LA PERENNE CRISI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA

Andrea Gratteri*

Lo scritto di Vittorio Emanuele Orlando che qui si commenta presenta ancora, a distanza di 130 anni, spunti di grande interesse. Egli rintraccia il fondamento giuridico della rappresentanza nella funzione del corpo elettorale di selezionare – e quindi di eleggere – i candidati migliori, intesi come i più capaci. In questo senso la rappresentanza appare, in prima battuta, perfettamente omogenea alle dinamiche dello stato monoclasse di impronta liberale; tuttavia, è lo stesso Orlando a riconoscere che il ruolo dei nascenti partiti politici non è secondario e che l'orientamento ideologico degli elettori si sovrappone, completandola, alla scelta dei migliori sulla base di un parametro di capacità. Qualora la rappresentanza non risponda a questa sua funzione di selezione dei più capaci è destinata ad entrare in crisi senza riuscire a soddisfare le premesse su cu si fonda.

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

* Università degli Studi di Pavia, andrea.gratteri@unipv.it
Contributo sottoposto a *double blind peer review* ai sensi dell'art. 4 c. 4 del Regolamento della Rivista

THE EVERLASTING CRISIS OF POLITICAL REPRESENTATION

Vittorio Emanuele Orlando's writing that is commented on here still presents, 130 years later, insights of great interest. Orlando traces the legal foundation of representation in the function of the electoral body to select - and thus elect - the best candidates, understood as the most capable. In this sense, representation appears, at first glance, perfectly homogeneous with the dynamics of the mono-class State of liberal imprint; however, it is Orlando himself who recognises that the role of the emerging political parties is not secondary and that the ideological orientation of the electorate overlaps with, and complements, the choice of the best on the basis of a parameter of ability. If representation does not respond to this function of selecting the most capable, it is destined to enter a crisis without being able to fulfil the premises on which it is founded.

Keywords: Vittorio Emanuele Orlando; Political Representation; Electoral Capacity; Political parties; Elections.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Lo stato monoclasse e la rappresentanza politica. – 3. La capacità elettorale attiva. – 4. La capacità elettorale passiva. – 5. La funzione legittimante della selezione dei più capaci. – 6. Fra Stato monoclasse e ideologie: il nascente ruolo dei partiti politici. – 7. Conclusione.

1. INTRODUZIONE

«La ragione intima e profondamente filosofica della decadenza dell'istituto della rappresentanza sta nella non applicazione del principio dond'essa deriva. 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 così, per una fatale necessità, decade o si corrompe». Si conclude su questa nota a tinte fosche il saggio di Vittorio Emanuele Orlando apparso per la prima volta in francese nel 1895 nella *Revue de Droit Public et de la Science Politique* con il titolo *De la nature juridique de la représentation politique* e poi tradotto in italiano nel 1940 negli *Scritti vari di Diritto pubblico generale (1881-1940), coordinati in sistema* come *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*.

Leggere oggi queste parole sulla crisi della rappresentanza parlamentare, scritte nell'epoca in cui il parlamentarismo è sorto nel nostro Paese, suscita forse un atteggiamento di diffidenza negli studiosi del diritto costituzionale che da almeno una generazione convivono con questo costante *refrain*. Diffidenza non tanto nei confronti delle argomentazioni di Orlando, quanto piuttosto verso la ricerca di un'epoca d'oro del parlamentarismo che nel tempo è stata oggetto di più di una idealizzazione, ma anche di letture divergenti, basti pensare al pressoché coevo *Tornare allo Statuto,* dove è invece proprio il parlamentarismo ad essere ritenuto l'origine dei mali dell'ordinamento costituzionale[1].

[1] Il celeberrimo articolo di Sidney Sonnino fu pubblicato anonimo (firmato *Un deputato*) sulla rivista *Nuova antologia* il 1° gennaio 1897, pp. 9 ss. Scrive Sonnino: «il parlamentarismo, quale si esplica in Italia, è ammalato» poiché «in un Governo

Tuttavia, queste amare conclusioni potranno essere meglio comprese dopo essersi soffermati ad analizzare il presupposto su cui Vittorio Emanuele Orlando costruisce la sua teoria della rappresentanza per poi, forse, riuscire a stemperare un giudizio così severo che – per certi aspetti – sembra contraddire alcune delle considerazioni svolte nel saggio sulla natura giuridica della rappresentanza.

2. LO STATO MONOCLASSE E LA RAPPRESENTANZA POLITICA

Il saggio è originato da un ampio dibattito, richiamato dallo stesso Orlando, e testimoniato dalla pubblicazione in un rapido torno di tempo di ben quattro monografie sullo stesso tema da parte di Miceli, Jona, Rossi e Persico[2]. In quel dibattito Orlando si era già inserito, *però in maniera brevissima,* con alcune pagine dei *Principii di diritto costituzionale* del 1889[3], un esile volume edito nei *Manuali Barbera di Scienze giuridiche, sociali e politiche* che, a sfogliarlo e leggerlo, è un sottile piacere per lo studioso.

Siamo negli anni a cavallo fra la riforma elettorale Zanardelli del 1882, che aveva introdotto i collegi plurinominali a scrutinio di lista, e il ritorno al collegio uninominale e al doppio turno del 1891-1892[4]. Il collegio plurinominale peraltro non diede una gran prova e lo stesso Orlando propende senza esitazioni per il collegio uninominale in quanto

---

fondato quasi totalmente sull'elezione manca nella alta direzione della cosa pubblica la rappresentanza dell'interesse collettivo e generale».

[2] Si tratta di F. PERSICO, *Le rappresentanze politiche e ammnistrative: considerazioni e proposte*, Napoli, R. Marghieri, 1885 (ripubblicato nel 1942); V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, Tip. Boncompagni, 1892; G. JONA, *La rappresentanza politica*, Modena, Sarasino, 1893; L. ROSSI, *I principii fondamentali della rappresentanza politica*, Bologna, Tip. Fava e Garagnani, 1894.

[3] V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889, pp. 67 ss.

[4] I testi legislativi di riferimento sono la legge 22 gennaio 1882, n. 593 per lo scrutinio di lista; la legge 5 maggio 1891, n. 210 per il ripristino del collegio uninominale; la legge 28 giugno 1892, n. 315 per la disciplina del turno di ballottaggio.

è «preferibile mantener saldi i rapporti fra il corpo elettorale e l'eletto, e infrenare, anzi che incoraggiare, l'influenza del *partito*»[5].

Nel *Manuale* egli afferma che il contenuto della rappresentanza (politica) consiste, da un lato, «nella grave e costante influenza sulla cosa pubblica» degli elementi sociali e, dall'altro, nell'affidamento delle funzioni politiche «ai più capaci». Poche affermazioni apodittiche che spingono l'Autore a concludere che l'elezione non consiste in una delegazione di poteri ma in una designazione di capacità[6].

Il saggio del 1895 argomenta meglio quelle stesse affermazioni, a partire dalla funzione di legittimazione del potere che viene affidata agli elettori: nello Stato rappresentativo conta l'elezione di coloro che sono *designati* dagli elettori non per il fatto di una trasmissione di potere dagli elettori agli eletti, ma per l'esercizio dei poteri che l'assemblea parlamentare detiene in virtù della *Costituzione*. Si noti a margine che è proprio questo il termine utilizzato da Orlando (con la maiuscola) per riferirsi allo Statuto nel corso dell'intero saggio, forse essendo in questo agevolato dal mancato richiamo dei suoi singoli articoli.

Il criterio che guida la designazione da parte degli elettori è identificato nella *capacità* che si accompagna inevitabilmente ad una lettura dello Stato liberale come Stato monoclasse. Il tema meriterà di essere approfondito, anche per le importanti aperture ed intuizioni di Orlando rispetto alle trasformazioni che saranno portate dalle *grandi correnti d'idee* e dai partiti politici in cui esse si esprimono. Tuttavia, è innegabile che il presupposto della elezione come designazione dei capaci si inserisca in un contesto sociale di grande omogeneità o, perlomeno, che vi sia la volontà di richiamarsi ad un tale modello ideale: «se, dunque, vi sono deputati che agiscono e votano per conto d'interessi privati – ad esempio, di associazioni di capitalisti o di operai, di

[5] *Ivi,* p. 94.

[6] Il manuale di Vittorio Emanuele Orlando è citato fra i primi abbozzi per uno studio della rappresentanza anche da Luigi Rossi, a testimonianza dell'assenza di una «ricostruzione totale» del tema con cui si giustifica il suo studio monografico, L. ROSSI, *I principii fondamentali della rappresentanza politica*, cit., p. 6.

agricoltori o di banchieri –, in ciò potrà esservi talvolta materia… per il diritto penale, ma per il diritto costituzionale giammai»[7].

Le caratteristiche intrinseche dello Stato liberale sono quindi, ovviamente, poste alla base del ragionamento di Orlando e sembrano giustificarne l'impianto teorico: la selezione dei migliori, dei più *capaci* apparentemente presuppone che il criterio di discernimento utilizzato dagli elettori non sia riconducibile in maniera prevalente alle loro idee politiche, alla loro appartenenza di classe, alla loro affiliazione alla nuova nascente creatura dei partiti politici. In questa prospettiva, il collegio uninominale è chiaramente la soluzione idonea per effettuare una selezione di natura spiccatamente competitiva.

Non casualmente egli mira, innanzitutto, a demolire l'idea che nel rapporto fra elettori ed eletti si possa creare un rapporto assimilabile al mandato. Il dogma costituzionale del divieto di mandato imperativo è affermato a chiare lettere come essenziale per le Costituzioni moderne: «politicamente, moralmente, l'eletto può prendere diversi impegni di fronte al corpo elettorale, sia nelle sue professioni di fede sia nei suoi discorsi. Ma questi impegni restano semplicemente sotto la garanzia della lealtà e della buona fede politica e personale: il diritto non soltanto non dà loro alcuna garanzia, ma anzi la rifiuta espressamente»[8]. Le argomentazioni a sostegno di questo assunto sono accompagnate da un'ampia ricostruzione storica che muove dal (mancato) rapporto fra assemblee dirette ed indirette sin dal tempo delle antiche popolazioni germaniche dell'Impero romano e dalle prime forme rappresentative del medioevo inglese, nonché dalla recisa negazione della possibilità di assimilare il rapporto fra elettori ed eletti ad un mandato ricalcato sul corrispondente istituto di natura civilistica. Orlando è assai netto e, sul versante dell'analisi storica, conclude agevolmente che lo Stato moderno «ha rigettato completamente tutti i principii, che servivano di base all'istituto giuridico della rappresentanza nel Medio Evo»[9], per poi

[7] V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., 450.

[8] ID., cit., p. 429.

[9] *Ivi*, p. 423.

aggiungere che «il preteso mandato legislativo non è un mandato, bensì altra cosa»[10].

3. LA CAPACITÀ ELETTORALE ATTIVA

La rappresentanza è strettamente legata, ci ricorda Orlando, alla natura intrinseca del suffragio, «è questo un "diritto"? è un "dovere"? è una "funzione"?»[11]. Questo interrogativo è appena abbozzato e rimane sullo sfondo del saggio, anche se il tema in quegli anni era assai delicato: è infatti del 1894 la legge n. 286 voluta da Crispi per la revisione delle liste elettorali che, se da un lato, si rese necessaria per reprimere le numerose frodi, dall'altro, fu utilizzata per colpire i più accesi avversari politici[12].

Orlando aveva già esposto la sua visione nel manuale del 1889: «a noi sembra una ricerca sterile questa di volere assegnare un carattere *specifico* al Diritto elettorale. Esso partecipa alla natura generale di tutti i diritti politici: ha, cioè, una ragion d'essere essenzialmente *storica*; si connette necessariamente collo sviluppo armonico delle istituzioni politiche di un dato popolo, e in particolare, con la forma rappresentativa di cui è il presupposto. Come Diritto politico, esso compete non all'*uomo*, ma al *cittadino*, trova la sua origine e il suo limite nel Diritto pubblico, che lo conferisce e lo regola»[13].

Rispetto alla funzione di *designazione dei capaci* dell'elezione, il pensiero di Orlando elude una consequenzialità che lo renderebbe, a un tempo, prevedibile e miope. Pur affermando che «la *teoria del suffragio universale* è falsa e pericolosa»[14], egli non si schiera *in toto* in favore del suffragio ristretto, diversamente combinato secondo requisiti di censo e di capacità intellettuale, come pure poteva essere naturale nella sua

[10] *Ivi*, p. 425.
[11] *Ivi*, pp. 417 s.
[12] In proposito v. S. FURLANI, *Strutture elettorali e Parlamento,* in *Montecitorio, uomini e fatti*, Roma, Editalia, 1970, p. 41; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Bari, Laterza, 1991, pp. 237 ss.
[13] V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., p. 73.
[14] *Ivi*, p. 75.

epoca se solo si guarda a quel che scriveva Luigi Rossi: «l'idea di capacità facilmente si assimila al concetto d'un suffragio privilegiato per i cittadini più intelligenti»[15]. Invece, in Orlando, il «criterio dell'intelligenza»[16], che pure sarebbe a suo dire astrattamente preferibile, non può essere accolto poiché sarebbe o troppo restrittivo, e comporterebbe un'assemblea di dotti, o troppo limitato e quindi inutile. La verità è che «il voto popolare in quistioni politiche non è il prodotto di un lavoro riflessivo e cosciente, né, molto meno, presuppone un'adeguata cultura scientifica»[17]. È sorprendente lo slittamento che si crea fra la funzione selettiva dell'elezione e il rifiuto di un mero criterio di capacità per la definizione del corpo elettorale. Ma, per Orlando, questa è «una conseguenza dell'indole dello Stato rappresentativo e dell'ipotesi sulla quale esso si fonda, cioè che i bisogni e i sentimenti politici dei cittadini abbiano una maniera diretta ed esterna di manifestarsi», senza discriminazioni fra le classi sociali. E, pertanto, il legislatore non dovrà determinare un criterio positivo di capacità degli elettori ma, piuttosto, «escludere certe categorie di incapaci». La finezza del ragionamento si scontra con una sorta di aporia logica. I criteri di limitazione dell'elettorato infatti, oltre al genere ed all'età, non possono essere altro che il censo o la capacità intellettuale: «l'esclusione dal diritto di voto presuppone sempre una ragione d'incapacità, sia generale (minori, interdetti, ecc.) sia speciale, cioè relativa a quel diritto (donne, analfabeti e, nel paese a suffragio ristretto, i non abbienti)»[18].

4. LA CAPACITÀ ELETTORALE PASSIVA

Il riferimento alla capacità elettorale passiva nel titolo del paragrafo non vuole, da parte mia, essere utilizzato in senso proprio, ma, in virtù della tesi espressa da Vittorio Emanuele Orlando, permette di accostare

[15] L. ROSSI, *I principii fondamentali della rappresentanza politica*, cit., p. 81.
[16] *Ivi,* p. 80.
[17] *Ibidem*.
[18] V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., p. 426.

il procedimento elettorale di selezione dei *più capaci* ai requisiti formali dell'elettorato passivo. La premessa logica su cui si innesta il suo ragionamento può essere rintracciata, ancora una volta, nel suo *Manuale* dove si chiarisce che l'eleggibilità (la capacità elettorale passiva diremmo oggi) è retta da principi diversi da quelli su cui si fonda l'elettorato (ovvero la capacità elettorale attiva). Il principio fondante sarebbe un principio di sovranità che nelle parole di Orlando è espresso come «*il fatto stesso dell'elezione*»[19] poiché ci si troverebbe di fronte a una presunzione assoluta di capacità rispetto alla quale non possono essere stabilite limitazioni *a priori*.

Valgono quindi, ai sensi dell'art. 40 dello Statuto, gli stessi requisiti generali stabiliti per l'esercizio dei diritti politici, in sostanza del diritto di voto, e il rinvio a «gli altri requisiti voluti dalla legge» si riduce a situazioni marginali determinate o dalla condanna per specifici reati o da uno stato di infermità di mente.

Su queste premesse teoriche si sviluppa la valorizzazione del ruolo degli elettori chiamati a selezionare i migliori per essere rappresentanti in Parlamento in ossequio al postulato secondo cui il governo dello Stato, e con esso il potere legislativo, deve appartenere *ai più capaci*[20]. Questa visione così selettiva che, ad una lettura superficiale, potrebbe apparire aristocratica, invece si lega ad una concezione aperta, precocemente democratica, in cui tutto il potere è messo nelle mani degli elettori, senza che ci sia la volontà di circoscrivere la rappresentanza ad una piccola *élite*. Per quanto l'elettorato (attivo) continui a rimanere ristretto si rifugge dalla tentazione di utilizzare lo strumento legislativo per pre-selezionare coloro i quali saranno eletti in Parlamento.

Così alle domande che seguono l'affermazione secondo cui il governo deve essere riservato ai più capaci: «Ma chi determinerà questa capacità? Chi designerà coloro che debbono esercitare questa funzione?» Orlando risponde: *gli elettori*, che «occupano qui il posto che, nelle forme aristocratiche, spetta alla nascita e, nelle forme

[19] V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., p. 102.

[20] V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., p. 443.

dispotiche, alla scelta del principe. È questo il principio legittimante della rappresentanza poiché si presume che «il più capace, il *melior terrae*, sia colui ch'è designato dalla scelta d'un corpo elettorale»[21].

5. LA FUNZIONE LEGITTIMANTE DELLA SELEZIONE DEI PIÙ CAPACI

Un aspetto di particolare interesse del saggio di Orlando riguarda proprio la sua intuizione del carattere legittimante dell'elezione. È molta la cautela con cui egli si avvicina a un tema che, inevitabilmente, tocca il concetto di sovranità popolare, a suo dire tanto *seducente* quanto equivoco. Consequenzialmente, il suo discorso richiede che il campo sia preliminarmente sgomberato dall'idea che il rapporto fra elettori ed eletti possa sostanziarsi in un mandato. Insiste molto su questo aspetto: «il rapporto tra l'elettore e l'eletto non è, in realtà, un mandato»[22]. Ne deriva che passando dal corpo elettorale alla persona dell'eletto non si realizza «la trasmissione di un potere pubblico», perché il corpo elettorale non è il depositario del potere sovrano[23]. Emergono qui alcuni dei temi che saranno sviluppati più di un secolo dopo da Ernst-Wolfgang Böckenförde nella ricerca della catena ininterrotta della legittimazione democratica come presupposto dell'esercizio di ogni potere statale. Böckenförde, che ovviamente fonda il suo pensiero sull'appartenenza della sovranità al popolo, ritiene che la legittimazione democratica dei poteri costituzionali consista principalmente nella legittimazione, almeno indirettamente popolare, di qualsiasi forma di esercizio del potere statale da parte di chi, in concreto, è preposto a svolgere una determinata funzione. La volontà popolare che la istituisce è sempre preminente ed è finalizzata a determinare un'assunzione di responsabilità di fronte al popolo. Non può essere questa la teoria di fine Ottocento di Orlando che, tuttavia, si avvicina a quella che Böckenförde chiama la via funzionale e istituzionale della legittimazione democratica e che deriva dalla specifica attribuzione di funzioni disposta dalle norme

[21] Id., p. 448.
[22] Id., p. 433, ma diffusamente pp. 420 ss.
[23] *Ivi,* p. 437.

della Costituzione[24]: «il diritto elettorale proviene dalla Costituzione dello Stato: esso non è la fonte, bensì il derivato della sovranità»[25]. E aggiunge ancora: «le attribuzioni della Camera elettiva non hanno un'origine e una natura differenti da quelle di tutti gli altri poteri costituzionali dello Stato. Esse derivano certamente dall'idea di sovranità, ma non d'una sovranità astratta, scientificamente discutibile, bensì da un'idea concreta di sovranità, qual è determinata dal diritto positivo di un popolo, insomma dalla Costituzione»[26].

Il corpo elettorale detiene quindi un potere a tutti gli effetti *costituito* che, pur non ancora circondato dalle cautele dettate dalle forme e dai limiti sanciti dall'articolo 1, co. 2, della Costituzione repubblicana, è visto da Orlando come uno strumento per evitare che proprio la separazione fra i poteri sia messa a repentaglio «giacché se gli elettori riuniscono in loro stessi tutta la sovranità dello Stato, l'indipendenza del potere esecutivo e del potere giudiziario è impossibile»[27]. La scelta degli eletti da parte degli elettori, in un quadro costituzionale legittimante, è quindi guidata dalla volontà di selezionare i più capaci all'esercizio della funzione parlamentare.

Orlando è molto netto nel definire ciò che intende per capacità in relazione alla rappresentanza politica e sgombra rapidamente il campo dalla tentazione di ricorrere a un criterio oggettivo per la sua individuazione. Anche se «la maggior parte degli uomini ha una tendenza a formarsi una idea assoluta e generale della "capacità"» e la applica «indistintamente in tutte le forme dell'attività umana», egli chiarisce che «ci si trova indubbiamente in presenza di un pregiudizio e ci si dimentica che la "capacità" assoluta non esiste e che le attitudini delle intelligenze sono eminentemente relative, secondo le diverse forme dell'attività umana»[28].

---

[24] E.W. BÖCKENFÖRDE, *Stato, costituzione, democrazia: studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 388 ss.

[25] V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., p. 437.

[26] *Ivi,* p. 438.

[27] *Ivi*, p. 437.

[28] *Ivi*, p. 453.

Così stando le cose, è la capacità *politica* il parametro attraverso cui deve avvenire la selezione: «non pretendiamo che la Camera elettiva debba essere composta di "immortali"; ma vogliamo parlare di capacità specifiche, in rapporto con la forma di attività di cui trattasi: in una parola di capacità *politiche*»[29]. Questo tema così centrale nel pensiero di Orlando era peraltro coltivato anche dai suoi contemporanei. Se ne trova un riferimento fugace in Persico che pone la «capacità personale dell'eletto»[30] a fondamento del rapporto fra rappresentati e rappresentanti; mentre Miceli è più esplicito: «la rappresentanza ha cessato di essere una delegazione di poteri ed è diventata un mezzo per scegliere alcune determinate capacità»[31]. Capacità che possono prescindere dalla vaglia intellettuale della persona e che risultano di difficile definizione.

Da un lato, Orlando porta qualche esempio del disallineamento fra il successo e la stima di cui alcuni hanno goduto nella loro vita professionale prima di rivelarsi politici assai deludenti (con una certa malizia cita il caso della «ben triste figura» fatta da un'illustre economista come ministro delle finanze o del luminare del diritto internazionale rivelatosi un ministro degli esteri «men che discreto»[32]). Dall'altro, manca di apportare elementi specifici alla identificazione delle specifiche qualità che dovrebbero essere possedute da una persona considerata capace di sedere a pieno titolo in Parlamento o al Governo (Orlando sovrappone più volte – volutamente – il piano della rappresentanza parlamentare a quello del potere esecutivo in una forma di governo rappresentativa). Troviamo solo qualche fugace riferimento al saper pronunciare «dei discorsi applauditi in un *meeting*», al fatto che «la lotta politica esige delle attitudini speciali ben distinte da quelle per le quali si eccelle nel campo della pura intellettualità», alla forza politica che può derivare «da un passato patriottico glorioso», «da una posizione

[29] *Ivi*, p. 454.

[30] F. PERSICO, *Le rappresentanze politiche e ammnistrative: considerazioni e proposte*, cit., p. 267 (nell'edizione del 1942).

[31] V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, cit., p. 203.

[32] *Ibidem*.

preminente nelle professioni o nella burocrazia» oppure dal successo nella «produzione economica»[33]. In queste pagine egli rielabora alcune riflessioni già presenti nel citato volume di Luigi Rossi: «la capacità politica non si confonde, come accade volgarmente, con l'istruzione intellettuale, dovendosi in questa rilevare alcuni elementi in parte diversi in parte esorbitanti dalla nozione di quella; donde avviene che tale attitudine politica può non riconoscersi in chi ha una certa istruzione, mentre può essere provata, oltre che dalla presunzione che si fonda sull'intelligenza, da quella che si fonda sul censo, e perfino da certi elementi morali, come l'aver combattuto per l'indipendenza patria, l'appartenere a certi sodalizi e così via»[34].

Leggendo queste pagine si ha la sensazione di poter trarre la conclusione che, alla fine, la designazione dei capaci si giustifica sulla base del fatto stesso della scelta. Sono gli elettori che, con un giudizio, insindacabile individuano coloro i quali sono più adatti a ricoprire la carica e, infatti, Orlando ammette «che, generalmente, le forze politiche più in vista, di cui disponga una nazione, hanno il loro posto in Parlamento». Anche se poi aggiunge che «è sfortunatamente vero che, nei Parlamenti moderni, non mancano – direi quasi che ve ne sono in abbondanza – deputati, i quali non rappresentano né una forza intellettuale, né una forza politica, né una forza sociale: nulla». Sintomo questo di «una degenerazione dell'idea del mandato rappresentativo e, per conseguenza, del governo parlamentare»[35].

E proprio questa possibile degenerazione è, in chiusura del saggio, vista come la conferma della bontà della teoria che regge la rappresentanza sulla selezione dei capaci: laddove non ci sia selezione dei capaci non ci sarà nemmeno un governo rappresentativo soddisfacente.

[33] *Ivi*, pp. 453 s.
[34] L. ROSSI, *I principii fondamentali della rappresentanza politica*, cit., p. 82.
[35] *Ivi*, p. 455.

6. FRA STATO MONOCLASSE E IDEOLOGIE: IL NASCENTE RUOLO DEI PARTITI POLITICI

Uno degli aspetti più sorprendenti del saggio di Orlando per il lettore attuale è il tentativo, forse riuscito, di superare il rigido schema interpretativo dello Stato monoclasse e di inserire fra le variabili che determinano la portata della rappresentanza politica il ruolo dei partiti politici. Anche se il saggio è scritto negli ultimi anni dell'Ottocento non è quel che ci si aspetta. La diffidenza nei confronti delle ideologie è forte e l'idea stessa della selezione dei capaci sembra spingere nel senso della necessaria prevalenza di un interesse di carattere generale, uniforme ed omogeneo rispetto alle premesse dello Stato liberale.

Tuttavia, Orlando sa interpretare lo spirito del suo tempo e non elude una domanda cruciale: «come si spiegherà il fatto innegabile per esperienza, che nelle assemblee politiche si ripercuotono le grandi correnti dello spirito pubblico, correnti di opinioni, d'interessi, d'idee, che trovano la loro rappresentanza e la loro espressione nella diversità di composizione delle assemblee?»[36]. E sa anche cogliere la grande trasformazione cui sta andando incontro il rapporto fra gli elettori e gli eletti secondo «la ben nota teoria dei "partiti politici"». Non è un caso che questo tema sarà oggetto, dopo la nascita della Repubblica, del suo ultimo, incompiuto, lavoro dove si trova un abbozzo di analisi particolarmente originale nell'affermazione che la forma di governo dell'Italia repubblicana oscilla fra il parlamentarismo e la *partitocrazia*, in cui «il partito o il complesso dei partiti che ha acquistato il potere crea situazioni istituzionali dirette formalmente e meccanicamente a conservarlo»[37].

Di conseguenza è necessario contemperare la scelta che l'elettore compie sulla base di un criterio di capacità con l'influenza che su di essa hanno le idee, tanto dell'elettore quanto dell'eletto. La «designazione di

[36] *Ivi*, p. 449.

[37] 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. II, Bologna, Zanichelli, 1953, p. 606; il corsivo è aggiunto.

capacità», nelle parole di Orlando, «si ricollega necessariamente ai molteplici "criteria", che servono di guida al cittadino allorché fa la sua scelta». Siamo di fronte a due piani che si intersecano e si completano; è naturale che l'elettore persegua il desiderio che l'eletto «professi idee analoghe alle sue», ma, secondo Orlando, ci si colloca su un piano diverso e distinto che non contraddice «la teoria della selezione dei capaci: al contrario, la completa, dal punto di vista *politico*»[38]. La conferma della teoria deriva proprio dall'influenza che i partiti esercitano sulle elezioni come strumenti di mediazione e selezione fra eletti ed elettori ed egli ne riconosce il ruolo positivo. La qualità dei rappresentanti, infatti, è generalmente migliore «là dove le elezioni sono meglio dirette dai partiti»[39] o perché sono scelti i migliori al loro interno o perché una personalità indipendente e dal profilo illustre è chiamata a candidarsi in nome di un partito politico che, di riflesso, acquisirà popolarità e successo fra gli elettori.

Egli, in chiusura di questa divagazione sui partiti, sottolinea però che si tratta di considerazioni di natura politica utili allo scopo di dimostrare la correlazione che esiste fra le idee degli elettori e quelle degli eletti. Tuttavia, questa correlazione per sua stessa ammissione non rileva giuridicamente: «le "idee" non possono essere oggetto d'un mandato giuridico; e, d'altra parte, in quanto concerne le "idee", nessuna finzione sarebbe possibile, e l'eletto non potrebbe dirsi rappresentante se non delle "idee" di quegli elettori, che l'hanno nominato. Chi rappresenterebbe il resto del "popolo"?»[40].

La suggestione di una selezione degli eletti che possa contemperare l'elemento della capacità con quello dell'ideologia politica coglie indubbiamente nel segno; tuttavia, rimane sullo sfondo un aspetto che – visto con lo sguardo di oggi – segna una linea di demarcazione rilevante. Il presupposto del procedimento elettorale risiede nella definizione della capacità elettorale attiva, che sappiamo essere ancora a base ristretta all'epoca, e sull'effettivo esercizio del diritto di voto.

[38] *Ivi,* p. 451; il corsivo è nell'originale.
[39] *Ivi*, p. 452.
[40] *Ibidem*.

Le decisioni in un regime costituzionale, prima ancora che parlamentare e rappresentativo, sono prese sulla base della volontà espressa dagli elettori e, inevitabilmente, vi sarà uno scollamento – più o meno marcato – fra il numero di coloro i quali prendono in concreto una decisione e il numero di coloro che, pur appartenendo al popolo, non possono o non vogliono influire sulla decisione. Schematicamente Orlando ricorda che «la dichiarazione di volontà fa difetto da parte delle seguenti categorie di persone: 1) tutti coloro che non sono elettori; 2) tutti gli elettori che si astengono dal votare; 3) tutti gli elettori che hanno votato, ma non in favore del candidato eletto»[41].

Ed è proprio la rappresentanza lo strumento che consente di ricondurre l'esercizio dei poteri dello Stato anche a coloro i quali non hanno utilmente concorso al risultato delle elezioni. La condizione necessaria emerge con tutta evidenza: il fondamento giuridico della rappresentanza non può risiedere soltanto sulle idee politiche che hanno guidato la scelta degli elettori, ma deve essere ricondotto ad un diverso fattore: la selezione di coloro che sono *capaci* di rappresentare gli interessi dell'intera nazione. Non ritroviamo qui soltanto le parole dell'art. 67 della Costituzione repubblicana, ma anche quelle di molte delle Costituzioni moderne conosciute da Orlando secondo cui «il deputato non rappresenta soltanto il collegio in cui è stato eletto, bensì la nazione intera». In quelle parole riecheggiano l'art. 41 dello Statuto albertino ma anche l'art. 32 della Costituzione del Belgio del 1831 che ne influenzò direttamente la redazione.

Come può il corpo elettorale esprimersi attraverso una manifestazione di volontà che produce i suoi effetti anche per gli esclusi? La risposta di Orlando è piuttosto semplice: i non elettori sono considerati incapaci; i non votanti non possono impedire alla collettività di prendere una decisione e, quindi, possono essere considerati rappresentati dai votanti; infine, gli elettori di minoranza devono inevitabilmente soggiacere alla regola della maggioranza: «la deliberazione della maggioranza è presunta essere la dichiarazione della

[41] *Ivi*, p. 426.

volontà di tutto il corpo collettivo deliberante ed obbliga la minoranza stessa»[42].

7. CONCLUSIONE

Queste pagine di Vittorio Emanuele Orlando suggeriscono alcune conclusioni in riferimento a quello che è oggi lo stato di salute della rappresentanza politica. Il ruolo dei partiti politici è da tempo messo in discussione in presenza di movimenti sempre più personalistici, talvolta effimeri e spesso privi di un solido legame con la società civile. Tuttavia, la forma di governo dell'Italia repubblicana si è plasmata sui partiti politici, al punto che per decenni si è retta – di fatto – sulla partitocrazia o ad essa è stata assimilata. L'intuizione risalente ai primi anni di vita repubblicana[43] colpisce nel segno anche se il termine ebbe un'accezione prevalentemente dispregiativa e fu destinato, con il volgere del secolo, a cadere progressivamente in desuetudine, forse più per assuefazione che per altro. Al punto che negli ultimi anni si è potuto efficacemente parlare di una *partitocrazia senza partiti*[44], in cui i soggetti politici diventano contenitori effimeri e mutevoli, i leader tendono a una crescente personalizzazione della contesa e gli elettori faticano a consolidare le loro preferenze.

Per concludere riportando il discorso al saggio tardo ottocentesco di Orlando la domanda è: in che misura i partiti politici contribuiscono oggi alla selezione dei più capaci in Parlamento?

Forse la verità è che i partiti svolgono solo marginalmente questa funzione, anche se, per quelle che sono le caratteristiche della legge elettorale vigente, essi sarebbero nella condizione di selezionare davvero la classe dirigente. Paradossalmente, infatti, gli elettori hanno un

[42] *Ivi,* p. 427.

[43] Il termine si era già affermato a partire dalla lezione inaugurale dell'anno accademico 1949/1950 di Giuseppe Maranini all'Università di Firenze, v. G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1951, pp. 18 ss.

[44] O. MASSARI, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3, 2018, pp. 1 ss.

margine di scelta limitato se non nullo di fronte ad una scheda elettorale in cui compaiono liste bloccate collegate a candidature uninominali ad esse vincolate. Non sono certo gli elettori a svolgere una funzione di designazione dei più capaci e il loro ruolo si riduce alla scelta di un simbolo, di un partito politico o di una coalizione. In altre parole di un *ticket* come si è soliti dire nel gergo giornalistico.

Non sono solo i tecnicismi della legge elettorale a rilevare in proposito. Da un punto di vista formale, se la selezione dei candidati si reggesse sul voto di preferenza o sul collegio uninominale, si potrebbero fare valutazioni differenti. Tuttavia, è evidente da tempo che il peso degli elettori di fronte ai candidati (e quindi agli eletti) si è andato affievolendo ben prima che il legislatore elaborasse i deleteri meccanismi delle lunghe (o lunghissime) liste bloccate, le pluri-candidature o il divieto di voto disgiunto. Basti pensare che fu il corpo elettorale, disilluso proprio per le storture della partitocrazia, a volere la preferenza unica in luogo di preferenze plurime con il *referendum* abrogativo del 1991. Inoltre, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 2014, ha bollato alcune di quelle disposizioni come *ferite alla logica della rappresentanza* prevista dalla Costituzione.

Le valutazioni negative da parte dell'opinione pubblica nei confronti di un Parlamento senza qualità sono state chiaramente alimentate da alcuni eccessi che, in particolare nella vigenza della legge n. 270 del 2005, hanno occupato più spazio nelle pagine di cronaca che nelle analisi politiche. Una degenerazione che ha direttamente influito sulla riduzione del numero dei parlamentari da parte della Legge costituzionale n. 1 del 2020, quando la questione della qualità della rappresentanza era tra gli elementi centrali del dibattito[45].

In definitiva, pur con tutte le cautele del caso, dettate dal passare del tempo e dalle trasformazioni profonde della società e dell'ordinamento costituzionale, non è facile sfuggire alla tentazione di tornare alla visione pessimistica con cui Vittorio Emanuele Orlando chiude il suo saggio e che ha fatto da *incipit* a questo scritto. Anche se forse, oggi, la decadenza

[45] Per esempio v. A. GRATTERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: un senatore vale due deputati?*, in *Lo Stato*, n. 13, 2019, pp. 103 ss.

dell'istituzione parlamentare risiede più nella sua subalternità al potere esecutivo che non nella insoddisfacente qualità di coloro che sono chiamati ad esserne parte.