

IL FONDAMENTO GIURIDICO DELLA RAPPRESENTANZA: RILEGGERE ORLANDO NEL XXI SECOLO

Adriana Apostoli*

Il contributo, partendo dal saggio di Vittorio Emanuele Orlando sul fondamento della rappresentanza politica, ripercorre criticamente il pensiero dell'autore, evidenziando in particolare come la concezione aristocratica della rappresentanza presente in Orlando non sia compatibile con il Testo costituzionale del 1948 e, anzi, sia chiaramente da questo rigettata.

Parole chiave: Vittorio Emanuele Orlando; Rappresentanza; Capacità elettorale; Partiti politici; Elezioni.

* Università degli Studi di Brescia, adriana.apostoli@unibs.it
Contributo sottoposto a *double blind peer review* ai sensi dell'art. 4 c. 4 del Regolamento della Rivista.



Adriana Apostoli – Il fondamento giuridico della rappresentanza: rileggere Orlando nel XXI secolo

THE LEGAL BASIS OF POLITICAL REPRESENTATION:
REVISITING ORLANDO IN THE XXI CENTURY

The contribution, starting from Vittorio Emanuele Orlando's essay on the legal foundation of political representation, critically retraces the author's thought. It highlights, in particular, how the aristocratic conception of representation presented in Orlando's work is not compatible with the 1948 Italian Constitution and, indeed, is clearly rejected by it.

Keywords: Vittorio Emanuele Orlando; Political Representation; Intermediate bodies; Political parties; Elections.

SOMMARIO: 1. Il senso di una rilettura. – 2. I corpi intermedi: andata e ritorno. – 3. La concezione della rappresentanza nella trama della Costituzione e la presa di distanza dalla visione orlandiana. – 4. Le sirene di un ritorno all'aristocrazia e la necessità di recuperare la "responsabilità" nel rapporto rappresentativo. – 5. In conclusione: spunti contrastivi da una rilettura.

1. IL SENSO DI UNA RILETTURA

Rileggere opere dei Maestri del passato ha sempre un duplice pregio: da un lato, consente di ritornare ai fondamenti di istituti e regole che ormai diamo quasi per ovvi e di riabbeverarsi alle sorgenti della riflessione giuridica. Dall'altro lato, ci permette di vedere quanta strada è stata fatta, quanto si è perso, ma anche quanto si è perfezionato.

Partiamo allora dal primo beneficio e torniamo alle fonti.

Orlando esordisce ricordandoci che dalla concezione della rappresentanza dipende «tutto il valore giuridico del governo rappresentativo». In una frase già si condensa una quantità di problemi non indifferente, che ci richiama anzitutto alla distinzione che siamo soliti tracciare tra forma di Stato e forma di governo, ascrivendo alla prima i principi generalissimi di organizzazione dello Stato nella dialettica tra la libertà degli individui e il potere costituito, mentre la seconda è il disegno dei rapporti interni agli organi che esercitano il potere, con particolare riguardo al rapporto tra Legislativo ed Esecutivo¹.

Orbene, il sintagma *governo rappresentativo* ci sembra evocare per assonanza la seconda definizione, ma in realtà si riferisce ad una

¹ In effetti, i rapporti fra Parlamento e Governo, prima di rispondere a precisi modelli di organizzazione del potere, si sono sviluppati come «una tendenziale divisione del potere statale sino ad allora "indiviso"», così che è possibile fare rientrare la prima esperienza della democrazia rappresentativa «nella forma di Stato che si prefigge di avviare il superamento dello "Stato assoluto"» (così A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, p. 9).

tipologia interna alla prima: l'istituto della rappresentanza politica è il caposaldo di una *forma di Stato*, storicamente identificabile per opposizione a quelle che l'hanno preceduta², che si pone come principio-guida nello sviluppo di una o più *forme di governo*. Ciò avviene nella misura in cui la rappresentanza politica, fondata sull'elezione, supera altre idee di rappresentanza *lato sensu* istituzionale basata su titoli diversi: *in primis*, l'origine divina del potere regio, trasmessa per via ereditaria. Nei totalitarismi novecenteschi – non di molto più recenti rispetto allo scritto di Orlando – il titolo fondativo di questa rappresentanza sarà l'identificazione del popolo, inteso come astratta “unità spirituale” di una nazione (cioè di una “razza” biologicamente, culturalmente e ideologicamente omogenea)³, con un capo in grado di esprimerne i caratteri fondamentali⁴.

La rappresentanza politica (che qui ed oltre intendiamo come *elettorale*) è una scelta *fondativa* di giustificazione e legittimazione del potere. Orlando, facendo riferimento ad una esperienza storica ben circoscritta – che, come vedremo, appare in gran parte superata – sottolinea che, nello Stato moderno, «il diritto pubblico non riconosce più alcuna forma di associazione intermedia, che si presenti come il soggetto passivo della sovranità»⁵. Il potere si legittima direttamente nel rapporto individuale fra eletto ed elettore: al fondo, più che una astratta concezione teorica, c'è l'esperienza dei regimi parlamentari inglese e

² Nello scritto in commento (pp. 420 ss.) Orlando si preoccupa infatti di sottolineare le differenze fra lo Stato moderno e quello medioevale. Utile per ricostruire questa visione del parlamentarismo come “forma di Stato” (o regime politico) il volume di B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, p. 259.

³ Basta leggere l'articolo I della Carta del Lavoro redatta dal regime fascista nel 1928: «La Nazione italiana è un organismo avente fini, vita, mezzi di azione superiori a quelli degli individui divisi o raggruppati che la compongono. È una unità morale, politica ed economica, che si realizza integralmente nello Stato Fascista».

⁴ L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 173 stigmatizza come una «fallacia nella concezione della rappresentanza politica» quella in base alla quale «il capo della maggioranza si identificerebbe con il rappresentante organico del popolo, o se si preferisce, della nazione: in breve, con la massima espressione della democrazia».

⁵ V. p. 422 dello scritto qui in commento.

francese, fatta cioè dall'elezione nei collegi uninominali⁶, che simbolicamente rappresentano parti del tutto che si proiettano nella sede centrale della decisione politica, ovvero il Parlamento⁷. In quest'ottica, il governo rappresentativo costituisce un assetto dello Stato che coniuga la relazione fra chi detiene il potere e chi ne è sottomesso e, al contempo, il rapporto che esiste fra il centro geografico del potere e i territori che vi sono assoggettati⁸.

Nella sua trattazione, Orlando non si occupa specificamente del rapporto fra organi dello Stato, se non per identificare presunte forme di rappresentanza all'interno delle relazioni interorganiche⁹. Eppure, per una rilettura utile anche ai contemporanei, pare essenziale ribadire come la rappresentanza costituisca *un principio di sviluppo delle forme di governo* strettamente intese, che fa in modo che il baricentro del potere penda verso l'organo plurale della rappresentanza, organo che legittima il potere nel suo complesso, a prescindere dalle relazioni giuridiche che si instaurano fra esso e gli altri. Ciò significa che qualunque Stato democratico che accetti il principio rappresentativo, nel silenzio dei testi, deve prediligere un'attribuzione di competenza a

⁶ *Ivi*, pp. 425 ss.

⁷ M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 1009 ss., oggi in ID., *La ricerca dell'ordine perduto*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 381, fa riferimento alla «funzione proiettiva della rappresentanza».

⁸ Questa interpretazione, invero, non sembra smentita dalla circostanza che Orlando – fondandosi su un precedente antico della Camera dei Comuni – sottolinea come i deputati inglesi non dovessero essere residenti nel collegio in cui venivano eletti (p. 447), poiché restava pur sempre nella comunità locale il compito di scegliere chi poteva rappresentarla, quand'anche estraneo al suo territorio.

⁹ *Ivi*, pp. 442 ss., dove si fa riferimento a possibili rapporti di mandato fra organi costituzionali. Come è noto, Orlando dedicò vari contributi allo studio del governo parlamentare (su tutti V.E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare* (1886), ora in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 349, pur facendo spesso riferimento ad un'idea di regime politico più ampio della forma di governo omonima. Per una panoramica dell'evoluzione del pensiero di Orlando in materia v. T.E. FROSINI, *Vittorio Emanuele Orlando costituzionalista e teorico del diritto pubblico*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, pp. 1 ss.

favore dei molti e non dei pochi o addirittura del singolo¹⁰. In effetti, questo pare essere un modo utile per attribuire all'istituto della rappresentanza il valore giuridico predicato da Orlando, anche in antitesi ad altri pensatori di matrice tedesca come Laband¹¹: il quadro della forma di Stato costituisce un limite insuperabile per la costruzione dell'assetto politico-istituzionale che concreta la forma di governo, ergendosi a principio fondamentale di struttura che, nei moderni ordinamenti costituzionali, può divenire un *principio supremo*, sottratto alla revisione costituzionale¹².

2. I CORPI INTERMEDI: ANDATA E RITORNO

Nella ricostruzione orlandiana della rappresentanza si nota un'assenza illustre: quella dei corpi intermedi. Anzi, per essere più precisi, Orlando sottolinea come il superamento dei corpi intermedi rappresenti l'ascesa dello Stato moderno sul medioevo giuridico, come è noto connotato dal pluralismo dei "diritti particolari" di territori, categorie, gruppi¹³. Caratteristica della modernità giuridica sarebbe proprio l'innesto diretto del popolo-nazione nello Stato, fino ad esserne

¹⁰ Quale che sia la forma di governo scelta (parlamentare, direttoriale, presidenziale), la natura rappresentativa delle istituzioni deve orientarsi secondo un principio di *favor* nei confronti del Parlamento, come organo che può più degli altri, ove non diversamente previsto dalle Costituzioni.

¹¹ Orlando lo cita a pp. 439-440, nota n. 1, richiamando quanto affermato da Laband: «la qualifica del membro del Reichstag di rappresentante di tutto il popolo non ha un positivo significato giuridico».

¹² Sia consentito rinviare ad A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3, 2018, in particolare p. 16, sul circuito democratico-rappresentativo, al cuore della forma repubblicana e dunque sottratto persino al potere del revisore costituzionale. Rispetto al mandato parlamentare – in particolare al divieto di mandato imperativo come principio supremo – si v. gli interrogativi di N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 328.

¹³ Si v. per tutti P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Bari-Roma, Laterza, 2017.

pienamente inglobato divenendo «l'elemento materiale che lo costituisce»¹⁴.

In questa prospettiva, gli elettori agiscono da monadi che votano per altre monadi (i candidati), nell'idea che questi voti alla fine convergeranno nella scelta del migliore fra i candidati.

Orlando tiene particolarmente a smentire la configurazione della rappresentanza politica come esercizio di un *mandato*¹⁵: secondo l'autore non si può ravvisare nel rapporto che si crea fra eletto ed elettore alcuna relazione assimilabile a quella privatistica. Il cuore di queste argomentazioni sta nell'assenza del potere, tipico del mandante rispetto al mandatario, di indirizzarlo e di limitarne le facoltà. Poiché gli elettori non sono in grado né di vincolare l'attività, né di restringere i poteri degli eletti, il mandato non può essere il quadro in cui si sviluppa tale relazione. Da questo punto di vista, la visione di Orlando è prossima a quella dei suoi contemporanei germanici, in particolare quella di Laband¹⁶.

Del resto, questa confutazione ben si sposa con il fondamento che Orlando ritiene di vedere nella rappresentanza politica, che si fonda su un *principio aristocratico*¹⁷: l'elezione è la designazione dei *migliori*. Non vi è necessità di corpi intermedi, perché il corpo intermedio è il

¹⁴ Nel teso in commento, pp. 436-437: «“Popolo” e “Stato” sono le due facce, sinteticamente distinte, di un'idea essenzialmente unica. Il “popolo” trova nello Stato la sua personalità giuridica; lo “Stato” trova nel popolo l'elemento materiale che lo costituisce».

¹⁵ *Ivi*, pp. 425 ss.

¹⁶ P. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, I, Tübingen, Mohr, 1911, trad. it. a cura di O. RANELLETTI e M. SIOTTO PINTOR, *Il diritto pubblico dell'Impero germanico*, in *Biblioteca di scienze politiche ed amministrative*, Torino, Utet, 1914, pp. 502-505, afferma che il *Reichstag* non è né più né meno “rappresentante del popolo” di quanto non lo fosse l'Imperatore, di certo non sottoposto agli indirizzi popolari. Diversamente da Orlando, però, Laband arriverà infatti a dire che il rappresentante «non rappresenta se non sé stesso» (*ivi*, IV, p. 400), dato che il ruolo del popolo cessa immediatamente con la formazione del Parlamento. Cfr. per un'accurata ricostruzione I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, pp. 34 ss., che peraltro sottolinea (p. 36) come la visione di Orlando non sia solo tributaria di quella di Laband, ma la porti alle estreme conseguenze “statalizzando” integralmente l'Assemblea elettiva.

¹⁷ *Ivi*, pp. 443 ss.

Parlamento, composto dagli *aristoi*, che gli elettori individuano nei collegi. Non vi può essere mandato perché chi è migliore non ammette certe istruzioni da chi, di conseguenza, si trova nella correlativa posizione di *peggiore*.

Se riprendiamo un testo fondativo della teoria della rappresentanza politica, il famoso *Discorso agli elettori di Bristol* di Edmund Burke del 1774 (che, forse non a caso, Orlando non considera), possiamo facilmente notare come la negazione del mandato imperativo poggia su basi assai diverse. Burke non nega che il deputato mantenga un legame con il suo collegio e che debba essere prioritariamente disposto a farsi carico dei bisogni, degli interessi e persino degli umori dei *suoi* elettori. Tuttavia, nel momento in cui entra in Parlamento, l'eletto assume una nuova dimensione, che si aggiunge a quella di rappresentante della sua *constituency*: diventa membro dell'Assemblea deliberativa della Nazione che è una ed ha un solo interesse, «quello dell'intero»¹⁸, che non sempre corrisponde a quello della specifica parte rappresentata.

Se l'esito può essere simile in taluni effetti (l'impossibilità giuridica di vincoli nei confronti del rappresentante) i presupposti e la concezione di fondo sono ben diversi: nella visione di Burke vi è anzitutto la pluralità delle istanze e dei territori che si riconciliano nell'unità della Nazione rappresentata dal Parlamento. In Orlando c'è lo Stato, che incorpora la Nazione¹⁹, e il meccanismo dell'elezione non è che la forma più adatta ad identificare coloro che dovranno prendere le decisioni pubbliche.

¹⁸ E. BURKE, *Speech to the electors of Bristol*, 1774, trad. it. a cura di D. FISICHELLA, *Il discorso agli elettori di Bristol*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 65 ss.: «il Parlamento non è un congresso di ambasciatori di interessi diversi e ostili, che ciascuno deve sostenere come agente o avvocato contro altri agenti o avvocati. Il Parlamento è invece un'assemblea deliberativa di una nazione, con un solo interesse, quello della comunità, ove non debbono essere gli scopi o i pregiudizi locali a guidare le decisioni, ma il bene comune che nasce dalla ragione generale».

¹⁹ Questa interpretazione di immedesimazione organica si ritrova, pur con sfumature, anche nella costruzione di G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Haring, 1914, p. 585, per il quale il popolo diventa *organo primario dello Stato*, che consuma la sua funzione nell'elezione dei rappresentanti.

3. LA CONCEZIONE DELLA RAPPRESENTANZA NELLA TRAMA DELLA COSTITUZIONE E LA PRESA DI DISTANZA DALLA VISIONE ORLANDIANA

La concezione espressa da Orlando non trova accoglimento nella Carta costituzionale. Non solo (e non tanto) perché il giurista siciliano, pur membro dell'Assemblea Costituente, non contribuì significativamente alla stesura della Costituzione²⁰, ma piuttosto per la radicale incompatibilità della visione orlandiana della rappresentanza politica (che, malgrado l'antifascismo personale sviluppato dall'Autore, non era del tutto incompatibile con l'ideologia fascista²¹) e con i nuovi orizzonti perseguiti dal Costituente.

Dobbiamo anzitutto notare che la rappresentanza nella Costituzione è universale e paritetica, poiché è superato il suffragio esclusivamente maschile ed è codificata l'uguaglianza fra uomini e donne tanto nel profilo attivo (artt. 48 e 56 Cost.), quanto nel profilo passivo (art. 51 Cost.), ciò che già segna una distanza con l'elaborazione di Orlando.

In maniera più pregnante, però, vi è un triplice rigetto delle tesi orlandiane, tanto dell'identità inscindibile fra popolo e Stato, quanto poi

²⁰ Carlo Esposito scrisse che «i principi e le convinzioni di V.E. Orlando non ebbero alcun peso sulle decisioni dei costituenti italiani e che Egli non fu ascoltato in un momento decisivo per la storia del nostro diritto costituzionale» (C. ESPOSITO, *La dottrina del diritto e dello Stato di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1953, p. 93). Palmiro Togliatti, nella seduta dell'11 marzo 1947, dichiarò apertamente, riferendosi a Orlando, che i professori e giuristi più illustri non avevano contribuito al lavoro dell'Assemblea costituente. Rileggendone le tesi, ciò stupisce poco nella misura in cui le teorie orlandiane poco si prestavano ad essere integrate nel nuovo corso costituzionale. Per una ricostruzione completa v. F. PIZZOLATO, *Orlando all'Assemblea Costituente*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, pp. 1 ss.

²¹ Lo mette bene in luce lo scritto di C. DE FIORES, *Ascesa e declino del metodo orlandiano*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, pp. 24 ss., laddove si parla di un "liberal-autoritarismo" di Orlando, particolarmente ostile a vedere la questione sociale come una questione costituzionale, arrivando ad auspicare l'apparizione di «un uomo di così incontrastata superiorità, di così indomabile volere da stringere con mano di ferro il timone dello Stato e far sentire energicamente su tutti l'esistenza di un'azione governativa e ricostruire su basi più salde lo Stato italiano».

con riguardo al ruolo dei corpi intermedi²², oltre che, infine, rispetto al principio aristocratico presuntamente insito nei meccanismi della rappresentanza.

Con riguardo al primo elemento, il ribaltamento è complessivo: la sovranità appartiene al popolo (art. 1 Cost.)²³, che non è entità astratta e spirituale, ma è composto da individui detentori di diritti fondamentali che trascendono e precedono lo Stato (art. 2 Cost.), individui dotati di pari dignità sociale (art. 3, primo comma, Cost.) e le cui esistenze non sono finalizzate agli scopi statali, ma ad una partecipazione alla vita comunitaria (artt. 3, comma secondo, e 4 Cost.). La sovranità popolare si svolge nei limiti della Costituzione, ma non è confinata nell'ambito dello Stato-apparato²⁴: si propaga nella partecipazione alla vita politica degli enti locali, rinati in veste democratica ed integrati dal nuovo livello regionale (art. 114 Cost., ma con un fondamentale radicamento negli artt. 132 e 133 Cost.) e può anche attivarsi tramite iniziative spontanee, al di fuori delle sedi tradizionali della rappresentanza politica (si pensi al referendum di cui all'art. 75 Cost.). Diversamente da quanto sostenuto nelle dottrine dello Stato di stampo germanico (pensiamo a Jellinek²⁵), la funzione del popolo non si esaurisce nelle elezioni, poiché la sovranità popolare innerva perennemente l'intero ordinamento.

²² La diffidenza di Orlando nei confronti dei gruppi intermedi si misura persino nella sua esperienza personale ed in Assemblea costituente sottolineò come il suo gruppo si limitasse a sé stesso (seduta del 25 febbraio 1947): cfr. F. PIZZOLATO, *Orlando all'Assemblea Costituente*, cit., p. 2.

²³ La nuova concezione della sovranità popolare nella Costituzione italiana è tracciata da V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, pubblicato proprio negli *Studi in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, Cedam, 1955 (oggi in ID., *Stato, popolo, governo*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 91 ss.). Crisafulli critica l'incorporazione organica del popolo nello Stato (pp. 111 ss.). Rispetto alla finzione della rappresenta politica, Crisafulli osserva che essa «va attenuandosi, naturalmente, con il progressivo estendersi del suffragio, sino agli ordinamenti contemporanei a suffragio universale, in cui i diritti politici spettano indiscriminatamente a tutti i cittadini naturalmente capaci».

²⁴ *Ivi*, p. 127, con particolare riferimento ai diritti e alle libertà fondamentali attraverso cui «l'ordinamento statale perviene inoltre ad organizzare politicamente il popolo, e quindi, nei sistemi basati sulla sovranità popolare, a costituire ulteriori modi di esplicazione di questa: non più in forma unitaria, stavolta, ma bensì in atti singoli e particolari».

²⁵ V. sopra nota 19.

I corpi intermedi rinascono a nuova vita²⁶, liberi dal gioco dell'autoritarismo, con la spinta propulsiva ad inverare in tutte le componenti della vita sociale il principio pluralista. Ciò è iscritto sin dall'art. 2 Cost., con il riconoscimento e la salvaguardia delle formazioni sociali nelle quali l'individuo sviluppa ed estrinseca la sua personalità, trova declinazione nell'ambito economico con la libertà sindacale (art. 39 Cost.) e nell'ambito politico con la libertà di associazione partitica (art. 49 Cost.). È fondamentale notare come i soggetti (grammaticali e non solo) dell'art. 49 siano «*tutti i cittadini*», i quali hanno diritto di associarsi per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. È una scelta testuale della Costituzione che certifica il rigetto del principio aristocratico predicato da Orlando e non è l'unica: sin dall'art. 3 emerge come nessun cittadino o classe di cittadini possa rivendicare per sé un diritto a governare in quanto superiore agli (o migliore degli) altri. Si tratta di una questione, anzitutto, di uguaglianza *formale*, poiché alla legge è direttamente vietato di differenziare i cittadini, che godono della stessa *dignità sociale* (così, giova ricordare, sono aboliti i titoli nobiliari: XIV disposizione transitoria e finale). Diviene poi una questione di uguaglianza *sostanziale*, dato che la Repubblica è chiamata ad operare affinché ciascun lavoratore partecipi alla vita politica del Paese.

Dunque, la rappresentanza della Nazione senza vincoli di mandato sancita all'art. 67 Cost., malgrado le formule tradizionali, è arricchita da una visione affatto diversa da quella di Orlando.

Il parlamentare rappresenta una Nazione che è plurale e pluralista; è rappresentante non perché “migliore”, ma perché designato tramite vie

²⁶ Bisogna ricordare come il regime di Mussolini avesse promosso e sviluppato diversi corpi intermedi, purtuttavia sempre finalizzati agli scopi dello Stato fascista e dunque rigidamente sottoposti al suo controllo e alla sua approvazione. Si v. ancora l'art. III della Carta del Lavoro del 1927, dove si affermava che «L'organizzazione professionale o sindacale è libera. Ma solo il sindacato legalmente riconosciuto e sottoposto al controllo dello Stato ha il diritto di rappresentare legalmente tutta la categoria di datori di lavoro o di lavoratori per cui è costituito; di tutelarne, di fronte allo Stato o alle altre associazioni professionali, gli interessi; di stipulare contratti collettivi di lavoro obbligatori per tutti gli appartenenti alla categoria; di imporre loro contributi e di esercitare rispetto ad esso funzioni delegate di interesse pubblico».

democratiche da un collettivo di pari, in cui rientrano tutti i cittadini e tutte le cittadine. Si tratta di una rappresentanza che prende in considerazione, giusta il mandato costituzionale dell'art. 3, secondo comma, anche le classi che non hanno avuto voce nelle precedenti configurazioni dello Stato. Anzi, la norma menzionata, insieme alla richiesta di ottemperare agli inderogabili doveri di solidarietà, tra cui la solidarietà politica, sembra esattamente chiedere agli organi della Repubblica e a chi li compone di tenere in particolare considerazione la condizione di chi è svantaggiato. Ma questa solidarietà non è in senso paternalistico e non muove dall'altro verso il basso: anche chi appartiene a ceti meno abbienti ha diritto a partecipare alla competizione politica ed eventualmente a divenire rappresentante. Non a caso, la Costituzione repubblicana – in evidente rottura con la concezione prettamente aristocratica dello Statuto albertino²⁷ – prevede che il mandato parlamentare sia accompagnato da un'indennità (art. 69 Cost.), affinché il ruolo possa essere svolto anche da chi non vive di rendita, ma deve abbandonare il proprio lavoro²⁸. Come ha scritto Lorenza Carlassare a proposito dell'essenza della democrazia, «negando ai più la capacità di governare se ne mette infatti in gioco il presupposto fondamentale, l'eguaglianza»²⁹.

Questo discorso può apparire eccessivamente teorico, eppure ha dei risvolti pratici di grande impatto. Se si condivide la lettura proposta, non si fatica ad affermare che il sistema elettorale prediletto dalla Costituzione e dai Costituenti è quello *proporzionale*³⁰, cioè il modello che tende ad offrire maggiore possibilità alle masse di esprimersi e di

²⁷ L'art. 50 dello Statuto albertino recitava: «Le funzioni di Senatore e di Deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od indennità».

²⁸ Come scrive A. LAURO, *Il conflitto di attribuzione a tutela del singolo parlamentare*, Bari, Cacucci, 2022, p. 281, l'indennità parlamentare «è il precipitato di una storia, cioè dell'evoluzione della democrazia rappresentativa pluralistica verso la reale possibilità che chiunque acceda alle massime cariche elettive, in piena libertà dal bisogno economico».

²⁹ L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, Cedam, 2020, p. 42.

³⁰ Sulla necessità costituzionale di un metodo sostanzialmente proporzionale nella costruzione della rappresentanza v. O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, pp. 1 ss.

vedere riprodotti negli organi parlamentari i propri indirizzi. Non è un caso che la visione di Orlando si basi sul dato storico dei collegi uninominali³¹, peraltro in una situazione di suffragio maschile censitario³², che di fatto rendeva la scelta del deputato nel collegio una scelta “di gruppo”, condotta dai notabili locali, che poteva al massimo tradursi in una prova di forza fra gruppi di potere opposti³³.

4. LE SIRENE DI UN RITORNO ALL'ARISTOCRAZIA E LA NECESSITÀ DI RECUPERARE LA “RESPONSABILITÀ” NEL RAPPORTO RAPPRESENTATIVO

Superata dalla Costituzione, la visione di Orlando è del tutto tramontata? La risposta a questo interrogativo pare negativa: concezioni aristocratiche o oligarchiche della democrazia (può apparire un ossimoro, ma non lo è³⁴) pervadono ogni sistema contemporaneo e sono

³¹ Con ciò non si sta affermando l'incostituzionalità del collegio elettorale uninominale: tuttavia, stante la preferenza costituzionale per la rappresentanza proporzionale, la scelta uninominale maggioritaria dovrebbe essere in qualche modo suffragata da altre esigenze costituzionali idonee a giustificare il bilanciamento della scelta legislativa.

³² Lo scritto di Orlando qui ripubblicato è del 1895. La legge del Regno d'Italia che sancì il suffragio universale maschile è la legge 30 giugno 1912, n. 666, voluta dal quarto Governo Giolitti.

³³ Una testimonianza letteraria di questo fenomeno è descritta nel romanzo di F. DE ROBERTO, *I Viceré*, pubblicato nel 1894, praticamente coevo al saggio di Orlando. Nella sua terza parte, De Roberto descrive la campagna elettorale del principe Consalvo Uzeda, che conquista un seggio nelle elezioni del 1882 (le prime a suffragio allargato, ma non universale). Nel dialogo finale con la zia principessa, il neodeputato esprime la sua concezione dell'impegno politico, che lo induce ad adattarsi alle nuove forme dello Stato liberale, affinché la famiglia possa mantenere il potere in passato esercitato sulla base del titolo nobiliare. L'ascesa politica del principe sarà poi ulteriormente sviluppata nel successivo romanzo *L'imperio*, del 1929, rimasto incompiuto.

³⁴ I riferimenti delle teorie politiche che hanno visto nei partiti di massa una forma di restaurazione oligarchica in un quadro all'apparenza democratico sono moltissimi (Michels, Veil). Per una ricostruzione v. G. SOLA, *Teoria delle élites*, Bologna, Il Mulino, 2000. Sulla situazione italiana si veda L. CANFORA, G. ZAGREBELSKY, *La maschera democratica dell'oligarchia. Un dialogo*, Bari-Roma,

destinate sempre a riaffacciarsi, apertamente o sotto mentite spoglie, sulla scena.

Ne abbiamo un esempio, del tutto palese e plateale, nella formazione dei governi tecnici. Il canone di legittimazione prima di un Esecutivo tecnocratico non è il principio rappresentativo insito nella Costituzione, ma un diverso principio di competenza “aristocratica”. Non è un caso che l’ultima epifania di questa tendenza sia stato un Governo ribattezzato “dei migliori”³⁵.

Come si è giustamente osservato³⁶, i Governi tecnici costituiscono quanto meno una “messa in pausa” dell’art. 49 Cost., se non una sua violazione, poiché i partiti si sottraggono al compito che sarebbe loro proprio, del concorso alla volontà politica della Nazione nell’organo amministrativo supremo. Ciò è tanto più vero se pensiamo ancora a quel *tutti* che apre la disposizione costituzionale in questione: bypassare la base partitica della rappresentanza, per attingere ai “migliori” secondo canoni non meglio precisati, significa consacrare esattamente la circostanza che è meglio che della cosa pubblica si occupino i pochi, proprio perché i molti non ne sono in grado, nemmeno quando eletti dal popolo... o forse proprio perché eletti dal popolo.

Del resto, il fatto che i Governi tecnici siano nei fatti considerati “governi del Presidente”³⁷, in quanto voluti autonomamente dal Capo dello Stato, prescindendo in prima battuta dal circuito politico della rappresentanza, chiamato semplicemente ad approvare la scelta a

Laterza, 2014. Si v. ancora B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, cit., pp. 171 ss. sull’«aristocrazia democratica».

³⁵ Si tratta, come è noto, del Governo Draghi, la cui giustificazione politico-mediatica passò dall’idea di costituire un “governo dei migliori”. A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *ConsultaOnline*, n. 2, 2021, p. 393, sottolinea l’infelicità della scelta e osserva (nota n. 70) come si sia ricorso ad una traduzione letterale del termine greco di aristocrazia, che è alternativa alla democrazia.

³⁶ Cfr. R. MANFRELLOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 ottobre 2013, pp. 9 e 19 in particolare; F. MARONE, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012, p. 15.

³⁷ Sul punto v. le osservazioni di C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, pp. 36 ss.

posteriori, lascia ad intendere una forma di legittimazione discendente dal vertice monocratico, e non ascendente dalla base democratica, che in fin dei conti non sembra incompatibile con la visione di Orlando. Forse, a ben vedere, arriva persino a superarla, poiché quantomeno in Orlando è pur sempre presente l'idea che la designazione aristocratica passi, comunque, tramite un voto dell'elettorato.

D'altra parte, l'idea salvifica che occorran “tecnici al comando” e non politici, cioè che la scelta sia fatta fra i pochi e non fra i possibili molti, deriva da una visione *oclocratia* del sistema politico, in specie italiano: per ragioni su cui si tende poco a soffermarsi, si è diffusa la convinzione che i rappresentanti eletti rappresentino il peggio della società italiana, non il meglio. Perché dunque affidarsi a loro, nei tornanti più delicati della storia?

Questo convincimento rappresenta il ceppo comune che unisce l'idea del “governo dei migliori” e la riduzione del numero dei parlamentari, profili che apparirebbero distinti e distanti, data anche la circostanza che le forze che hanno propugnato la seconda non sempre hanno condiviso la retorica del primo³⁸.

Eppure, da cosa altro viene il proposito di ridurre il numero dei parlamentari, se non dal pensiero che essi – che non sono i migliori – rappresentino un costo inutile per le casse dello Stato? Certo, la classe politica non si è adoperata molto per confutare questi assunti, lasciando tali posture attecchire su un fertile terreno. Nondimeno, simili tesi sono da respingere da parte di chi crede nel disegno democratico della Costituzione, senza nascondere le imperfezioni e le complessità.

Come non si può accettare che i rappresentanti siano i “migliori” di noi, allo stesso modo va respinto che i processi democratici selezionino solo “i peggiori”, poiché ciò ci condurrebbe a dire che della democrazia sarebbe meglio fare a meno. Più modestamente, bisognerebbe forse accettare che chi siede in Parlamento ci rappresenta non solo in senso politico-costituzionale, ma rispecchia anche le condizioni morali e culturali del Paese.

³⁸ Mette in luce la connessione fra tecnocrazia e populismo C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali*, cit., pp. 42 ss., che non a caso parla di due facce della stessa medaglia.

Il punto che sembra invece dirimente è il *quantum* di responsabilità che grava sui rappresentanti. Si tratta di responsabilità politica, cioè della circostanza che gli eletti siano chiamati a rispondere, quando si ripresentano dinanzi agli elettori, di quanto hanno compiuto durante la loro attività. Nella prospettazione di Orlando il tema della responsabilità tende a sfocarsi: un po' perché è negato il modello mandatizio, sicché non esiste una responsabilità che unisca mandante e mandatario; un po', ancora, perché il migliore non può essere responsabile di fronte a chi è "inferiore" a lui. Eppure, la responsabilità politica rappresenta il cardine della democrazia, poiché attiene alla possibilità di mutare chi ci rappresenta e chi ci governa, sulla base di una disapprovazione del suo operato. Qualunque sistema elettorale congegnato dovrebbe consentire la messa in opera di questa responsabilità: vuoi con i collegi uninominali, vuoi con le preferenze all'interno di liste aperte. Da questo punto di vista, più problematica appare la soluzione delle liste chiuse: per quanto brevi siano e per quanto consentano, di conseguenza, la conoscibilità degli effetti del voto³⁹, esse sono pur sempre pacchetti preconfezionati dalle segreterie di partito, che non lasciano davvero spazio al "discernimento" dell'elettore, tanto più in relazione alla messa in opera di una responsabilità politica di chi vuole essere rieletto. Si può forse discutere se, alla fine, la legittimità costituzionale di esse passi attraverso forme di bilanciamento fra principi diversi (ricordiamo che, al proposito, la Corte valorizzò proprio l'art. 49 Cost. e il ruolo dei partiti per giustificare l'ipotesi di lista bloccata, ancorché breve⁴⁰). Il che, però,

³⁹ Si rinviene tale affermazione nella sent. n. 35 del 2017 sul c.d. *Italicum*, la quale, affinando delle affermazioni fatte dalla sent. n. 1 del 2014, recita: «In sostanza, mentre lede la libertà del voto un sistema elettorale con liste bloccate e lunghe di candidati, nel quale è in radice esclusa, per la totalità degli eletti, qualunque indicazione di consenso degli elettori, appartiene al legislatore discrezionalità nella scelta della più opportuna disciplina per la composizione delle liste e per l'indicazione delle modalità attraverso le quali prevedere che gli elettori esprimano il proprio sostegno ai candidati» (punto 11.2, *Cons. Dir.*).

⁴⁰ *Ibidem*: «Né è irrilevante, nella complessiva valutazione di una siffatta disciplina, la circostanza che la selezione e la presentazione delle candidature (sentt. n. 429 del 1995 e n. 203 del 1975), nonché, come nel caso di specie, l'indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto

significa che si ammette pur sempre il sacrificio, ancorché parziale, di altri principi costituzionali.

5. IN CONCLUSIONE: SPUNTI CONTRASTIVI DA UNA RILETTURA

Alla fine di questa rilettura, cosa ci lascia il testo di Orlando? Anzitutto l'interrogativo sul fondamento e sul portato della rappresentanza politica, come istituto generale del diritto pubblico, ma anche e soprattutto come principio costituzionale positivamente previsto dalle Leggi fondamentali contemporanee. Si tratta di una riflessione che, sebbene mai interrotta nella dottrina, di certo ha teso a focalizzarsi su aspetti specifici (a partire dalle legislazioni elettorali), forse perdendo in sé la domanda su quali siano il contenuto del concetto e le implicazioni del principio⁴¹ e come possano declinarsi nei tempi moderni, senza essere negati o superati dagli orizzonti futuristici di una fumosa "democrazia digitale".

Dall'altro lato, però, dobbiamo constatare come l'impostazione orlandiana risenta di una non celata inclinazione a leggere i legami rappresentativi – coerentemente con i tempi in cui scriveva – non come manifestazione di un processo democratico volto a legittimare dal basso il potere statale, ma una selezione oligarchica ristretta per delegare il potere di scelta a dei presunti migliori.

Questa visione non è compatibile con i principi fondanti dell'ordine costituzionale repubblicano, a partire da una concezione dell'uguaglianza formale che non è disgiunta da un impegno sostanziale volto a rendere *tutti* partecipi della vita politica nazionale. Alla luce di queste considerazioni, bisogna comunque adoperare prudenza e vigilare

più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale».

⁴¹ Diverse prospettive sono offerte dal volume (che risale a ormai più di vent'anni fa) di N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del Convegno (Milano, 16-17 marzo 2000)*, Milano, Giuffrè, 2001.

Adriana Apostoli – Il fondamento giuridico della rappresentanza: rileggere Orlando nel XXI secolo

affinché nella vita delle istituzioni non si ingeriscano, più o meno nascostamente, tendenze di questo tipo. Esse non sono il prodotto di un fallimento costituzionale, ma rischiano semmai di esserne la causa: sarà sempre più facile risolvere le questioni “con i migliori”, senza percorrere le più lunghe ed impervie strade della “democratizzazione”. Ma è questo che l’art. 3, comma secondo, Cost. chiede alla Repubblica, ben sapendo che si tratta di una scelta più difficile, ma che appunto connota l’ordinamento democratico costituzionale, volto a superare sia il totalitarismo fascista che l’élitismo dello Stato liberale di eredità sabauda.