

*Nel prossimo numero...*

V.E. ORLANDO, DEL FONDAMENTO GIURIDICO DELLA  
RAPPRESENTANZA POLITICA, IN ID., SCRITTI VARI DI DIRITTO  
PUBBLICO GENERALE (1881-1940), COORDINATI IN SISTEMA,  
MILANO, GIUFFRÈ, 1940, RISTAMPA INALTERATA 1954,  
PP. 417-456.

EDITORIALE – RAPPRESENTANZA “FIDUCIARIA”  
E RAPPRESENTANZA “IN CAMPO POLITICO”: OSSERVAZIONI  
SU UN SAGGIO DI V.E. ORLANDO

EDITORIALE

Fulco Lanchester\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Orlando e la dottrina del suo tempo. – 3. Il saggio sulla rappresentanza politica. – 4. Centralità del problema e differenze culturali. - 5. La personalità dello Stato come soluzione alle crisi del ‘parlamentarismo’. – 6. Rappresentanza in campo politico e rappresentanza fiduciaria. – 7. Il costituzionalismo liberal-democratico, l’equilibrio e le garanzie.

---

\* Sapienza Università di Roma, [fulco.lanchester@uniroma1.it](mailto:fulco.lanchester@uniroma1.it)



## 1. PREMESSA

La nuova pubblicazione in questa *Antologia* del saggio di Vittorio Emanuele Orlando su *De la nature juridique de la représentation politique*<sup>1</sup>, ai fini di una valutazione corale sul n. 1/2025 della Rivista, non si giustifica solo con motivi di rimembranza storica (il 130° anniversario rispetto al 1895), ma ricorda, soprattutto, la persistente ed accesa attualità del tema, derivante dalla *ciclica crisi* della riflessione orlandiana nell'ambito delle liberal-democrazie contemporanee e in particolare in Italia.

In un simile contesto, l'ancora aperto processo di riallineamento del sistema partitico italiano, caratterizzato da un inusuale fenomeno di *ipercinetismo elettorale compulsivo*<sup>2</sup>, ha richiamato impostazioni basilari non soltanto per la forma di governo (parlamentare), ma anche per la stessa forma di Stato liberal democratica. D'altro canto, le difficoltà che affrontano altri ordinamenti europei (penso a Francia, Germania e Spagna innanzitutto) confermano l'attualità degli argomenti trattati nello scritto di Orlando (anche se non indicano le soluzioni).

Una simile osservazione preliminare si connette con una visione di lungo profilo, che investe anche il diritto positivo nelle sue invarianze e sedimentazioni. In questa introduzione, dopo aver analizzato l'argomento dal punto di vista del dibattito metodologico nel diritto pubblico che ne fu la fonte nell'ultimo ventennio del secolo XIX, approfondirò in modo sintetico gli accennati aspetti di attualità dello stesso nella discussione istituzionalistica.

---

<sup>1</sup> V.E. ORLANDO, *De la nature juridique de la représentation politique*, pubblicato sulla *Revue française de droit public et de la science politique* Troisième tome (II année), 1895, pp. 1-39; la cit. è a p. 39, tradotto in seguito a cura di M.P. con il titolo *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* in V. E. ORLANDO, *Scritti vari di Diritto pubblico generale (1881-1940)*, coordinati in sistema, Milano, Giuffrè, 1940, ristampa inalterata 1954, pp. 417-456.

<sup>2</sup> F. LANCHESTER, *La Costituzione sotto sforzo: tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, Milano, Wolters Kluwer, Cedam, 2020, *passim*.

## 2. ORLANDO E LA DOTTRINA DEL SUO TEMPO

Ma prima di tutto giova chiarire qual è il contesto storico in cui Orlando ha scritto e come si inserisce nel dibattito italiano ed internazionale del suo tempo.

Come si diceva, esso venne pubblicato in origine in lingua francese sul terzo numero della *Revue française de droit public et de la science politique* nel 1895 e, successivamente, inserito dall'Autore nella parte (libro) IV: *Lo Stato rappresentativo e i suoi organi* degli *Scritti vari di Diritto pubblico generale (1881-1940), coordinati in sistema*, volume edito nel 1940<sup>3</sup>.

All'epoca della pubblicazione del saggio, Orlando aveva 35 anni ed era uno dei più brillanti giuristi di una generazione che era stata preceduta da Arcoleo (Napoli), Brunialti (Torino), Luzzatti (Padova), Mantovani Orsetti (Bologna), Scolari (Pisa), Palma (Roma).

Iscrittosi alla Facoltà di Giurisprudenza di Palermo nel 1877 e poi laureatosi nel 1881, vincitore del concorso a cattedra di Diritto costituzionale a Modena (1885) e in seguito a Messina (1886)<sup>4</sup>, Orlando proveniva dalle file della scuola storico-politica (rappresentata in particolare da Luigi Palma<sup>5</sup>, ordinario di Diritto costituzionale a Roma, poiché a Palermo - fino all'arrivo nel 1881 di Alessandro Paternostro -

---

<sup>3</sup> V.E. ORLANDO, *Scritti vari di Diritto pubblico generale (1881-1940), coordinati in sistema* (Milano, Giuffrè, 1940, ristampa inalterata 1954). Lo scritto si connette strettamente al tema della *parte I (Del metodo in diritto pubblico)*, della *II (sul sistema e sulle classificazioni delle scienze del diritto pubblico)* e della *III (Teoria giuridica dello Stato)*.

<sup>4</sup> Nel 1885 nel concorso di Modena i commissari furono: Albicini, Palma, Brunialti, Raisini, Arcoleo; a Messina (1886): Spaventa, Oliva, Arcoleo, Paternostro, Albicini. Per un'analisi del meccanismo di riproduzione accademica del periodo v. F. LANCHESTER, *La dottrina costituzionalistica dal periodo liberale alla Repubblica. Personaggi e problemi*, Milano, Wolters Kluwer – Cedam, 2024, pp. 45 ss.

<sup>5</sup> V. F. LANCHESTER, *La dottrina costituzionalistica italiana*, cit. e L. BORSI, *Storia, nazione, costituzione: Palma e i preorlandiani*, Milano, Giuffrè, 2007, *passim*.

l'insegnamento del diritto costituzionale era stato invero trascurato<sup>6</sup>). Nei primi anni successivi alla laurea Orlando aveva provveduto a bagnare i suoi panni in Germania nelle sorgenti della scuola giuspositivista tedesca, facendo tesoro della impostazione positiva del diritto pubblico lì già emersa. La sua intelligenza policroma ed elastica lo convinse ad affrontare la crisi del cosiddetto *parlamentarismo* e i problemi dello Stato amministrativo con il lancio di una rivoluzione metodologica di tipo positivista, che sottintendeva la proposta di una *formola politica* per la classe dirigente del recente Stato nazionale italiano.

### 3. IL SAGGIO SULLA RAPPRESENTANZA POLITICA

L'argomento della «rappresentanza politica» (o meglio della «rappresentanza fiduciaria in campo politico»)<sup>7</sup> si collegava strettamente sia al tema dell'allargamento del suffragio sia alle difficoltà del cosiddetto *parlamentarismo* di marca latina<sup>8</sup>. Nel diritto costituzionale il tema del rapporto *principale-agente*, come nota lo stesso Orlando, era stato relativamente poco dibattuto rispetto a quello dell'allargamento della capacità elettorale attiva e al conseguente problema del sistema elettorale in senso stretto (ovvero al dibattito sul passaggio dal meccanismo basato sul collegio uninominale maggioritario ad uno fondato sulla formula di tipo speculare in circoscrizioni plurinominali)<sup>9</sup>. Le difficoltà sistemiche successive al 1881

---

<sup>6</sup> Ricopriva l'insegnamento come ordinario Giuseppe Ugdulena, nominato docente di Diritto costituzionale dal fratello di monsignor Gregorio Ugdulena, Segretario di Stato per il dicastero dell'Istruzione pubblica e del Culto del Governo dittatoriale e prodittatoriale in Sicilia nel 1860.

<sup>7</sup> V. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5 ss.

<sup>8</sup> Sulle origini del termine e la sua differente interpretazione in ambito francese (e quindi italiano) e tedesco v. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico*, cit., *passim*.

<sup>9</sup> V. ad es. le opere di L. PALMA, *Del potere elettorale negli stati liberi*, 1869; G. PADELLETTI, *La rappresentanza proporzionale in Italia: a proposito di recenti pubblicazioni*, in *Nuova antologia*, 1871, pp. 161-184; A. BRUNIALTI, *Libertà e*

avevano posto il problema della stabilizzazione della forma di governo collegandosi al tema del metodo utilizzato nel diritto pubblico.

La *Revue du Droit public et de la Science politique*, fondata e diretta nel primo periodo di vita da Ferdinand Larnaude<sup>10</sup>, aveva nei primi due numeri, pubblicato saggi ed interventi sul tema delle istituzioni non solo a livello francese. Il programma della rivista era scientifico, ma anche legato alla attualità interna e comparata, come spiega nel *Notre programme* il direttore<sup>11</sup>. Nel secondo tomo tra i collaboratori italiani citati in appendice si potevano recuperare Luzzatto, Arcoleo, Bovio, Salandra, Brunialti, Palma, Miceli, Pierantoni, Mosca, Brusa, Rossi, Contuzzi<sup>12</sup> e Zanichelli<sup>13</sup>, ma non Orlando o altri esponenti dell’Università di Palermo. La collaborazione di Orlando alla rivista francese sul tomo 3 del 1895 deve essere, dunque, anche vista come opportunità per fornire visibilità al proprio messaggio metodologico<sup>14</sup>.

#### 4. CENTRALITÀ DEL PROBLEMA E DIFFERENZE CULTURALI

Come riconosciuto dallo stesso Orlando, l’argomento del saggio era divenuto centrale nel dibattito solo nei primi anni ’90 del secolo XIX con la pubblicazione di opere che segnalavano differenti approcci

---

*democrazia: studi sulla rappresentanza delle minorità*, Milano, Treves, 1871; F. GENALA, *Della libertà e equivalenza dei suffragi nelle elezioni ovvero della proporzionale rappresentanza delle maggioranze e minoranze*, Milano, Vallardi, 1871.

<sup>10</sup> Ferdinand Larnaude (1853 - 1942) fu preside della Facoltà di Giurisprudenza di Parigi e ordinario di Diritto pubblico fondò e diresse *Revue du droit public et de la science politique*. Nel 1919 fu delegato tecnico ai colloqui per la pace di Versailles.

<sup>11</sup> F. LARNAUDE, *Notre programme*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1894, tomo 1, pp. 1 ss.

<sup>12</sup> F.P. CONTUZZI, *L’état de siège d’après le droit public italien*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et a l’étranger.*, 1894, tomo 1, pp. 441 ss.

<sup>13</sup> D. ZANICHELLI, *Chronique politique (Italie)*, *Revue du droit public et de la science politique*, 1894, tomo 2, pp. 133 ss.

<sup>14</sup> Mi riferisco a V. E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889 e IDEM, *Principi di diritto amministrativo*, Firenze, Barbera, 1891.

metodologici. Mi riferisco, oltre ai volumi di Miceli<sup>15</sup>, a quelli di Jona<sup>16</sup>, di Rossi<sup>17</sup> e di Persico<sup>18</sup>, che evidenziavano comune visione critica della realtà, ma differenti approcci metodologici e distinte soluzioni pratiche ai problemi.

Per comprendere il saggio di Orlando, l'affermazione del suo metodo, ma anche i suoi riferimenti contraddittori tra liberalismo franco-britannico e costituzionalismo di origine tedesca, è dunque necessario, prima di tutto, analizzare il titolo originario e la sua traduzione ufficiale in italiano e, poi, su questa base, leggere con attenzione la produzione dello stesso Orlando nel decennio precedente<sup>19</sup>.

In questa prospettiva bisogna partire prima di tutto dal titolo del contributo francese, che utilizza l'espressione *représentation* e che Orlando non cita significativamente mai, e da quello italiano dove viene invece utilizzato in modo ovviamente costante il termine *rappresentanza*. Una simile osservazione terminologica non è di secondaria importanza, se si fa riferimento agli studi di Hofmann<sup>20</sup> sulla

---

<sup>15</sup> Su cui v. S. GENTILE, *Vincenzo Miceli*, in *Dizionario Biografico della Calabria Contemporanea*, a cura di P. Sergi, <https://www.icsaicstoria.it/dizionario/miceli-vincenzo/>.

<sup>16</sup> G. JONA, *La rappresentanza politica*, Modena, E. Sarasino, 1892.

<sup>17</sup> L. ROSSI, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, Bologna, Tip. Fava e Garagnani, 1894.

<sup>18</sup> F. PERSICO, *Le rappresentanze politiche e amministrative: considerazioni e proposte*, Napoli, Riccardo Marghieri, 1885, saggio significativamente ripubblicato nel 1942 (Napoli, edizioni Gufo di M. Fiorentino) e recensito da C. Mortati nello stesso anno.

<sup>19</sup> Mi riferisco in particolare a V.E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, pubblicati sull'*Archivio giuridico*, 1886 ora in *Diritto pubblico generale*, cit., pp. 345 ss. che partono dalle critiche contro il governo parlamentare e sulla necessità di un'opera di analisi delle «condizioni del governo rappresentativo» (parole di Attilio Brunialti, allora ancora ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Torino) che sarebbe *prezioso* per la scienza e un *servizio* inestimabile per la patria e per la libertà" (A. BRUNIALTI, *Guida allo studio del diritto costituzionale*, Torino, Loescher, 1882, pp. 268 ss.). La ragione di una simile mancanza viene individuata da Orlando sulla base della «varietà delle idee» quanto sulla «contraddittorietà dei giudizi e la confusione dei metodi» (*idem*).

<sup>20</sup> H. HOFMANN, *Le concept de représentation politique: un problème allemand?*, in *Raisons politiques*, n. 2, 2013, pp. 79 ss.

genealogia del concetto di rappresentanza e sui diversi vocaboli utilizzati nell’ambito delle differenti storie culturali ad esse sottesi.

In effetti, per lo studioso tedesco, “il significato della categoria di *Repräsentation* è fortemente dibattuta”. L’affermazione per cui il termine *Repräsentation* possiederebbe un significato “universalmente accettato” risulta convincente solo nel contesto americano (direi meglio anglo-americano), nella misura in cui l’accezione si connette ad una relazione democratica connessa con l’espressione della volontà del singolo avente diritto al voto. Hoffman mette in evidenza che “un tale consenso terminologico non esiste [invece] nel contesto tedesco”<sup>21</sup>.

Sottolineo con forza questa affermazione, fondata sull’analisi concettuale e genealogica del termine *rappresentanza* in ambito tedesco, per evidenziare che la proposta metodologica orlandiana pattina tra il *liberalesimo* risorgimentale anglo-francese e la monarchia costituzionale tedesca nel tentativo di interpretare e neutralizzare i conflitti Monarchia-Parlamento, nonché il rapporto dei rappresentanti con gli elettori.

## 5. LA PERSONALITÀ DELLO STATO COME SOLUZIONE ALLE CRISI DEL ‘PARLAMENTARISMO’

L’impostazione di Orlando innanzitutto denomina come *rappresentanza politica* il rapporto di rappresentanza fiduciaria tra principale e agente e non tiene conto del *campo politico*, dove possono esercitarsi anche altri tipi di rappresentanza (mandataria, istituzionale, sociologica).

Di qui alcune conseguenze. La crisi del governo parlamentare, nato in Gran Bretagna alla metà del secolo XVIII e prospettato da John Stuart Mill come la migliore forma di governo, nasce ad avviso di Orlando negli anni ’70 in Francia come reazione al democraticismo assembleare (il riferimento è all’opera di Hippolyte Taine)<sup>22</sup>, ma non si cita il dibattito

---

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> V.E. ORLANDO, *Studi giuridici*, cit., p. 346.

dello stesso Mill con Walter Bagehot in occasione della riforma elettorale del 1867<sup>23</sup>.

Tuttavia, gli avversari di un simile sistema erano risalenti nell'avversione allo stesso costituzionalismo liberale. I critici italiani erano stati esaminati dallo stesso Orlando nel 1884 in un precedente scritto, incentrato sulla valutazione dell'opera del collega e concittadino Gaetano Mosca, che lo aveva condotto a prendere in considerazione sia Minghetti sia Bonghi in un'epoca di instabilità e di cambiamento successiva da un lato all'avvento della sinistra storica e dall'altro all'allargamento della capacità elettorale attiva e alla modifica del sistema elettorale in senso stretto, già ricordati in precedenza<sup>24</sup>.

Nei due lustri successivi a queste prime valutazioni Orlando esplicita il suo personale programma metodologico e le sue conseguenti analisi. Per prima cosa Egli evidenzia il carattere eminentemente *politico* delle considerazioni sul governo rappresentativo che finiscono per coinvolgere lo stesso profilo giuridico dell'istituto<sup>25</sup>. Egli non nasconde però che l'inverso procedimento operato dalla scuola tedesca, pur ostentando aspirazioni tecniche, finisca allo stesso modo per agire sulla base di valutazioni politiche. In questa specifica prospettiva Orlando nota come Mohl faccia riferimento ad una concezione del *Rechtsstaat* di tipo metafisico e religiosamente orientato. A suo avviso lo stesso Bluntschli sostiene, infatti, come *Stato modello* la monarchia costituzionale tedesca respingendo la forma di governo parlamentare.

Qui però Orlando non esplicita che la dottrina tedesca, nell'analisi della monarchia costituzionale e del *parlamentarismo tedesco*, accetta l'esistenza di Assemblee parlamentari, ma rifiuta che le stesse oltrepassino il livello dell'*Einfluss* (influenza) sull'indirizzo politico di governo. Di *Einfluss* avevano parlato significativamente Bluntschli per il caso americano pre-Convenzione di Filadelfia<sup>26</sup>, ma soprattutto Hugo

---

<sup>23</sup> Su cui v. F. LANCHESTER, *I partiti politici tra comunità politica e istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, in *Nomos*, n. 1, 2004, pp. 99 ss.

<sup>24</sup> V.E. ORLANDO, *La decadenza del sistema parlamentare*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, n. 2, 1884, vol. 1, pp. 589-600.

<sup>25</sup> V.E. ORLANDO, *Studi giuridici*, cit., p. 349.

<sup>26</sup> F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 28 ss. Sulla base della famosa affermazione di George Washington "*Influence is*



Preuss in relazione alla attività del Reichstag<sup>27</sup>, alla fine del secolo XIX in Germania.

Da parte sua Orlando riteneva non più differibile che lo studio giuridico, per confutare «la tendenza ostile al governo parlamentare», si accompagnasse al superamento della *confusione dei criteri* da un lato e all'accantonamento dell'*astrattezza* della rigidità tedesca dall'altro: il suo programma di distinzione tra politica e diritto deve dunque comportare un'*armonia* finale tra i criteri stessi. Appare in queste pagine la distinzione tra statica e dinamica delle istituzioni, in cui la prima sarebbe amministrata dal diritto e la seconda dalla politica<sup>28</sup>.

In questa prospettiva Orlando procede ad esaminare la teoria di Montesquieu sulla divisione dei poteri alla base delle tendenze francesi (e, in parte, inglesi) circa l'indole giuridica della forma di governo parlamentare come teoria del governo misto<sup>29</sup>.

Orlando ritiene di poter fondare la teoria giuridica del governo di Gabinetto sulla base di quattro punti:

- a. La funzione propria delle camere rappresentative di fare le leggi «va distinta a seconda del contenuto della determinazione o del provvedimento»;
- b. La Camera non crea, ma riconosce il diritto;
- c. Le «leggi impropriamente dette» per il loro contenuto sono relative all'azione di governo;
- d. La divisione dei poteri deve intendersi come distinzione di funzioni e deve coordinarsi «rigorosamente con il concetto di unità dello Stato» non in senso *teologico* di potere uno e trino, «ma di vera sintesi organica di tutta l'attività dello Stato»<sup>30</sup>.

---

*not government*” (*Einfluss ist nicht Regieren*), riportata da J.C. BLUNTSCHLI ne *Die Gründung der Amerikanische Union von 1797*, Berlin, Habel, 1872 (prima ed. 1868), pp. 18-19.

<sup>27</sup> H. PREUSS, *Gesammelte Schriften: 1: Politik und Gesellschaft im Kaiserreich*, herausgegeben und eingeleitet von L. Albertin in Zusammenarbeit mit C.Müller, Tübingen, Mohr Siebeck, 2007, *passim*.

<sup>28</sup> V.E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, cit., pp. 351-353.

<sup>29</sup> *Ivi*, pp. 361 ss.

<sup>30</sup> *Ivi*, pp. 397-398.

Il Governo latamente inteso rappresenta questa sintesi che si differenzia dall'ipotesi estrema di un potere legislativo *supremo* e quindi costituente, che Orlando rigetta, perché si attribuisce al legislativo un potere che non ha. «(L)ungi dal riconoscere nel popolo il grande depositario del diritto ...e dal procedere dal concetto di società a quello di Stato, si subordina la giuridica essenza di questo alla volontà di una rappresentanza degli elementi sociali mentre, al contrario, questi non raggiungono la loro integrazione se non per mezzo dello Stato»<sup>31</sup>.

Nella posizione avversata da Orlando la società non è tutto e non può trasformare il principio della sovranità nazionale in una «delegazione di poteri, che rende l'assemblea eletta altrettanto capace quanto il corpo sociale che la nomina». È per questo che per Lui risulta necessario «affranca(rsi) radicalmente dal concetto di delegazione dei poteri che pure si suole ritenere più o meno essenziale al concetto di rappresentanza», poiché quando la sovranità popolare diventa assoluta «nega lo stato di diritto che non ammette poteri assoluti»<sup>32</sup>.

Per Orlando il problema è rappresentato dal popolo come presupposto del Corpo elettorale e che da questo si passi nella camera elettiva, cosicché società e Stato vengono in questo modo confusi provocando conseguenze rilevanti. Per il giuspubblicista siciliano ci si deve, di conseguenza, affrancare «radicalmente dal concetto di delegazione di poteri che pur si suole ritenere più o meno essenziale al concetto di rappresentanza». La teorica della sovranità popolare è vera «in quanto il popolo è la sorgente di ogni diritto, e quindi anche di quel diritto supremo che è quello dello Stato», ma nega lo Stato di diritto quando si trasformi tale forza in un organo che assorbe tutto diventando assoluto<sup>33</sup>.

Per Orlando la vita giuridica dello Stato è indipendente da indirizzi politici ed economici, ma qui ci si imbatte nel *mistero teologico secolarizzato*, per cui il Governo di Gabinetto, emanazione della Camera elettiva, non risulta «uno stato di fatto», perché «la sfera delle attribuzioni esercitate dalla Camera elettiva» in questione non è «del

---

<sup>31</sup> *Ivi*, p. 400.

<sup>32</sup> *Ivi*, pp. 400-402

<sup>33</sup> *Ivi*, p. 402.

tutto estranea e rimonta da quelle assegnate al Governo». «(A)l contrario, esse coincidono».

Per Orlando il Parlamento «contro la comune opinione» fa «parte dello stesso...» ed anzi «questo partecipare alla funzione governativa è la caratteristica vera e propria di quell’assemblea»<sup>34</sup>.

E qui il saggio del 1886 si connette con quello del 1895, confermando quanto scritto nei *Principi di diritto costituzionale del 1889*<sup>35</sup>. Nell’articolo pubblicato sulla *Revue du Droit public et de la Science politique*, Orlando sostiene infatti che «(l)a forma rappresentativa presuppone la designazione dei *capaci* al governo (e) il governo di Gabinetto ne è l’efficienza ultima e più perfetta, ne è la conseguenza necessaria e naturale e perciò stesso rispondente e conforme alle esigenze dell’evoluzione del diritto»<sup>36</sup>.

Orlando, che pubblica il saggio in un contesto europeo ed italiano in cui il Diritto costituzionale cerca la propria definizione, è pienamente consapevole che la sua proposta (*formola*) debba fare i conti con la realtà sociale e politica di riferimento. Di fronte alle posizioni della dottrina coeva, Orlando conclude significativamente il saggio affermando: «La rappresentanza presuppone la selezione dei capaci per affidar loro l’esercizio delle più alte funzioni della vita pubblica. Meno questo presupposto è d’accordo coi fatti, e più fa difetto la ragion d’essere di questo istituto; il quale per una fatale necessità, decade o si corrompe»<sup>37</sup>.

Una simile conclusione ci riporta alla *strumentalità* della posizione di Orlando, ma anche alla lucidità successiva al crollo dello Stato liberale sulla necessità di ripensare metodo e prospettive. Non è un caso che in questo abbia operato prima nel 1925 in maniera problematica, poi nel 1947 aprendosi al diritto sopranazionale e, infine, nel 1952 occupandosi del ruolo dei partiti.

---

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> V. E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, cit.

<sup>36</sup> V.E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, cit., p. 403.

<sup>37</sup> V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., p. 456.

## 6. RAPPRESENTANZA IN CAMPO POLITICO E RAPPRESENTANZA FIDUCIARIA

Ricapitoliamo. Il tema della rappresentanza costituisce un classico nello studio dello Stato moderno e delle sue differenti fasi, da quella assolutistica alla liberale oligarchica fino ad arrivare allo Stato di massa (democratico o non), proseguendo a quello della globalizzazione multilivello, caratterizzato dall'individualismo informatico. Simili trasformazioni pongono la necessità di valutare nella rispettiva prospettiva storico spirituale il tema in oggetto nel periodo pre-rivoluzionario e successivo (inglese e francese) di tipo liberale oligarchico e poi democratico di massa.

L'argomento deve, inoltre, essere affrontato in modo distinto tra pubblico e privato prima e dopo la grande scissione e, nell'ambito del pubblico, all'interno o all'esterno della politicità, con il passaggio dall'esercizio dell'influenza sul politico a quello della partecipazione diretta sull'indirizzo politico. La rappresentanza al di fuori della politicità, ovvero esterna al cosiddetto *campo politico*, si collega infatti ad attori ed agenti legati dal vincolo privatistico del mandato. L'ingresso nella politicità delle assemblee parlamentari comporta, invece, la dichiarazione esplicita del contrasto con la pratica del mandato imperativo e della stessa *volonté générale* roussoviana<sup>38</sup>.

La concezione giuridica liberale della seconda metà dell'800, di fronte alla progressiva estensione del suffragio, tese a costituire una barriera ideologica di tipo tecnico- giuridico alla perdita omogeneità sociale della base elettorale (e conseguentemente parlamentare) con la teoria della personalità dello Stato. Orlando lo teorizza chiaramente e non nega gli argomenti elitistici del suo collega di studi Gaetano Mosca, per cui le elezioni sono selezione all'interno dell'élite per la individuazione di capacità necessarie. Di qui un'impostazione intermedia sulla natura

---

<sup>38</sup> Il riferimento va a E. BURKE, *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, vol. III, ed. by W.M. ELOFSON with J.A. WOODS, Oxford, Clarendon, 1996, p. 69. Per un'analisi si rinvia F. LANCHESTER, *La Costituzione sotto sforzo: tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, cit., pp. 64 ss.

della capacità elettorale attiva sia come diritto sia come funzione e solo funzionale per quella passiva<sup>39</sup>.

Con l'estensione progressiva del suffragio il rapporto individualistico liberale elettore – rappresentante viene integrato e strutturato dalla indispensabile presenza di formazioni di partito, incaricate di articolare, ridurre e trasmettere le domande dell'elettorato e contribuire a selezionare gli eletti. Questo risulta chiaro anche ad Orlando che nel suo ultimo scritto si occupò proprio di partiti politici<sup>40</sup>. Oggi quelle indispensabili cinghie di trasmissione si sono invece indebolite e, in alcuni casi, addirittura scomparse.

Vittorio Emanuele Orlando anche con questo scritto, che coincide con il decimo anno della sua celebre svolta metodologica<sup>41</sup>, intese dunque porsi come protagonista del dibattito della prima fase di transizione verso lo Stato di massa dallo Stato liberale oligarchico.

Nata nell'ambito della polemica contro le degenerazioni del *parlamentarismo* e concentrata sull'inesistenza del mandato e sull'individuazione di capacità, la teoria liberale oligarchica di Orlando entrò, invece, palesemente in crisi durante il periodo giolittiano, con la estensione del suffragio universale maschile nel 1912 e poi, dopo il conflitto mondiale, con la legge Nitti del 1919 che introdusse il meccanismo elettorale basato su formula elettorale proporzionalistica.

La connessione tra queste due innovazioni e la trasformazione del contesto venne lucidamente evidenziata da Gaspare Ambrosini<sup>42</sup> (un

---

<sup>39</sup> V. F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLVI, pp. 1107 ss. e ID., *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 140 ss.

<sup>40</sup> V.E. ORLANDO, *Sui partiti politici: saggio di una sistemazione scientifica e metodica*, in *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, vol. 2, Bologna, Zanichelli, 1953, pp. 603 ss.; M. FIORAVANTI, *Vittorio Emanuele Orlando: il giurista*, in AA.VV., *Vittorio Emanuele Orlando: lo scienziato, il politico e lo statista*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2003, pp. 17 ss.

<sup>41</sup> Su cui G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980 e M. FIORAVANTI, *Per la storia della giuspubblicistica postunitaria, 1: La vicenda intellettuale del giovane Orlando: 1881-1897*, Firenze, Eurografica, 1979.

<sup>42</sup> G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*; con un'appendice contenente il testo delle modifiche apportate il 26 luglio-6 agosto 1920 al Regolamento interno della Camera dei Deputati, Firenze, La Voce, 1921.

allievo di Gaetano Mosca), mentre la crisi della forma di Stato stata prefigurata da Santi Romano già nel 1909 nella prolusione pisana<sup>43</sup>.

Dopo il breve periodo liberal-democratico pieno di difficoltà e contraddizioni, l'avvento del fascismo al Governo (1922) e il successivo passaggio allo Stato autoritario a tendenza totalitaria nel corso della legislatura costituente (1924-29) alle spalle della legge elettorale Acerbo con premio di maggioranza, fece certificare – in occasione della approvazione della legge sul primo ministro (1925), a Gaetano Mosca la fine ufficiale della forma di Stato liberal-democratica. Tre anni dopo Giovanni Giolitti affermò la stessa posizione esprimendo la sua avversione nei confronti della legge elettorale plebiscitaria del 1928<sup>44</sup>. D'altro canto, anche Orlando, proprio nell'introduzione al volume di *Scritti* del 1940, ribadì la sua estraneità al regime autoritario a tendenza totalitaria con un cenno esplicito alla sua decisione di ritirarsi dall'insegnamento pur di non giurare fedeltà allo stesso.

## 7. IL COSTITUZIONALISMO LIBERAL-DEMOCRATICO, L'EQUILIBRIO E LE GARANZIE

Il passaggio dallo Stato liberale oligarchico a quello di massa non democratico implicò una revisione della teoria giuridica da parte della dottrina con la prospettazione teorie della rappresentanza istituzionale derivanti dalla trasformazione della Camera dei deputati in Camera dei fasci e delle corporazioni<sup>45</sup>. Nello Stato dei partiti democratico di massa esiste, invece, una possibile forbice tra clausola cecoslovacca<sup>46</sup> e la

---

<sup>43</sup> S. ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi*, in *Rivista di diritto pubblico*, n. 3, 1910, pp. 98 ss.

<sup>44</sup> V. per i riferimenti F. LANCHESTER, *La dottrina costituzionalistica dallo Stato liberale alla Repubblica. Personaggi e problemi*, cit., *passim*.

<sup>45</sup> Si confrontino C. ESPOSITO, *La rappresentanza istituzionale*, Tolentino, Stabilimento Tipografico Filelfo, 1938; V. ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, Bologna, Zanichelli, 1939.

<sup>46</sup> C. MORTATI (a cura di), *La legge elettorale cecoslovacca: con un saggio introduttivo di F. Lanchester*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020 (I ed. 1946).

soluzione della continuità formale tra divieto del mandato imperativo come garanzia liminare del rappresentante<sup>47</sup>.

Influenzato da suggestioni organicistiche (Gierke e Persico) e sulla base dell’esperienza della crisi della prima ondata di democratizzazione, le soluzioni suggerite da Mortati erano, invece, incentrate anche su un notevole rafforzamento della partecipazione popolare attraverso votazioni elettive e deliberative. Nella selezione delle candidature Mortati prevedeva un coinvolgimento intrapartitico forte degli iscritti agli stessi, mentre il voto di preferenza veniva visto come garanzia antioligarchica.

L’Assemblea costituente, nonostante la composizione di tipo frammentato e centrifugo, operò la scelta di una forma di Stato di diritto costituzionale liberal democratica–sociale e di una forma di governo parlamentare debole basata sui partiti. La prospettiva fu quella di integrare i valori liberali con l’estensione del suffragio oramai universale in un sistema democratico-sociale.

Già all’inizio dell’esperienza repubblicana la realtà si prospettò difficile per il pluralismo estremo e la polarizzazione delle stesse formazioni partitiche di massa che si ponevano alla base dell’ordinamento. Fallita negli anni Settanta del secolo scorso la possibile integrazione, la crisi dei dati reali della società civile ha comportato la scomparsa, tra l’altro, dei soggetti politicamente rilevanti della prima fase della storia repubblica e l’avvento progressivo della società liquida dell’informazione individualizzata. Tutto ciò ha posto ancor più in discussione anche la teoria del libero mandato formale<sup>48</sup>. Si tende sempre più alla *personalizzazione verticistica* della rappresentanza *con elementi istituzionali strutturanti* fino ad arrivare al plebiscito ovvero alla fiducia sfiducia nei confronti di una individualità.

Si tratta sotto altre forme ed in altro contesto del ritorno al classico dibattito che vide coinvolti nel 1852 Victor Hugo, Walter Bagehot e Karl

---

<sup>47</sup> G. LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Berlin, De Gruyter, 1960 (che amplia l’ed. del 1929).

<sup>48</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull’articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991.

Marx, in occasione dell'esperienza e della fine della II Repubblica francese. Le posizioni espresse in quella circostanza possiedono ancora una attualità non minore di quelle di Mill e di Bagehot sulla funzione dell'atto elettivo e sul governo parlamentare<sup>49</sup>. La risultanza di simili posizioni non deve essere però assolutizzata e abbisogna di ragionevolezza ed equilibrio, che non sempre sono recuperabili nella specifica discussione italiana.

Nell'esperienza della prima fase della storia della Costituzione repubblicana il pluralismo estremo polarizzato si basava su partiti strutturati, dove il rapporto rappresentativo veniva mediato dal voto di preferenza e dalla disciplina di partito nell'ambito della consapevolezza dei limiti derivanti dall'ordine internazionale.

La prospettiva post-1993 ha comportato il liquefarsi delle antiche formazioni di partito e un riallineamento delle nuove mai concluso di formazioni oramai sempre più deboli e meccanismi di formazione della rappresentanza sempre più estranianti e verticistici, che non solo annullano la partecipazione e la rappresentanza fiduciaria, ma rischiano di erodere la libertà di espressione del suffragio. La tendenza è quella della inefficienza democratica e della ricerca di contrastarla con dosi sempre maggiori di eccitanti, che però comportano il rischio conseguente di infarto miocardico per la democrazia.

Il progetto di premierato Meloni–Casellati (dopo una numerosa serie di Commissioni ed i progetti di revisione costituzionale Berlusconi e Renzi) è l'ultimo ritrovato istituzionale che ha visto un salto di qualità incrementale in Italia nella seconda fase della storia della Costituzione repubblicana dopo il 1993<sup>50</sup>.

La previsione di una votazione una e trina degli organi legislativi e di Governo nella persona del Presidente del consiglio (oltre ad essere un mistero tecnico) costituisce il ricorso inusitato al plebiscito, ovvero alla fiducia/sfiducia di un individuo, viola il principio della separazione dei

---

<sup>49</sup> F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, cit., pp. 71 ss.

<sup>50</sup> In argomento si v. la documentazione relativa al materiale delle audizioni presso le Commissioni affari costituzionali del Senato e della Camera, a cura di G. DE MINICO e A. ZEI in *Nomos*, n. 2, 2024.



poteri e declassa la elezione dei rappresentanti a mera designazione conseguente.

È per questo che, di fronte ad ipotesi di revisione formale o implicita dell’art. 67 Cost., ritengo che la garanzia del divieto di mandato imperativo continui a costituire una indispensabile garanzia istituzionale. Le soluzioni di una eventuale decadenza dal mandato, quando si fuoriesca dalla formazione nelle cui liste si è stati eletti o l’impossibilità di transitare al di fuori del gruppo parlamentare istituzionale in cui si è stati eletti (*floor crossing* sudafricano)<sup>51</sup> risultano strumenti che si spiegano nell’ambito della necessità di strutturare le formazioni di partito oramai non più strutturate. Essi sono tuttavia pericolosi e inaccettabili.

Ripeto qui cose già dette in molte sedi: il tema è sì quello del controllo dell’*agente* da parte del *principale*, ma soprattutto quello della sua miglior selezione sia in ambito infrapartitico che in ambito interpartitico. Sotto il profilo temporale vi è, infatti, un prima ed un dopo. Devono essere affrontate, infatti, le questioni della individuazione dei candidati all’interno delle formazioni di partito e quello della legislazione elettorale di contorno sul piano interpartitico (ad es. eguaglianza delle opportunità tra i concorrenti, eleggibilità, ineleggibilità, incompatibilità, incandidabilità). Nel momento successivo all’atto elettivo effettuato attraverso il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, l’eletto può essere controllato e vincolato in vario modo, ma -ripeto-è imprescindibile che sia garantita la sua autonomia formale.

---

<sup>51</sup> v. F. DAU, *Costituzionalismo e rappresentanza: il caso del Sudafrica*, Milano, Giuffrè, 2011, *passim*.