la natura della società e dello Stato. Tale spinta acquistò forza grazie alla crescente consapevolezza europea dell'esistenza di molteplici modi di organizzazione sociale e politica maturata in seguito alla scoperta del mondo al di fuori del territorio europeo¹².

La relazione tra il «vecchio e il nuovo mondo» e la natura dei diritti dei popoli non europei divenne un fondamentale oggetto di dibattito che rese più acuta la sensazione che molteplici fossero le interpretazioni possibili sulla natura della vita politica. Gli orientamenti concreti di queste interpretazioni, naturalmente, furono condizionati dal contesto e dalle tradizioni delle singole nazioni europee. Nel pensiero politico occidentale, l'idea di stato è spesso legata alla nozione di un ordine legale e costituzionale impersonale e capace di amministrare e controllare un dato territorio. Tale nozione che trova la sua più antica espressione nel mondo antico (e specialmente in Roma), non era stata oggetto di riflessione fino al tardo XVI secolo: l'idea di un ordine impersonale e sovrano, cioè una struttura di potere legalmente circoscritta distinta da governanti e governati e con una giurisdizione suprema su di un territorio, non poteva emergere fino a che i diritti politici, le obbligazioni ed i doveri erano strettamente vincolati alla tradizione religiosa, ai poteri monarchici ed al sistema feudale dei diritti di proprietà.

Nello stesso modo, l'idea che gli esseri umani costruissero «individui» o un «popolo» con diritti di cittadinanza all'interno del loro stato non avrebbe potuto guadagnare attualità finché l'influenza di tali istituzioni non fosse stata ridotta. Tra le dottrine del pensiero politico che emersero in questo periodo, due divennero centrali: la tradizione repubblicana e, soprattutto, quella liberale, della quale Thomas Hobbes¹³ (1588-1679) e John Locke¹⁴ (1632-1704) furono gli esponenti più importanti.

¹⁰ A tal proposito si veda anche G. COTTA, *La nascita dell'individualismo politico. Lutero e la politica della modernità*, Il Mulino, Bologna 2002.

¹¹ M. WEBER, *Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, in *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Mohr, Tübingen 1922; trad. it. C. Sebastiani, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo in Sociologia delle religioni*, Utet, Torino 1976.

¹² Cfr. J.A. SIGLER, *Minority Rights*, cit., pp. 53-62.

¹³ T. HOBBS, *Leviathan, or the Matter, Form and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil*, a cura di C. B. Macpherson, Penguin, Harmondsworth 1968; trad. it. *Leviatano*, La Nuova Italia, Firenze 1976, parte I, cap. 11, p. 94.

¹⁴ J. LOCKE, *Two Treatises of Government*, a cura di P. Laslett, Cambridge University Press, Cambridge 1960; trad. it. *Due trattati sul governo*, Utet, Torino 1982, p. 294.

2. L'avvio della tradizione liberale con Hobbes e Locke

L'opera di Hobbes segnò, in particolare, un punto di transizione tra la richiesta di assolutismo e la battaglia del liberalismo contro la tirannia¹⁵; Locke, al contrario, mostrò i chiari segnali dell'inizio di una tradizione costituzionalista liberale, che sarebbe divenuta il filo conduttore nella ricostruzione della politica europea e americana nel XVIII secolo. Il problema centrale, per il «liberalismo», era quello di riconciliare il concetto di Stato, inteso come una struttura di potere impersonale e legalmente circoscritta, con una nuova visione dei diritti e dei doveri di ogni soggetto: come poteva lo «stato sovrano» essere correlato con il «popolo sovrano», considerato la fonte legittima dei poteri dello Stato stesso? Mentre lo Stato era depositario del potere coercitivo in modo da garantire una base sicura sulla quale il «libero commercio», il mercato e la vita familiare potevano prosperare, la sua capacità regolativa doveva essere contenuta in modo che i suoi agenti non avrebbero interferito con la libertà politica e sociale dei cittadini, con la loro occupazione e con le relazioni competitive tra di essi¹⁶.

Questi presupposti dettero vita a due nuovi modelli liberal-democratici che emersero nel XVIII e XIX secolo: la democrazia «protettiva» e quella «di sviluppo». La prima sostenne che, dato il perseguimento di interessi propri e motivati individualmente nella conduzione della vita umana, l'unico modo di prevenire il dominio degli altri era quello di costituire istituzioni responsabili; la seconda affermava invece che la partecipazione politica era un fine in se stesso desiderabile ed il meccanismo centrale per la crescita di una cittadinanza attiva, informata e coinvolta.

A partire da Locke, la teoria politica liberale cercò di risolvere una questione fondamentale: in un mondo caratterizzato dal legittimo e ragionevole perseguimento dell'interesse privato, quale forma di governo poteva essere più adatta a garantire sicurezza, pace e libertà e come si sarebbe mantenuto tale governo? Locke, che approvò la rivoluzione ed il *settlement* inglese del 1688 che imponeva alcuni limiti costituzionali all'autorità della Corona, concepiva l'istituzione del «governo» come lo strumento per la difesa «della vita, della libertà e della proprietà» dei suoi cittadini; cioè, la *raison d'être* del governo è la protezione dei diritti degli individui in quanto prestabiliti dal volere di Dio e custoditi dalla legge¹⁷.

Come Hobbes, egli riteneva che l'istituzione del mondo politico seguiva ad un'esistenza precedente in cui gli individui avevano diritti naturali e nel secondo dei *Due trattati sul governo*, aveva affermato che

¹⁵ Come ha sottolineato di recente anche Stefano Petrucciani, Hobbes, nonostante l'esito assolutistico della sua posizione, ha contribuito a scrivere «la grammatica politica della modernità»: «sebbene metta capo alla tesi che il potere sovrano non può essere che assoluto, Hobbes vi arriva attraverso un ragionamento che cancella tutte le legittimazioni tradizionali del potere, per offrirne una schiettamente individualista e razionalista. Il punto di partenza della sua riflessione, infatti, è che gli uomini sono per natura eguali, che nessuno possiede una sovranità che lo autorizzi a comandare sugli altri, e che pertanto un potere legittimo può originarsi solo dal patto che gli individui stringono tra di loro, decidendo tutti insieme di sottomettersi all'autorità di un unico sovrano» (S. PETRUCCIANI, *Democrazia*, Einaudi, Torino 2014, p. 44).

¹⁶ D. HELD, *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna 1997, p. 109.

¹⁷ J. DUNN, *The Political Thought of John Locke*, Cambridge University Press, Cambridge 1969, parte III; trad. it., *Il pensiero politico di John Locke*, Il Mulino, Bologna 1992.

gli individui sono originariamente in uno stato di natura, «uno *stato di perfetta libertà* di regolare le proprie azioni e disporre dei propri possessi e delle proprie persone come si crede meglio, entro i limiti della legge di natura senza chiedere permesso o dipendere dalla volontà di nessun altro»¹⁸. Nello stato di natura tutti gli uomini sono liberi ed eguali perché la ragione li rende capaci di razionalità, di seguire la legge naturale.

Essi possiedono diritti naturali: il diritto di governare i propri affari, il diritto di disporre del proprio lavoro e di avere proprietà¹⁹. L'adesione alla legge naturale, secondo Locke, garantiva che lo stato di natura non fosse uno stato di guerra. Nello stato di natura, tuttavia, i diritti naturali degli individui non sono sempre salvaguardati poiché esistono alcuni «inconvenienti» e non tutti gli individui rispettano pienamente i diritti degli altri. Quando il compito di far valere la legge naturale viene lasciato ad ogni singolo individuo ci sono troppi giudici e quindi conflitti di interpretazione sul significato della legge; e quando le persone sono poco organizzate esse sono più vulnerabili alle aggressioni dall'esterno²⁰.

Il principale «inconveniente» è un'inadeguata regolamentazione della proprietà nel suo significato più ampio, ossia il diritto «alla vita, alla libertà e agli averi»²¹. Il diritto di proprietà è primario rispetto alla società e allo stato e la difficoltà della sua regolamentazione è il principale motivo che costringe «uomini parimenti liberi» a istituire una società ed uno stato. Il rimedio agli inconvenienti dello stato di natura è così un contratto stipulato per creare in primo luogo una società indipendente e poi un governo, una società politica²².

La distinzione tra questi due accordi è importante perché chiarisce che sono gli individui a costituirsi in società e a conferire al governo l'autorità affinché esso persegua i fini dei governati e, se questi fini non sono rappresentati adeguatamente, il giudice irrevocabile è il popolo - i cittadini dello Stato - che può allontanare i propri deputati oppure, se necessario rifiutare la stessa forma di governo esistente. È importante sottolineare che, secondo Locke, la formazione dello Stato, non implica il passaggio dei diritti di tutti i soggetti allo Stato²³; vengono trasferiti il diritto di fare (potere legislativo) e di imporre (potere esecutivo) le leggi, ma la sovranità resta nelle mani del popolo. Il corpo legislativo emana le leggi in qualità di agente mandatario del popolo in conformità alla legge di natura, ed il potere esecutivo (che nella concezione di Locke comprende anche quello giudiziario) fa osservare il sistema legale: «data la debolezza umana, propensa ad impossessarsi del potere, le stesse persone, che hanno il

¹⁸ J. LOCKE, *Due trattati sul governo*, cit., p. 229, sez. 4. Così argomentando, Locke aprì importanti riflessioni che altri pensatori avrebbero più tardi sviluppato.

¹⁹ *Ibidem*, p. 318, sez.123. Il diritto di proprietà è un diritto alla «vita, libertà e averi», anche se Locke usa il termine «proprietà» nel senso più ristretto di uso esclusivo dei beni. Si vedano C.B. MACPHERSON, *The Political Theory of Possessive Individualism*, Clarendon Press, Oxford 1962; trad. it., *Libertà e proprietà alle origini del pensiero borghese*, Mondadori, Milano 1982.

²⁰ *Ibidem*, pp. 236-237, sez. 13.

²¹ *Ibidem*, p. 228, sez. 3; pp. 318-319, sez. 124.

²² J. LOCKE, *Due trattati sul governo*, cit., pp. 294-299, sezz. 94-97. Si veda P. LASLETT, *Introduction to Locke, Two Treatises of Government*, Cambridge University Press, Cambridge-New York 1963.

²³ *Ibidem*, pp. 327-329, sez. 135; pp. 340-341, sez. 149.

potere di far leggi possono essere fortemente tentate di avere tra le mani anche il potere di eseguirle, sì da dispensarsi dall'obbedienza alle leggi che si fanno e accomodare la legge, sia nel farla che nell'eseguirla, al loro proprio vantaggio privato, e così giungere ad avere un interesse distinto dagli altri membri della comunità, contrario al fine della società e del governo»²⁴.

Così, affinché la società sia integra e realizzi i fini ultimi, è necessario uno stato costituzionale in cui il «potere politico» sia legalmente circoscritto e diviso. Locke credeva nella desiderabilità di una monarchia costituzionale che detenesse il potere esecutivo e di un'assemblea parlamentare che avesse il diritto di promulgare le leggi.

La legittimità del governo e l'esercizio delle sue funzioni, quindi, si fondano entrambe sul consenso degli individui. Locke, tuttavia, pensò che il consenso attivo degli individui fosse essenziale soltanto al momento dell'inaugurazione di uno stato legittimo. In seguito esso sarebbe dovuto derivare dalle decisioni della maggioranza dei rappresentanti del popolo, purché essi, quali fiduciari dei governati, continuino ad operare in conformità al contratto originario e ai suoi impegni a garanzia «della vita, della libertà e della proprietà»²⁵. Se così fanno, è un dovere obbedire alla legge, ma se i governanti violano i termini di un contratto con una serie di atti politici tirannici, allora la ribellione per la formazione di un nuovo governo, sosteneva Locke, può essere non solo inevitabile ma anche giustificata. L'attività politica è quindi uno strumento, essa fornisce il contesto e le condizioni necessarie alla libertà in modo che i fini individuali possano essere soddisfatti nella società civile.

Questa teoria fu estremamente importante e radicale perché aiutò ad inaugurare uno dei principi più importanti del moderno liberalismo europeo: lo stato esiste al fine di salvaguardare i diritti e le libertà dei cittadini, i quali sono in definitiva i migliori giudici dei propri interessi. Di conseguenza, l'azione dello stato deve avere un ambito limitato e deve essere vincolata per garantire la massima libertà possibile ad ogni cittadino. Già nel 1664, il filosofo, prendendo le distanze da ogni interpretazione utilitaristica di tipo hobbesiano della legge di natura, modellò la sua fede assolutistica invocando un limite di natura etico-teologica per l'esercizio della sovranità. Di qui il suo distacco da Carlo II e dalla Restaurazione²⁶. Le idee di Locke, quindi, contribuirono a gettare le fondamenta dello sviluppo del liberalismo e prepararono la strada alla tradizione del governo rappresentativo del popolo²⁷.

²⁴ *Ibidem*, p. 337, sez. 143. «And because it may be too great a temptation to humane frailty apt to grasp at Power, for the same Persons who have the Power of making Laws, to have also in their hands the power to execute them, whereby they may exempt themselves from Obedience to the Laws they make, and suit the Law, both in its making and execution, to their own private advantage, and thereby come to have a distinct interest from the rest of the Community, contrary to the end of Society and Government».

²⁵ S. LUKES, *Individualism*, Harper and Row, New York 1973, pp. 80-81; J. Dunn, *Political Obligation in its Historical Context: Essays in Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 1980, pp. 36-37.

²⁶ P. ARMELLINI, *Le forme del giusnaturalismo moderno*, in C. VASALE, P. ARMELLINI (a cura di), *La Democrazia nell'età moderna*, Rubbettino Università, Soveria Mannelli 2008, p. 66.

²⁷ Cfr. P.A. RAHE, *Republic Ancient and Modern*, University of North Carolina Press, Chapel Hill 1994, vol. II, pp. 291-311.

L'opera del filosofo inglese, infatti, si dispiegò allo stesso tempo in molteplici direzioni, affermò l'importanza della salvaguardia dei diritti degli individui, della sovranità popolare, del governo della maggioranza, di una divisione dei poteri all'interno dello stato, di una monarchia costituzionale e di un sistema di governo rappresentativo e parlamentare. Questi elementi costituirono una diretta anticipazione di alcune caratteristiche essenziali del governo britannico, come si sviluppò nel XIX secolo, e dei principi fondamentali del moderno stato rappresentativo.

La maggior parte di queste idee, però, venne espressa in forma poco elaborata e certamente non prevedeva molte componenti essenziali del governo rappresentativo democratico, quali ad esempio la competizione tra partiti e la difesa delle libertà politiche per tutti, indipendentemente da fattori come la classe, la razza e la religione²⁸. Egli riteneva che il potere politico era fondato «sulla fiducia» da parte del popolo ed era esercitato a suo vantaggio, ma non riuscì a specificare adeguatamente da chi fosse costituito «il popolo» e in quali condizioni avrebbe dovuto concedere tale «fiducia».

3. Il liberalismo maturo di Bentham e Mill

La teoria protettiva della democrazia non fu, quindi, pienamente formulata sebbene una sua succinta analisi si trovava già negli scritti politici del XVII e XVIII secolo. La prima intuizione di Locke, tuttavia, venne sistematicamente elaborata da Jeremy Bentham²⁹ (1748-1832), maestro del riformismo inglese di ispirazione radicale e John Stuart Mill (1773-1836), il più grande teorico del liberalismo britannico. Le idee di Bentham sono state giustamente definite «il primo modello di democrazia per una moderna società industriale»³⁰: nella sua teoria la struttura democratica è un requisito logico necessario per la direzione di una società ormai libera dalla tradizione e dal potere assoluto, nella quale vivono individui dagli illimitati desideri che costituiscono una massa di consumatori il cui scopo è quello di ottenere il massimo di soddisfazione privata.

La democrazia, di conseguenza, divenne il mezzo per realizzare questi fini, non uno scopo in sé che promuove l'incivilimento e lo sviluppo di tutte le persone. Da questo punto di vista le posizioni di Bentham rappresentarono una forma di teoria democratica assai parziale, come del resto lo è stata l'intera tradizione della democrazia protettiva³¹.

²⁸ P. LASLETT, *Introduction to Locke, Two Treatises of Government*, cit., p. 123.

²⁹ W.L. DAVIDSON, *Political Thought in England: the Utilitarians from Bentham to J. Stuart Mill*, Macmillan, London 1957, pp. 17-75; C.W. OGDEN, *Jeremy Bentham 1832-1932*, Macmillan, London 1932; W. Harrison, *Introduction to J. Bentham: a Fragment on Government and an Introduction to the Principles of Moral and Legislation*, Oxford University Press, Oxford 1948.

³⁰ C.B. MACPHERSON, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford 1977; trad. it. *La vita e i tempi della democrazia liberale*, Il Saggiatore, Milano 1980, p. 44.

³¹ Si veda C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 1970.

Continuando l'orientamento illuministico di Hume³², Bentham criticò il giusnaturalismo e il contrattualismo ponendo il suo impegno critico nello smascherare gli interessi e le passioni che inducono gli uomini a svolgere teorie che non hanno alcun riscontro con i fatti, l'unico e costante punto di riferimento del politico e del legislatore. L'errore fondamentale del costituente francese è stato quello di aver voluto formulare dei principi generali, assoluti, incontrovertibili, senza tener in alcun conto le leggi particolari, cioè i diritti reali che sono intimamente connessi alle concrete situazioni di fatto.

In questa prospettiva, la legislazione richiede continui perfezionamenti e quindi continue riforme, che diventano teoricamente e praticamente impossibili quando si stabiliscono diritti assoluti, che preesistono alla stessa società e sono dichiarati immodificabili.

In effetti, il tentativo di realizzare una riforma istituzionale e legislativa fondata sui diritti assoluti si è concluso, osserva Bentham, con la negazione di fatto di quegli stessi diritti assoluti di libertà, chiara allusione all'esperienza giacobina e al regime napoleonico³³. Bentham contrappose i criteri ai quali si è informata l'assemblea legislativa francese, a quelli del parlamento inglese, sempre contrario ad impegnarsi in questioni di principio, per occuparsi invece di determinati, specifici problemi e delle relative soluzioni legislative e dei corrispondenti particolari diritti da riconoscere³⁴. La società per Bentham è, quindi, un fatto che sussiste quando un certo numero di individui obbedisce ai comandi di un altro individuo.

Questo rapporto non si fonda su un contratto, ma sulla convinzione che un governo è necessario per conseguire i vantaggi che l'organizzazione politica assicura alla sicurezza, alla proprietà e al benessere: «Senza governo non v'è né sicurezza, né proprietà né benessere. È in questi tre capisaldi che bisogna cercare la base e la ragione di ogni governo, qual che possa essere la sua origine o la forma che esso assume»³⁵. Ecco perché la costituzione ha un unico fine, conseguire la più grande felicità per il più gran numero, promuovendo o facendo progredire i loro interessi; l'interesse generale, infatti, non è altro che la somma degli interessi particolari degli individui.

Il governo si esprime sempre in un potere di coercizione, che determina negli individui che vi sono sottoposti una pena con conseguente riduzione della loro felicità. Perciò il governo deve mantenere il potere coercitivo in ambiti tali che l'infelicità, provocata dalla sua azione repressiva, sia sempre inferiore alla felicità che gli individui traggono dalla sua azione. Alla luce di queste considerazioni Bentham

³² P. CRESPI, *Introduzione a J. Bentham*, Il Saggiatore, Milano 1947. Bentham sottolineò l'importanza del criterio dell'utile di Hume per le considerazioni sull'ordinamento politico della società e sul complesso delle leggi di cui si serve. In Bentham, però, l'utile diventa il principio che deve essere costantemente applicato a tutte le norme ed istituzioni ricevute dalla tradizione per chiarire se corrispondono o meno alle esigenze della società. Nell'utilitarismo di Bentham c'è, quindi, una precisa istanza critico-riformistica poiché, come tenne a precisare lo stesso Bentham: «La differenza fra Hume e me è questa: egli si serve del principio di utilità per descrivere quello che è, io per mostrare quello che dovrebbe essere».

³³ J. BENTHAM, *Principles of the Civil Code*, in *The Works of Jeremy Bentham*, a cura di J. Borwing, W. Tait, Edinburgh 1838, vol. I.

³⁴ *Principles*, cit., p. 270.

³⁵ *Ibidem*, pp. 209-210.

ritiene che lo stato deve evitare di servirsi delle leggi in tutti quei casi in cui l'individuo può godere della massima libertà d'azione, che potrebbe danneggiare solamente se stesso, ed intervenire solamente per evitare che gli associati si nuocciano a vicenda.

Ecco perché il fine ultimo della società politica può essere realizzato riducendo al minimo i mali sociali e si rende necessaria, quindi, una riforma radicale delle istituzioni e delle leggi che sanciscono una tutela di tipo paternalistico, a volte vero e proprio dominio delle classi privilegiate. Bentham non è certamente sostenitore di un egualitarismo assoluto. Il governo, e i rapporti di comando e di obbedienza sui quali si fonda la società, presuppongono una situazione di ineguaglianza, una distinzione di superiore ed inferiore, che non può essere del tutto eliminata. Ma, poiché l'ineguaglianza determina in chi vi è costretto uno stato di pena, essa è un male che deve essere ridotto, in vista della maggior felicità per il maggior numero: si tratta, quindi, di eliminare le eccessive disparità sociali, garantendo una piena eguaglianza dal punto di vista politico e civile. A tal fine occorre realizzare un ordinamento politico in cui gli interessi di chi governa non siano opposti a quelli dei governati, ma siano identici.

Ciò è possibile solamente in una democrazia liberale fondata sul suffragio universale, con un Parlamento che venga rinnovato annualmente, per consentire un rapporto diretto fra rappresentanti e rappresentati. È una democrazia repubblicana, perché devono essere abolite la monarchia e la Camera dei Lord, le due istituzioni che sanciscono una distinzione di rango e di dignità cui si connettono una serie di privilegi, che impediscono l'attuazione del principio dell'eguaglianza politica e civile: altre riforme, importanti a tal fine, sono l'estensione del diritto del voto alle donne e la nomina dei funzionari mediante pubblici concorsi³⁶. Se Bentham era stato un democratico riluttante, sebbene avesse avanzato argomenti a giustificazione delle istituzioni democratiche, John Stuart Mill fu un vero fautore della democrazia, un pensatore profondamente interessato all'estensione della libertà individuale in tutte le sfere dell'attività umana.

Un governo liberale democratico o rappresentativo era importante, secondo il filosofo inglese, non tanto perché poneva limiti al perseguimento della soddisfazione individuale, ma perché era un aspetto fondamentale del libero sviluppo dell'individualità. Egli sosteneva che la partecipazione alla vita politica - il voto, la partecipazione all'amministrazione locale e alla funzione giudiziaria - era di vitale importanza per creare un reale interesse per le attività di governo e, di conseguenza, costituiva una base per la formazione di una cittadinanza ben informata ed evoluta.

Mill, i cui scritti risalgono ad un periodo di vivace dibattito sulla riforma delle istituzioni di governo inglesi, cercò di difendere una concezione della vita politica che fosse caratterizzata da una maggiore libertà individuale, da un governo più responsabile e da un'amministrazione pubblica efficiente, non ostacolata dalla corruzione e da regolamenti complessi. Gli ostacoli a tali aspirazioni provenivano, a suo parere, da molte parti tra cui il «potere costituito», che cercava di resistere al cambiamento, le domande

³⁶ M. D'ADDIO, *Storia delle dottrine politiche*, ECIG, Genova 1980, vol. I, cap. 19, pp. 341-342.

delle nuove classi sociali e dei nuovi gruppi che rischiavano di accelerare il ritmo del cambiamento in una misura tale che oltrepassava le loro capacità e le loro risorse tecnico-conoscitive, e infine lo stesso apparato di governo che rischiava di estendere la propria funzione direttiva oltre i limiti desiderabili³⁷.

Libertà e governo rappresentativo sono i due temi che caratterizzarono il pensiero politico di Mill: sia nelle società antiche che in quelle medievali la libertà era stata riferita alle limitazioni che si era riusciti ad imporre al potere, detenuto in modo autonomo da persone (monarchi) o da gruppi ristretti (aristocrazie), che esercitavano di solito una politica di dominio sulla comunità e sul popolo. Sussisteva, per tal motivo, una vera e propria contrapposizione tra coloro che comandavano e la grandissima maggioranza che doveva ubbidire. Con l'avvento delle costituzioni di ispirazione democratica, fondate sul principio che il popolo ha il diritto di eleggere i propri rappresentanti e di influire così sulla formazione del governo, la generazione dei liberali ritenne che non sussistesse più l'esigenza di individuare e fissare i limiti del potere, dato che quest'ultimo, insieme al governo, erano espressione del libero consenso del popolo: non era pensabile che il popolo potesse danneggiare se stesso.

In effetti, osserva Mill con un chiaro riferimento a Tocqueville³⁸, l'esperienza di una grande repubblica democratica, gli Stati Uniti, ha dimostrato come la costituzione democratica, di per se stessa, non riesca a garantire una sostanziale e sicura difesa dei diritti di libertà e di indipendenza dei cittadini nei confronti di chi detiene il potere politico.

In democrazia il potere è espressione della maggioranza, ma il sistema democratico, che fa derivare tutti i poteri, esecutivo, legislativo e giudiziario dalla volontà del popolo, li unifica e li concentra nella maggioranza che si afferma nelle elezioni, conferendole un potere senza limiti. Una volta impadronitasi del potere, la maggioranza tende a conservarlo ma, per far ciò, deve operare in modo da impedire che la minoranza possa diventare, a sua volta, maggioranza: da qui scaturisce la tirannia o il dispotismo delle maggioranze. Esso non si esercita solamente per il tramite dei magistrati o dei pubblici funzionari, ma cerca di legittimarsi come pubblica opinione in quanto tende a formare la coscienza degli individui, predeterminandone il comportamento.

Ecco che per Mill il confronto, la discussione e la contrapposizione delle opinioni sono davvero essenziali per quanto riguarda le scelte che si operano nei «grandi interessi pratici della vita» e di conseguenza nella politica che si fonda, quindi, su due partiti che si confrontano e a volte si

³⁷ J.S. MILL, *On Liberty*, Penguin, Harmondsworth 1982, p. 59; tr. it. di S. Magistretti, *Saggio sulla libertà*, Il Saggiatore, Milano 1981, p. 23.

³⁸ Tocqueville suggerì di istituire una serie di forze di compensazione che includevano il decentramento di alcune funzioni di governo, la presenza di associazioni e organizzazioni forti e indipendenti nella vita politica, sociale ed economica che si interponevano tra l'individuo e lo stato, e infine la costruzione di una cultura rispettosa della libertà. L'ampia visione pluralista della società dello scrittore francese fu largamente condivisa da Mill nonostante egli abbia criticato molti aspetti del pensiero di Tocqueville. Su quest'ultimo aspetto si veda J.S. MILL, *A. de Tocqueville on Democracy in America*, in L. WILLIAMS (a cura di), *John Stuart Mill on Politics and Society*, Fontane, London 1976; trad. it., *Sulla «Democrazia in America» di Tocqueville*, Guida, Napoli 1971. Per un'analisi dei rimedi proposti da Tocqueville si vedano R.W. KROUSE, *Classical Images of Democracy in America: Madison and Tocqueville*, in G. DUNCAN (a cura di), *Democratic Theory and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge 1982, pp. 58-78.

contrappongono: il conservatore e il radicale, l'uno che esprime le esigenze che nascono dalla tradizione e dall'ordine costituito, l'altro che fa valere le istanze del progresso. Solamente in tal modo si riesce ad individuare ciò che deve essere conservato e ciò che invece deve essere cambiato:

«Ciascuna di queste due tendenze deriva la sua utilità dagli eccessi e dai difetti dell'altra, ma è principalmente il loro mutuo rapporto antinomico che le mantiene entro limiti razionali»³⁹.

Il sistema costituzionale inglese, fondato su due partiti, che si alternano al governo, ha la sua legittimazione nel metodo «dialettico» della ricerca della verità con il continuo confronto ed esame delle opinioni, mediante libere discussioni.

Particolare importanza riveste per il filosofo ed economista britannico, l'opinione della minoranza che rappresenta in genere gli interessi che sono stati trascurati, ai quali è riconosciuto di solito meno di quanto loro spetta. Anche se la maggioranza della società fosse nel vero, i dissidenti esprimono sempre qualcosa che «merita di essere ascoltato e la verità perde qualcosa col loro silenzio»⁴⁰.

Qual era, dunque, per Mill il «sistema politico ideale»? La tesi del filosofo è che la miglior forma di governo deve essere ritrovata «fra i vari sistemi del regime rappresentativo»⁴¹. Infatti un governo di questo tipo richiede una certa partecipazione e un certo impegno da parte degli individui, che sollecita le loro capacità intellettuali e morali e, per questi motivi, deve garantire le corrispondenti libertà di pensiero, di discussione, di stampa. Solo il sistema rappresentativo è in grado di promuovere quelle attività degli individui dalle quali scaturisce il progresso reale della società.

Quali sono, quindi, le condizioni che consentono al governo rappresentativo di operare efficacemente? Occorre, innanzitutto, che il popolo sia disposto ad accogliere tale sistema governativo e poi, che i «caratteri fondamentali» di un popolo, quali risultano dalle sue tradizioni storiche, dalle consuetudini e dai sentimenti comuni, siano adeguati agli impegni e alla corrispondente attività necessari per il funzionamento delle istituzioni rappresentative. Il parlamento può esercitare un efficace controllo sull'esecutivo solamente se è sostenuto da «una solida opinione e dalla salda fiducia del popolo»⁴². Senza questa attiva partecipazione del popolo, la rappresentanza non è l'espressione delle grandi categorie sociali, delle loro opinioni, ma di ristretti gruppi e di interessi del tutto particolari. Per tali considerazioni il popolo ha nella costituzione rappresentativa un particolare rilievo, tale da caratterizzarla in modo specifico:

«Governo rappresentativo significa che la nazione tutta o almeno una parte numerosa di essa, esercita per mezzo di deputati, periodicamente eletti, il supremo controllo del potere, controllo che non

³⁹ *On Liberty*, cit., p. 84. «Each of these modes of thinking derives its utility from the deficiencies of the other; but it is in a great measure the opposition of the other that keeps each within the limits of reason and sanity.»

⁴⁰ *Ibidem*, cit., p. 85.

⁴¹ J.S. MILL, *Considerations on Representative Government*, in H. B. Acton (a cura di), *Utilitarianism, Liberty, and Representative Government*, Dent and Sons, London 1951, p. 201; trad. it. *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Bompiani, Milano 1946, p. 46.

⁴² J.S. MILL, *Essays on Politics and Society*, University of Toronto Press, London 2006, Cap. VII, p. 448.

manca in nessuna costituzione. Questo supremo controllo deve essere posseduto per intero dalla nazione». ⁴³

Ogni sistema costituzionale rappresentativo si fonda sull'equilibrio delle parti che lo formano. La Corona, il governo, il Parlamento in Inghilterra attuano questo equilibrio, perché ciascuno non esercita mai per intero, nei confronti degli altri due, i poteri che detiene, altrimenti si bloccherebbe l'intero meccanismo costituzionale. Sussistono, quindi, dei limiti legali che circoscrivono i poteri di ciascun organo costituzionale e che sono indicati dalle «norme consuetudinarie della costituzione, cioè dalla morale politica del paese».

Queste norme non scritte per conseguire il loro effetto debbono essere sempre interpretate alla luce della «situazione concreta delle forze politiche» ⁴⁴. Sulla base di questo criterio non c'è dubbio che la forza costituzionale prevalente, vincitrice rispetto alle altre due, è il potere popolare. Pertanto occorre riconoscere all'elemento popolare una supremazia in tutti i settori dell'attività governativa, corrispondente alla sua forza reale nel paese: solo tale riconoscimento garantisce la stabilità della costituzione.

Il sistema parlamentare deve, di conseguenza, essere organizzato in modo da realizzare una vera democrazia rappresentativa. Ciò significa riconoscere la più larga partecipazione del popolo alla vita politica, mediante l'estensione del suffragio elettorale, che tolga da uno stato di minorità le classi lavoratrici e le donne che la tradizione e il costume si ostinano a considerare relegate in funzioni «ausiliarie». Occorre inoltre allargare, per quanto possibile, la partecipazione dei cittadini alle attività e funzioni pubblico-amministrative che non richiedono specifiche competenze professionali, soprattutto per quanto riguarda le amministrazioni locali.

Particolare rilievo assumono, nella concezione “milliana”, le assemblee parlamentari: esse devono svolgere un'attività di indirizzo e di controllo nei confronti del governo, rendendosi interpreti dei grandi orientamenti, che si esprimono nell'opinione pubblica, e degli interessi più importanti della comunità, per deliberare sui criteri informativi delle riforme e delle leggi, e sulle grandi scelte politiche. In ogni ordinamento costituzionale sussiste la tendenza del «potere prevalente» a diventare l'unico potere; questa tendenza contrasta la norma fondamentale di ogni società, che in essa debbano essere operanti «influenze antinomiche per mantenere la vitalità e l'efficienza dei compiti che si devono perseguire».

Si tratta, pertanto, di sostenere un altro potere che possa equilibrare quello democratico e mantenerlo nei suoi limiti. Ciò è possibile se nella Camera dei Comuni sussiste una minoranza che faccia da freno alla maggioranza; essa dovrebbe essere costituita dalle élites intellettuali, di solito più

⁴³ J.S. MILL, *Consideration on Representative Government* (1861), Batoche Books, Canada 2001, Cap. VII, p. 82.

⁴⁴ *Ibidem*, cit., p. 84.

sensibili ai problemi di rinnovamento culturale, politico e sociale, e che possono svolgere il ruolo necessario di limite morale e culturale alle tendenze monopolizzatrici della maggioranza⁴⁵.

Le assemblee legislative, secondo Mill, hanno un limite etico-politico che non dovrebbero mai infrangere: non devono farsi promotrici di una legislazione di classe, che è sempre espressione di «interessi sinistri», come scrisse Bentham, e del «profitto immediato della classe dominante a detrimento totale della massa»⁴⁶. Questo è il pericolo maggiore al quale si trova esposto il sistema rappresentativo e l'unico rimedio per evitarlo è fondare la rappresentanza politica sulla pluralità e dialettica degli interessi, che consente alla minoranza di svolgere un ruolo significativo nelle scelte politiche dell'assemblea e nelle decisioni di governo.

⁴⁵ *Ibidem*, cit., p. 97.

⁴⁶ J. BENTHAM, *A Fragment on Government*, Ross Harrison, Cambridge 1988. A questo proposito si veda anche P. SCHOFIELD, *Utility and Democracy: The Political Thought of Jeremy Bentham*, Oxford University Press, Oxford 2006.