

APPUNTI SULLA TEORIA DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA DI VITTORIO EMANUELE ORLANDO

Massimiliano Malvicini*

Il contributo si sofferma sulla teoria della rappresentanza politica formulata da Vittorio Emanuele Orlando nel saggio *De la nature juridique de la représentation politique*, pubblicato nel 1895 sulla *Revue de Droit Public et de la Science Politique*. In questa prospettiva, dopo aver dato conto dei principali passaggi attraverso i quali si snoda la critica dell'A. alla teoria del mandato politico e al principio di sovranità popolare, il lavoro si sofferma sulla concezione della rappresentanza come atto di designazione dei più capaci (*meliores terrae*) indagando i suoi punti di contatto con la dottrina giuspubblicistica del XIX e del XX secolo, evidenziandone, da ultimo, i limiti dinanzi alla costituzionalizzazione del principio democratico.

Parole chiave: Vittorio Emanuele Orlando; Rappresentanza politica; Mandato politico; Diritto costituzionale e pubblico; Stato liberale

* Università degli Studi del Piemonte Orientale, massimiliano.malvicini@uniupo.it
Contributo sottoposto a *double blind peer review* ai sensi dell'art. 4 c. 4 del Regolamento della Rivista.



NOTES TOWARDS VITTORIO EMANUELE ORLANDO'S LEGAL THEORY OF
POLITICAL REPRESENTATION

The contribution is dedicated to the Vittorio Emanuele Orlando's legal theory of political representation, as presented in the essay *De la nature juridique de la représentation politique*, published in the *Revue de Droit Public et de la Science Politique* in 1895. In this perspective, the essay analyzes the main passages through which the critique of the theory of the political mandate and the principle of popular sovereignty is developed by Orlando; in doing so, the paper dwells on his conception of the political representation - intended as an act of designation - by investigating its relationship with the legal doctrine of the 19th and 20th centuries and, then, by highlighting its limits in front of the democratic principle claimed by the Italian Constitution.

Keywords: Vittorio Emanuele Orlando; Political Representation; Electoral Mandate; Constitutional and Public Law; Liberal State.

Massimiliano Malvicini – Appunti sulla teoria della rappresentanza politica di
Vittorio Emanuele Orlando

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I contenuti del saggio del 1895. – 2.1. La critica alla teoria del mandato politico– 2.2. La rappresentanza politica e la sua *ratio*. – 3. Le due “anime” della teoria e le loro radici. – 4. Cenni conclusivi.

1. INTRODUZIONE

Publicato nel 1895 presso la *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, il saggio presentato in questo numero dell'*Antologia* si distingue dalle altre opere scientifiche di Vittorio Emanuele Orlando perché racchiude quella che, a tutti gli effetti, si può considerare la sua teoria giuridica della rappresentanza politica¹.

¹ Sull'opera giuridica di Orlando si vedano, all'interno di una letteratura piuttosto articolata, le seguenti opere di riferimento generale: G. CIANFEROTTI, *Il Pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980; V. TEOTONICO, *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, Bari, Cacucci, 2018; F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Alla ricerca del metodo nel diritto pubblico. Vittorio Emanuele Orlando reloaded*, Milano, Franco Angeli, 2020.

Per una ricostruzione dei principali profili che caratterizzarono la dottrina giuspubblicistica italiana tra Ottocento e Novecento v. M. GALIZIA, *Profili storico comparativi della scienza del diritto costituzionale in Italia*, in *Archivio Filippo Serafini*, vol. CLXIV, nn. 1-2, 1963; S. SICARDI, *La scienza costituzionalistica italiana nella seconda metà del XIX secolo*, in *Diritto e società*, n. 4, 1999, pp. 635 ss.; F. LANCHESTER, *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004; A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, Giuffrè, 2009.

Sul principio di rappresentanza politica valga il richiamo, nell'impossibilità di rinvii bibliografici più dettagliati, a G. SARTORI, *Representational Systems*, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. XIII, New York, Macmillan & Free Press, 1968, pp. 465 ss.; ID., *La Rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 1957, pp. 527 ss. (entrambi in *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1990², pp. 285 ss.); H.F. PITKIN, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1972; D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1983; D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, p. 543 ss; F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Napoli, Jovene, 1997; A. PAPA, *La rappresentanza politica: forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1998; G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi*

Il contributo rappresenta il punto di arrivo di una riflessione avviata ben quindici anni prima con l'articolo *Delle forme e delle forze politiche secondo H. Spencer* (1881)², cui fece seguito il saggio *La riforma elettorale*, presentato dal giovane studioso palermitano per il tema di concorso bandito dal Reale Istituto Lombardo di Scienze e Lettere (che gli valse il premio) e, due anni dopo, pubblicato come monografia (Milano, 1883)³.

Al di là di queste prime esperienze, la riflessione dell'Orlando sui principi giuridici che caratterizzano il rapporto tra elettori ed eletti trovò una prima formulazione, secondo i canoni della svolta metodologica frattanto avviata alla metà degli anni Ottanta del XIX secolo⁴, negli *Studi*

comparatistica, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 1999. Di recente, v. C. VALENTINI, *Rappresentanza politica*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, il Mulino, 2021, pp. 113-128.

Sulla declinazione del principio di rappresentanza tra XIX e XX secolo cfr. P. RIDOLA, *Rappresentanza e associazionismo*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1988, pp. 101-106 (con integrazioni anche in ID., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 63 ss., spec. pp. 63-80); M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei tra Otto e Novecento*, in AA. VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 537 ss. (ora in ID., *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna, il Mulino, 2015, pp. 269 ss.); F. LANCHESTER, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e Governo alla svolta del nuovo secolo*, Atti del Convegno di studi di Firenze, 28-29 ottobre 2004, Firenze, FUP, 2006, pp. 7 ss.

² In *Rivista europea. Rivista internazionale*, 1881, pp. 321-348 (ripubblicato in *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 557-578).

³ In generale, sulle riflessioni in materia elettorale dell'Orlando v. M. COSULICH, *Le legge elettorale della Camera dei deputati: primo e ultimo atto della riflessione orlandiana*, in *Alla ricerca del metodo nel diritto pubblico*, cit., pp. 359-372.

⁴ Sulla svolta metodologica orlandiana cfr., ex multis, M. GALIZIA, *Profili storico comparativi della scienza del diritto costituzionale in Italia*, cit., pp. 54 s.; M. FIORAVANTI, *La scienza giuridica: il dibattito sul metodo e la costruzione della teoria giuridica dello stato*, in *Il pensiero politico*, n. 1, 1982, pp. 92 ss. (anche in ID., *La scienza de diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, tomo I, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 23 ss.) e, di recente, i contributi della parte prima e terza raccolti da F. CORTESE, C. CARUSO e S. ROSSI nel già menzionato *Alla ricerca del metodo nel diritto pubblico*, cit.; sul punto cfr. altresì il dibattito ospitato sul primo fascicolo di *Diritto pubblico* del 2021 tra le posizioni di O.

giuridici sul governo parlamentare (1886)⁵. In questi, nella prospettiva di legittimare la teoria giuridica del gabinetto⁶, furono esposte, seppur in forma embrionale, alcune idee che verranno sviluppate compiutamente dieci anni dopo: l'incompatibilità tra la dottrina della sovranità popolare e quella dello Stato; l'identificazione della funzione primaria delle elezioni nella scelta dei più capaci.

A loro volta, le considerazioni degli *Studi giuridici* furono trasfuse nella prima edizione di *Principii di diritto costituzionale* (1888) ricoprendo una posizione di grande rilievo nella sistematica del manuale⁷, benché insufficiente per dar conto degli approfondimenti necessari a

PFERSMANN (*Vittorio Emanuele Orlando e le origini del sincretismo metodologico nella giuspubblicistica*, in *Ibid.*, pp. 259 ss.) e M. MASSA (*Vittorio Emanuele Orlando e la ricerca di una prospettiva storicista sul diritto pubblico*, in *Ibid.*, pp. 277 ss).

Sulla strategia che sorresse il processo di rinnovamento del diritto pubblico italiano intrapreso da Orlando si v. le acute osservazioni di A. SANDULLI, *Vittorio Emanuele Orlando, organizzatore di cultura: le riviste e il Primo Trattato Completo*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2011, pp. 519 ss.

Come noto, nell'operare in questo senso Orlando cercò di prendere le distanze da quello che, allora, era considerato l'esponente più autorevole della giuspubblicistica italiana: Luigi Palma (a cui, in gioventù, lo stesso Orlando aveva guardato con grande ammirazione), sulla cui figura e opera, al netto delle considerazioni che si svilupperanno nel testo (v. *infra*), si vedano i contributi di L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione. Palma e i 'preorlandiani'*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 11-190; K. LAVAGNA, *La trasformazione istituzionale nell'Italia liberale. Il contributo di Luigi Palma*, Roma, Aracne, 2010; A. RIDOLFI, *Luigi Palma e l'indirizzo storico-politico (con particolare riferimento al potere elettorale ed al ruolo del monarca nell'ordinamento statutario)*, in *Nomos*, n. 3, 2023.

⁵ Su cui v. F. LANCHESTER, *Rappresentanza "fiduciaria" e rappresentanza "in campo politico": osservazioni su un saggio di V.E. Orlando "Del fondamento giuridico della rappresentanza politica"*, in *Antologia di Diritto pubblico*, n. 2, 2024, pp. 90 ss., nonché la recente analisi, particolarmente approfondita, di S. FILIPPI, *Alle radici della funzione di governo: gli «Studi giuridici sul governo parlamentare» di V.E. Orlando*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2021, pp. 128 ss.

⁶ In *Archivio giuridico*, XXXVI, 1886, pp. 521-586 (ripubblicato in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)* cit., pp. 345-415).

⁷ Ad essa è riservato il capitolo introduttivo del libro terzo del *Principii*, il primo dei due concernenti il potere legislativo: una posizione di prim'ordine, inferiore solo alla definizione degli elementi dello Stato e della scienza del diritto pubblico e delle correlative teorie fondamentali (rispettivamente, libri primo e secondo).

chiarirne la portata analitica e la validità rispetto alle proposte della dottrina dell'ultimo decennio dell'Ottocento.

Un'esigenza, quest'ultima, avvertita con progressiva intensità dall'Orlando che, pur accogliendo con letizia un certo rinverdimento dell'interesse degli studiosi dell'epoca sul tema⁸, decise di ampliare le riflessioni svolte sino allora a causa dell'inadeguatezza delle trattazioni della materia. Queste, a suo avviso, erano incapaci di fornire «una idea precisa della teoria giuridica che si vorrebbe stabilire» ovvero, addirittura, erano deferenti a una teoria della rappresentanza politica tanto diffusa («dominante e generalmente accettata da quel pubblico abbastanza numeroso, che si occupa in misura considerevole delle istituzioni politiche») quanto fallace (poiché nata «per negligenza di scienza, e forse a causa di essa», «sotto l'impulso delle molteplici necessità della vita politica moderna da quella classe [...] di persone sfornite di quella cultura giuridica speciale»)⁹.

2. I CONTENUTI DEL SAGGIO DEL 1895

2.1 LA CRITICA ALLA TEORIA DEL MANDATO POLITICO

Anche alla luce di queste considerazioni, non sembra inutile ripercorrere in breve i principali passaggi attraverso cui si sviluppa il saggio sulla rappresentanza.

⁸ In effetti, il decennio 1885-1895 si contraddistinse per la pubblicazione di numerose opere di approccio teorico generale sulla materia in esame; tra di esse l'Orlando cita le seguenti: F. PERSICO, *Le rappresentanze politiche e amministrative: considerazioni e proposte*, Napoli, Marghieri, 1885; V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, Boncompagni, 1892; G. JONA, *La rappresentanza politica*, Modena, Sarasino, 1893; L. ROSSI, *I principii fondamentali della rappresentanza politica*, Bologna, Fava e Garagnani, 1894.

⁹ In questo passaggio si coglie l'interesse di Orlando nel distinguere ordine giuridico e ordine politico, come afferma, tra gli altri, D. QUAGLIONI, *Ordine giuridico e ordine politico in Vittorio Emanuele Orlando*, in *Le Carte e la Storia*, n. 1, 2007, pp. 17 ss.; sul punto v. altresì L. MELILLO, *Considerazioni sulla rappresentanza politica secondo Vittorio Emanuele Orlando*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2017.

Secondo lo studioso palermitano, la riconduzione del rapporto tra elettori ed eletti entro le maglie concettuali della teoria giusprivatistica, ossia intendendolo come *delegazione di poteri* tra i primi e i secondi *nelle forme del mandato*, ha un grave vizio: pur riuscendo, a causa della sua semplicità, a insediarsi tanto nel dibattito scientifico quanto in quello politico-istituzionale, acquistando l'autorità di un dogma, questa operazione mistifica la dinamica elettorale (e, più in generale, i principi che presiedono all'organizzazione e al funzionamento del governo rappresentativo)¹⁰.

Particolarmente utile nell'illuminare le dinamiche di potere durante il periodo medievale, l'applicazione di questo paradigma ai regimi politici ispirati ai principi della Rivoluzione francese risulta, agli occhi dell'Orlando, del tutto erronea. Nei reggimenti medievali, infatti, veniva riconosciuto a specifiche entità supra-individuali – gli “ordini” o “classi” – il privilegio di manifestare i loro interessi presso specifiche assemblee rappresentative (alle quali, a loro volta, erano attribuite funzioni di controllo sull'entità e la destinazione dei sussidi domandati dallo Stato) mediante la nomina di mandatari con il compito, da un lato, di “renderli presenti” e, dall'altro, di vigilare sulla loro tutela.

Al contrario, con la caduta dell'*Ancien Régime* è venuto meno il principio corporativo di organizzazione dello Stato, cosicché «il potere sovrano appare in rapporto diretto e immediato col “soggetto” individualmente considerato nei suoi diritti e nei suoi doveri» con la conseguenza di attrarre verso questo orizzonte lo stesso principio della rappresentanza politica¹¹.

Dinanzi a questo mutamento dei principi fondamentali attraverso cui si strutturano l'ordine politico e quello giuridico, secondo l'Orlando, la teoria del mandato rappresentativo ha le armi spuntate. Ciò è evidente, prosegue lo studioso, se si analizzano gli elementi essenziali di questa dottrina, a partire da quello ritenuto centrale nell'intero istituto: la manifestazione di volontà fra mandante e mandatario.

¹⁰ *Ivi*, p. 420.

¹¹ *Ivi*, pp. 422-423.

Ora, pur ammettendo virtualmente che questo elemento possa ravvisarsi nel rapporto fra eletti ed elettori (e, si badi bene, alla sola condizione di voler limitare l'analisi a livello del collegio in cui l'elezione abbia avuto luogo, ossia mettendo da parte tutta una serie di considerazioni soggettive sulla composizione del collegio, che non farebbero altro che indebolire ulteriormente la teoria del mandato), ciò che osta al suo riconoscimento è la presenza, presso tutte le Costituzioni moderne, del principio di rappresentanza nazionale degli eletti. Attraverso di esso, infatti, «si è inteso escludere – in antitesi al principio del Medio Evo – un rapporto giuridico, immediato ed esclusivo tra l'eletto e il collegio dov'è stato eletto. Questo rapporto, quale che sia, non è limitato dal territorio com'è l'elezione»¹². Se ciò è vero – conclude l'Orlando – allora «è impossibile attribuire al preteso mandato politico la base di una dichiarazione di volontà, essendo evidente che il cittadino di Marsiglia o di Torino non ha potuto concorrere in alcun modo alla elezione del deputato di Parigi o di Roma, eppur, tuttavia, si dice che quest'ultimo è il suo rappresentante [...] si è rappresentati senza aver potuto in alcun modo manifestare la propria volontà di esserlo, o di esserlo in quella data maniera»¹³.

In aggiunta a tale profilo, l'accostamento tra il legame tra eletto ed elettore, da un lato, e l'istituto del mandato, dall'altro, è impraticabile per altri motivi. Tra questi vi è l'impossibilità di riconoscere in capo agli eletti il vincolo dell'imperatività, ossia l'obbligo di esercitare il proprio incarico «secondo certi limiti e certe condizioni, che possono essere indicate esplicitamente [dal mandatario] e che, in tutti i casi, sono sempre implicitamente presupposte nel momento in cui si conferisce il mandato»¹⁴. Una circostanza, questa, derivante dallo stesso diritto pubblico moderno così come recepito dalle Costituzioni del XIX secolo, le quali dichiarano che non è permesso agli elettori conferire all'eletto un mandato imperativo: da ciò l'inquadramento di qualunque eventuale impegno assunto dai governanti meramente sotto il profilo morale e politico (restando, al più, «sotto la garanzia della lealtà e della buona fede

¹² *Ivi*, p. 427.

¹³ *Ivi*, pp. 427-428.

¹⁴ *Ibidem*.

politica e personale»), oltre che, naturalmente, l'impossibilità che essi siano chiamati in sede giudiziale a render conto di quanto politicamente fatto (o non fatto) o, parallelamente, che possano essere soggetti a revoca dell'incarico¹⁵.

Dimostrata la non appropriatezza del richiamo all'istituto giusprivatistico della delegazione di poteri, Orlando conclude la prima parte del suo scritto criticando gli elementi sostanziali su cui poggia la teoria del mandato politico.

Nell'operare in questa direzione, il primo e principale avversario dello studioso siciliano è costituito dalla teoria della sovranità popolare (la quale, sul piano logico, è la matrice da cui trae forza l'idea per la quale, con le elezioni, avverrebbe un trasferimento di potere dagli elettori agli eletti).

Sul punto, l'Orlando è lapidario: sostenendo come la somma di tutti i poteri pubblici risieda nel "popolo"¹⁶, la teoria della sovranità popolare non solo è incompatibile *ab origine* con l'idea della rappresentanza politica (come rilevava già Rousseau), ma, sul piano giuridico, è altresì inconciliabile con i principi di organizzazione dello Stato moderno. Infatti, non è il popolo, ma lo Stato a essere sovrano: ciò, si badi bene, in virtù della Costituzione, cui va ricondotto tanto il diritto elettorale degli individui quanto la definizione della sfera di attribuzione degli eletti e, quindi, della camera elettiva (che, del resto, pur essendo la sede ove la volontà dello Stato trova la sua più alta espressione, non è che uno degli "organi" attraverso i quali il primo viene rappresentato)¹⁷.

¹⁵ *Ivi*, p. 430 «Persino quando tutti gli elettori di un collegio, senza eccezione, si riunissero per affermare solennemente la loro intenzione di voler revocare l'elezione fatta, un simile voto potrebbe avere una grave significazione politica, ma giuridicamente non avrebbe alcuna importanza; non esisterebbe neppure».

¹⁶ *Ivi*, p. 434.

¹⁷ *Ivi*, p. 439 «Secondo questa, la fonte del potere sarebbe nel corpo elettorale; e da questo il potere passerebbe per delegazione, alla Camera elettiva. Al contrario, il potere nella Camera elettiva risulta dalla Costituzione; gli elettori nulla trasmettono e nulla hanno da trasmettere. L'idea d'un mandato è, dunque, giuridicamente falsa tanto dal punto di vista della forma quanto dal punto di vista della sostanza. Per conseguenza, in qualsiasi maniera si consideri la questione, si è obbligati a concludere che il rapporto tra l'elettore e l'eletto non costituisce un mandato».

2.1 LA RAPPRESENTANZA POLITICA E LA SUA *RATIO*

Conclusa in questi termini la “*pars destruens*” della sua argomentazione, Orlando dedica la seconda parte del saggio all’identificazione delle «vere basi giuridiche della rappresentanza moderna» al fine di determinare la natura del rapporto fra eletto ed elettori.

Il primo passo per procedere in questa direzione è tener presente che non esiste un legame necessario e biunivoco tra le due principali dimensioni in cui si può scomporre il fenomeno elettorale: da un lato, l’idea cioè dell’elezione come strumento di designazione a una carica; dall’altro lato, l’idea della stessa come strumento tramite il quale consentire a specifici soggetti (e ai loro interessi) di essere rappresentati in una sede decisionale specifica.

Infatti, pur trovandosi spesso intrecciati – motivo all’origine della confusione che porta in errore i sostenitori della teoria del mandato politico – il primo è un elemento consustanziale del fenomeno elettorale (tutti gli eletti sono stati selezionati dagli elettori), mentre il secondo è un tassello meramente eventuale (non tutti coloro che sono stati selezionati mediante elezione sono necessariamente soggetti rappresentativi degli interessi degli elettori).

Ora, posto che nella sistematica del diritto pubblico moderno assume valenza prioritaria la definizione su quali siano la logica e la portata del profilo strutturale delle elezioni – vale a dire del processo di selezione dei rappresentanti – Orlando fornisce la propria interpretazione richiamando un «principio fondamentale della filosofia politica», vale a dire la tendenza delle forze politiche ad affidare la cura del governo dello Stato ai più capaci.

Definito come “aristocratico”, in accordo alla teorica proposta da Herbert Spencer, autore al quale, come accennato in apertura, lo studioso siciliano si accostò sin dagli anni dello studio universitario, il principio viene legato indissolubilmente alla trattazione sui fondamenti del diritto pubblico sulla rappresentanza, legittimandone la *ratio* sul piano storico e sociologico.

Infatti, secondo la prospettiva accolta dall'Orlando, esso agisce in tutti i reggimenti del mondo, interessando l'esercizio delle funzioni ove si realizza il governo dello Stato (a partire, naturalmente, dalla legislazione), anche grazie alla sovranità statale, data la capacità di quest'ultima di creare «direttamente un'autorità competente per fare le leggi; per ingerirsi nella sfera dei diritti individuali, per determinare la direzione politica, che la nazione deve seguire»¹⁸.

Al contempo, le forme attraverso le quali esso si realizza mutano, sotto il profilo sia diacronico sia sincronico, secondo la modalità con cui viene determinata, in ciascun Paese, la capacità ad assumere la guida della collettività. Nelle società primitive, i criteri principali per definire i migliori erano la forza fisica e l'età, nelle democrazie dirette, il criterio è costituito dallo status di cittadino, mentre il privilegio della nascita e la nomina da parte del governo caratterizzano, rispettivamente, le aristocrazie e le monarchie, nella loro veste "dispotica".

Dinanzi a questi esempi – che testimoniano come la «funzione della legislazione e del governo presuppone sempre e necessariamente una scelta o, per adoperare una espressione moderna, una selezione di persone capaci»¹⁹ – l'esperienza delle primissime assemblee anglosassoni assume, per lo studioso siciliano, un rilievo peculiare. Infatti, fu proprio attraverso questi consessi, di cui Orlando ricorda la denominazione *Witenagemote* – assemblea dei sapienti; e, nella loro veste locale, *Consilia sapientium, principium, optimatum* – che l'istituto della rappresentanza assunse una funzione specifica, vale a dire, per l'appunto, consentire alle collettività territoriali di designare le personalità migliori per coadiuvare il re nell'esercizio della sovranità, dando così il via a uno sviluppo storico di cui reca traccia la storia istituzionale britannica e, più in generale, quella Europea.

Emerso in funzione servente a un altro principio, di matrice sociologica – comune a tutte le forme di governo – coincidente con l'esigenza che l'alta direzione dello Stato appartenga ai più capaci, il tratto qualificante dell'istituto della rappresentanza politica rispetto agli altri metodi di

¹⁸ *Ivi*, p. 444.

¹⁹ *Ivi*, p. 446.

selezione dei *meliores terrae* (ciò che noi oggi definiremmo classe dirigente) coincide, in definitiva, con la circostanza che, tramite di esso, il corpo elettorale viene coinvolto nel processo di selezione dei governanti (senza, però, che esso eserciti, in questo passaggio, alcun trasferimento di potere agli eletti o all'organo che questi comporranno): «gli elettori occupano [il] posto che, nelle forme aristocratiche, spetta alla nascita e, nelle forme distopiche, alla scelta del principe. L'elezione politica non è, dunque, altra cosa che una designazione di capacità. Non v'è alcuna trasmissione di potere. I poteri dell'assemblea sono determinati dalla Costituzione. Si tratta solamente di sapere chi avrà il diritto di far parte di questa assemblea sovrana. Il governo rappresentativo risolve questa questione, dichiarando che questo diritto appartiene a colui ch'è designato dal voto dei cittadini»²⁰.

Chiarita l'essenza giuridica del principio di rappresentanza, Orlando dedica l'ultima parte del saggio all'identificazione delle caratteristiche che, concretamente, portano alla scelta dei “migliori” in campo politico. Sul punto, anche guardando all'esperienza della vita e prassi parlamentare, egli evidenzia come la fortuna delle forze politiche e dei loro esponenti non dipenda tanto dal possesso di una pronunciata attitudine intellettuale, scientifica o letteraria, ma, al contrario, dall'emersione di una qualità che, a sua volta, è il risultato di elementi eterogenei (*e.g.* un passato patriottico glorioso, una posizione eminente nelle professioni o nella burocrazia o nella produzione economica); senza peraltro che questo profilo – di cui l'Orlando riconosce i possibili nessi con la rappresentanza di interessi particolari della società – vada a detrimento della Camera, del popolo e, in definitiva, dello Stato²¹.

3. LE DUE “ANIME” DELLA TEORIA E LE LORO RADICI

Il saggio orlandiano sulla rappresentanza politica costituisce un utile strumento per comprendere le modalità con cui, tra la fine dell'Ottocento

²⁰ *Ivi*, p. 448.

²¹ *Ivi*, pp. 455-456.

e i primi anni del Novecento, la giuspubblicistica italiana (e, più in generale, quella europea) rispose ai mutamenti sociali, politici e istituzionali dello Stato liberale.

Collocato in questo orizzonte, il lavoro del 1895 si contraddistingue, da un lato, per un obiettivo ambizioso – fornire uno strumento per “innestare” il fenomeno elettorale all’interno dei principi costituzionali dello Stato moderno, primi fra tutti *la sovranità della Costituzione (e, quindi, dello Stato) e il governo parlamentare (di gabinetto)* – e, dall’altro, per un percorso argomentativo di grande interesse, volto a opporre alla teoria del mandato una diversa interpretazione dei rapporti fra eletti ed elettori.

Invero, messo a confronto con l’attuale, contemporaneo, paradigma della rappresentanza politica – basato sulla compresenza di un *idem* sentire tra rappresentante e rappresentato e di uno specifico mezzo per salvaguardarlo (le elezioni)²² – la teoria orlandiana assume come riferimento solo quest’ultimo profilo. Ciò al fine di legittimare giuridicamente, entro le maglie del diritto pubblico, un limitato spazio d’intervento del corpo elettorale, a cui viene concessa la possibilità di selezionare coloro ai quali va affidato il compito di dirigere il Paese (*in primis* mediante l’esercizio della funzione legislativa attribuita dalla Costituzione all’articolazione parlamentare dello Stato) e, di contro, una posizione di massima autonomia politica all’intera classe dei parlamentari, funzionari eletti dello Stato, che sfocia, come è stato acutamente sottolineato, in una «rappresentanza dell’eletto da parte di se stesso»²³.

Coerente con i principi statutari così come interpretati sin dal 1848²⁴ la teoria della rappresentanza politica costituisce uno dei tasselli del più

²² G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, cit., pp. 285 ss.

²³ C. MAGNANI, *Stato e rappresentanza politica nel pensiero giuridico di Orlando e Romano*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2000, pp. 359-361.

²⁴ Sul punto v. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 80-81: «[...] nella auto-raffigurazione del parlamentarismo liberale vale anche il principio per cui, dopo la discussione, il rappresentante deve essere lasciato solo a decidere, in piena libertà, circa il bene comune e l’interesse generale della nazione. Si ha qui in ultima analisi

ampio modello “giuspolitico” dell’Orlando (per riprendere il lessico di Pietro Costa) – costruito sull’asse Stato-popolo, ma sbilanciato sul primo dei due poli²⁵ - consentendo di ottenere due grandi vantaggi: «Per un verso, essa fonda “giuridicamente” la struttura rappresentativa dello Stato liberal-parlamentare, sottraendola al dominio “opinabile” dell’ideologia politica. Per un altro verso, essa mantiene in via la voce lessicale “rappresentanza” mutandone però radicalmente il campo enunciativo: il luogo classico di una fondazione “politica”, dualistica, “ascendente” dello Stato (dalla società allo Stato), si popola di immagini giuridiche, monistiche, “discendenti” (è lo Stato che, articolandosi nelle strutture rappresentative, raggiunge il corpo elettorale)»²⁶.

Nell’operare in questa direzione, la teoria orlandiana intercetta almeno tre filoni teorici di grande rilievo.

Dal punto di vista metodologico, essa si inserisce nel solco dell’opera di Friedrich Carl von Savigny e di Carl Friedrich von Gerber – entrambi decisivi, seppur in forme e modi diversi, nel fondare la moderna scienza del diritto²⁷.

Dal punto di vista contenutistico, essa interseca due piani analitici distinti. Per un verso, essa si orienta in direzione del pensiero di Paul Laband²⁸, capace di definire in termini rigorosi – formali e puntuali – gli

uno di quegli straordinari *revirements* tipici del pensiero politico liberale: nel momento decisivo, il rappresentante di diritto pubblico non rappresenta che sé stesso ed è responsabile solo di fronte alla propria coscienza. [...] Il rappresentante della nazione non rappresenta più nessuno se non il proprio *Eigenwert*, e la sua funzione eminentemente pubblica e politica si realizza attraverso una totale privatizzazione e deresponsabilizzazione».

²⁵ P. COSTA, *Lo Stato immaginario*, cit., pp. 86-93.

²⁶ *Ivi*, p. 322-323. In questo modello, come è stato efficacemente rilevato da M. DOGLIANI, *L’idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia*, cit., p. 288 «Rappresentanza e sovranità coincidono, nel senso che la rappresentanza è rappresentanza della sovranità; e rappresentanza della sovranità significa rappresentanza dello Stato. Gli organi costituzionali sono rappresentativi in quanto realizzano la rappresentanza dello Stato».

²⁷ Su cui v. M. FIORAVANTI, *Giuristi e Costituzione politica nell’Ottocento tedesco*, Milano, Giuffrè, pp. 13 ss.; M. STOLLEIS, *Storia del diritto pubblico in Germania, vol. II Dottrina del diritto pubblico e scienza dell’amministrazione 1800-1914*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 479 ss.

²⁸ Su cui v. il profilo delineato da M. FIORAVANTI, *Giuristi e Costituzione politica*, cit., p. 340 e da M. STOLLEIS, *Storia del diritto pubblico in Germania*, cit., pp. 497

Massimiliano Malvicini – Appunti sulla teoria della rappresentanza politica di
Vittorio Emanuele Orlando

spazi d'intervento degli elettori del Reich. Paradigmatiche, in tal senso, le affermazioni dello studioso di impostazione positivista nel suo *Diritto pubblico dell'Impero tedesco*:

Il modo di dire, che i membri del Reichstag sono rappresentanti del popolo intero, ha significato esclusivamente politico; vuol dire che il Reichstag è l'organo e il tramite, per mezzo del quale si esercita la partecipazione dei cittadini alle determinazioni di volontà e alle manifestazioni di vita dell'Impero (...) Il popolo (cioè, a dir meglio, la somma di tutti i singoli cittadini dell'Impero dotati del diritto elettorale) è chiamato soltanto nell'atto della formazione del Reichstag a partecipare giuridicamente alla vita statale dell'Impero; in ogni elezione il cittadino esaurisce l'esercizio del proprio diritto politico con atto unico²⁹.

Un'affinità, quella tra le riflessioni dell'Orlando e uno dei maestri dello *Staatsrecht* che, invero, si radica sulla base di una condivisione (seppur a tratti implicita) degli assiomi elaborati dai dottrinari francesi degli anni Trenta del XIX secolo, ai quali si deve la matrice originaria dell'idea per la quale il potere statale deriva la sua legittimazione non dal popolo, o dalla nazione, ma dalla Costituzione³⁰. Una teoria, quella sostenuta a livello giuridico-costituzionale da pensatori come Guillaume Hello, Pellegrino Rossi, Denis Serrigny e Firmin Laferrière (sulla base delle riflessioni di pensatori come François Guizot e Royer Collard)³¹ che

ss.; P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 1-8;

²⁹ P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches* (1876-1882), trad. it. della quinta edizione tedesca a cura di O. RANELLETTI E M. SIOTTO-PINTOR, *Il diritto pubblico dell'Impero germanico*, vol. I, 1925, p. 401: «È da considerare come antiggiuridica la contraria concezione, che il popolo eserciti, mediante il Reichstag come sua rappresentanza, una partecipazione continua agli affari pubblici dell'Impero. Appena compiuta l'elezione, cessa ogni partecipazione, ogni cooperazione, ogni influenza giuridicamente rilevante del popolo intero».

³⁰ Sul punto v. L. LACCHÉ, *The Sovereignty of the Constitution. A historical Debate in a European perspective*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 2, 2017, pp. 83 ss.

³¹ Sui dottrinari importanti riferimenti in D. Bagge, *Les idées politiques en France sous la Restauration*, Paris, Presses Universitaires de France, 1952, p. 93 ss; P. ROSANVALLON, *Les Doctrinaires et la question du gouvernement représentatif*, in *The French Revolution and the Creation of modern political culture*, vol. 3 – *The*

tentava di riallocare (e relativizzare) i residui logico-concettuali di matrice rivoluzionaria insiti nel concetto di nazione, ritenuti capaci di evocare l'entificazione di un soggetto collettivo suscettibile di esprimere una propria volontà alternativa (e, dunque, concorrente) a quella dello Stato. Da qui il tentativo, portato avanti nei primi decenni del XIX secolo, di "salvare" il concetto di nazione, da un lato, ricollocandolo su un piano cognitivo (retrospettivo)³²; dall'altro, scorporando da esso qualsiasi afflato di matrice volontaristica, estinguendolo, previa giurisdizionalizzazione, nella dimensione costituzionale³³ (ciò al fine di erodere le radici alle teoriche della sovranità popolare di ispirazione russoviana, ma anche di ridiscutere, allineandole al mutato contesto sociale e politico, le teoriche della sovranità nazionale di Jean-Antoine Caritat de Condorcet, Gabriel Bonnot de Malbly e Emmanuel Joseph Siéyès)³⁴ – un orizzonte, questo, al quale guardarono, in Italia, gli

transformation of Political Culture 1789-1848, edited by F. Fouret, M. Ozouf, Oxford, Oxford University Press, 1989, pp. 421 ss.

Sui legami tra i dottrinari e la riflessione politico-istituzionale pre-unitaria v. G. MECCA, *Il governo rappresentativo. Cultura politica, sfera pubblica e diritto costituzionale nell'Italia del XIX secolo*, Macerata, EUM, 2019, pp. 59 ss.

³² Su questa caratterizzazione del concetto di nazione v. F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

³³ Su questo passaggio v. i rilievi di C. SCHMITT, *Verfassungslehre* (1928), trad. it. *Dottrina della costituzione*, a cura di A. CARACCILO, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 21 ss. e pp. 81 ss.

³⁴ Sul punto, essenziale il riferimento alla teoria costituzionale di SIEYES espressa, *in primis*, nel seguente passaggio de *Qu'est-ce le Tiers Etat?* (1789) (traggo la citazione dall'edizione italiana *Opere e testimonianze politiche*, Tomo I, Scritti editi, vol. I, a cura di G. TROISI SPAGNOLI, Milano, Giuffrè, 1993): «Si tratta di sapere che cosa debba intendersi per *costituzione* politica di una società, e di delinearne i giusti rapporti con la *Nazione* stessa. [...] il corpo dei rappresentanti al quale è affidato il potere legislativo o l'esercizio della volontà comune, esiste solamente nella forma che la Nazione gli ha voluto dare. [...] La Nazione esiste prima di ogni cosa, essa è l'origine di tutto. La sua volontà è sempre conforme alla legge, essa è la legge stessa. Prima di essa e al di sopra si essa non c'è che il *diritto naturale*. [...] Non solo la Nazione non è sottomessa a una Costituzione, ma non può neanche esserlo, non *deve* neanche esserlo. Essa non può esserlo. Da chi, in effetti, avrebbe potuto ricevere una forma positiva? Esiste forse un'autorità preesistente che abbia potuto dire a una moltitudine di individui: "o vi riunisco sotto tali leggi; voi costituirete una nazione alle condizioni che io vi prescrivo"?» (pp. 254-257). Sulla dottrina costituzionale di

esponenti di spicco della classe politica (che, non casualmente, posero al centro del processo di edificazione simbolica della collettività nazionale lo Stato, opportunamente affiancato al dipolo “Statuto-dinastia”)³⁵ e lo stesso Orlando, in aperta rottura con la tradizione giuridica risorgimentale³⁶.

Al contempo, le affinità tra il pensiero dell’Orlando e le riflessioni de *les Doctrinaires* sono riscontrabili anche sull’altro piano “contenutistico”: quello della declinazione del suffragio come designazione di capacità.

In riferimento a questo profilo, infatti, lo studioso palermitano si riallaccia, congiuntamente, alla dottrina liberale tedesca, traendo spunto dalle riflessioni di Johann Caspar Bluntschli³⁷, e ai primi lavori della nascente giuspubblicistica italiana che, sua volta, a partire dall’inizio degli anni Cinquanta, aveva recepito alcuni degli assiomi del pensiero di Guizot (il più autorevole dei dottrinari), a partire da quelli contenuti nella sua *Histoire des origines du gouvernement représentatif* (1820-1822; 1851) – opera in cui, sulla base a una rivalutazione dei principi razionalistici sulle istanze organicistico-volontaristiche³⁸, venne affermata

Sieyes cfr. M. Goldoni, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, FUP, 2009; P. COLOMBO, *Emmanuel Sieyes: le idee, le istituzioni*, Macerata, EUM, 2015.

Per un’ampia esposizione della teoria della sovranità nazionale v. R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l’État*, vol. I, Paris, Sirey, 1920, pp. 167 ss. a cui si consiglia di affiancare le considerazioni di M. GALIZIA, *La teoria della sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951, pp. 373 ss. e pp. 434 ss. e di D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, cit., pp. 556 ss.

³⁵ Sul punto v. gli interessanti spunti di I. Porciani (*La festa della nazione. Rappresentazione dello Stato e spazi sociali nell’Italia unita*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 33 ss.) - anche alla luce del dibattito parlamentare della legge 5 maggio 1861.

³⁶ Come evidenziato da C. DE FIORES, *Ascesa e declino del metodo orlandiano*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017, p. 2; ID., *La dimensione nazionale alle origini del costituzionalismo italiano*, in AA. VV., *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angelo Antonio Cervati*, vol. II, Roma, Aracne, 2010, pp. 187 ss.

³⁷ Su cui v. il profilo delineato da M. FIORAVANTI, *Giuristi e Costituzione politica*, cit., pp. 171 ss. Sull’influenza del Bluntschli sul pensiero dell’Orlando cfr. G. CIANFEROTTI, *Il Pensiero di V.E. Orlando*, cit., pp. 44 ss.

³⁸ Su questo profilo cfr. P. ROSANVALLON, *Le Moment Guizot*, Parigi, Gallimard, 1985 e L. LACCHÈ, *The Sovereignty of the Constitution*, cit., pp. 83 ss.; di recente v.

l'opportunità di considerare il meccanismo elettorale come il mezzo per consentire al potere politico di «raccolgere» e «concentrare» nel governo del Regno quella «somma di idee giuste», quella «ragione che esiste sparsa nella società»³⁹.

Come accennato, all'orizzonte analitico di Guizot e dei *Doctrinaires* fecero riferimento, pur in tempi e modi diversi, molti tra i giuspubblicisti italiani della fine degli anni Cinquanta, *in primis* Ludovico Casanova (*Del diritto costituzionale. Lezioni 1859-1860*), Domenico Carutti (*Dei principii del Governo libero*, 1861) oltre che, naturalmente, Luigi Palma (il quale rappresentò uno dei principali riferimenti nei primi anni di attività dell'Orlando)⁴⁰. Paradigmatica, in tal senso, è l'affermazione del Palma, contenuta nel suo *Del potere elettorale negli Stati liberi* (1869), per cui il governo «deve appartenere agli ottimi» e che, d'altro canto, «quali che sieno i diritti che si danno al popol, questo non li esercita quasi mai direttamente, ma per i suoi migliori che elegge all'uopo», a cui si ispirano alcuni passaggi del *Corso di Diritto costituzionale* (1883-1884). In particolare, in quella che fu una delle opere di riferimento per la giuspubblicistica italiana almeno sino alla fine degli anni Ottanta del XIX secolo, dopo aver chiarito che «negli Stati presenti, poggianti sulla nazione, è materialmente impossibile governare per convocazione diretta di popolo» talché «la nazione perciò non può partecipare efficacemente al governo od al potere legislativo, che mediante la rappresentanza», il Palma osservava che «nell'organismo sociale dell'uomo a Stato, la funzione di governo non può appartenere che ai capaci». Da qui, una tipologizzazione tra i diversi assetti istituzionali secondo la modalità di selezione di questa élite: «La differenza tra i varii Governi è questa, che nei teocratici, per esempio, si reputa che sia concentrata per diritto divino in una casta di sacerdoti; negli oligarchici e nei monarchici assoluti, in una casta di nobili o in un monarca, nei governi liberi, questa capacità

F. TOMASELLO, *Il governo della storia. La dottrina delle capacità politiche nel pensiero di François Guizot*, in R. BUFANO (a cura di), *Libertà uguaglianza democrazia nel pensiero europeo (XVI-XXI secolo)*, Lecce, Milella, 2018, pp. 130 ss.

³⁹ F. GUIZOT, *Histoire des Origines du Gouvernement Représentatif en Europe* (1822), 2 voll. Paris, Didier, 1851, pp. 149 ss.

⁴⁰ Come rileva assai opportunamente L. BORSI, *Storia Nazione e Costituzione*, cit. pp. 38-39.

non è inerente ad alcuno, ma viene dichiarata dalle elezioni politiche. Quando si elegge non si rappresenta propriamente la volontà, ma dovendosi comporre lo speciale organo legislativo nazionale, si scelgono le persone meglio atte a interpretare la ragione nazionale».

Pur dinanzi all'emergere del diverso paradigma propugnato dalla Scuola giuridica nazionale, è assai probabile che queste riflessioni del Palma abbiano continuato ad avere un'influenza anche sulla letteratura dell'ultimo decennio del secolo. Tracce di questa impostazione si possono riscontrare, infatti, ne *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica* (1892) di Vincenzo Miceli, il fondatore del diritto parlamentare italiano (il quale, tra l'altro, condivise con il "primo" Orlando una certa predilezione per la riflessione di Spencer, nonostante la diversità di impostazione metodologica)⁴¹. In quell'opera, egli sottolineò che, venuta meno la contrapposizione tra il Parlamento e la Corona, la rappresentanza politica aveva mutato la sua ratio: essa serviva a selezionare i pubblici funzionari ai quali affidare «lo scopo di esercitare le funzioni che gli vengono assegnate nell'economia dei pubblici poteri»⁴². In questa cornice, la differenza tra un rappresentante e un funzionario passava proprio per la garanzia di un maggiore spazio di autonomia per il primo:

se la scelta del rappresentante, non è più una delegazione di poteri, ma è la designazione di capacità, si comprende come il rappresentante non possa più essere giuridicamente obbligato a rappresentare interessi particolari o a rappresentare interessi generali, si comprende come non si possa e non si debba specificare fino a che punto egli debba rappresentar gli uni e fino a che punto debba rappresentar gli altri, si comprende come non gli si possano descrivere e prescrivere tutte le maniere come regolare la sua condotta e si debbano molte di queste lasciare al suo arbitrio e al suo personale apprezzamento. [...] il rappresentante è sempre un funzionario pubblico, che differisce dagli altri pubblici funzionari, non più per il modo come è

⁴¹ Per un profilo v. L. CIAURRO, *Vincenzo Miceli e il diritto parlamentare*, in *Nomos*, n. 3, 2023 (spec. nt. 10 per i rapporti tra di esso e Luigi Palma).

⁴² V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, Boncompagni, 1892, pp. 169-170

scelto (potendovi essere infinite altre magistrature elettive), ma per una maggiore estensione nelle sue attribuzioni e per una maggiore libertà nell'esercizio di esse⁴³.

Benché i riferimenti al pensiero del Palma e del Miceli siano pressoché assenti nel saggio dell'Orlando, le affinità di ordine scientifico fra i tre studiosi sembrano molte (tali, forse, da mettere in discussione la paternità dell'inquadramento delle elezioni come designazione di capacità in capo allo studioso palermitano), travalicando le differenze di impostazione metodologica.

Ciò nondimeno, è pur vero che la riflessione dell'Orlando, a differenza di quella del Palma e dello stesso Miceli, si sviluppa sulla direttrice tracciata dalla dottrina positivista tedesca e, solo in un secondo momento, vira in direzione della prima giuspubblistica italiana: un elemento, questo, che si giustifica proprio con l'intento di collocare l'istituto della rappresentanza all'interno di un modello euristico (e prescrittivo) "statocentrico" secondo i canoni della svolta metodologica degli anni Ottanta.

Ad ogni buon conto, e in definitiva, in virtù di questo *modus operandi*, l'Orlando crea le precondizioni affinché il saggio sulla rappresentanza divenga la sede ove, in modo più o meno mediato e consapevole, convergono alcuni dei più importanti principi che avevano contraddistinto, negli anni Trenta e Quaranta dell'Ottocento, la proposta giuridico-istituzionale dei Dottrinari francesi, costituendo, da questo punto di vista, l'ultimo – per quanto atipico – erede della prima tradizione costituzionale dello stato monoclasse⁴⁴.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Secondo la felice espressione di M.S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo. Dispense dell'anno accademico 1964-65*, Milano, Giuffrè, 1965; ID. *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1986, pp. 35 ss.

3. CENNI CONCLUSIVI

Un elemento, quello poc'anzi richiamato, che aiuta a gettar luce anche sulle modalità con le quali il saggio del 1895 venne accolto ed interpretato dalla dottrina successiva⁴⁵. Sostanzialmente, essa recepì gli argomenti sviluppati dall'Orlando contro la teoria del mandato politico (i quali divennero così un riferimento dogmatico non eludibile, anche per gli studiosi volti a proporre una lettura alternativa del rapporto tra eletti ed elettori), mentre ebbe un atteggiamento più ambiguo rispetto alla teoria della rappresentanza come procedimento di designazione dei più capaci. Sin da subito, infatti, questo tassello della “teorica” venne attratto all'interno del dibattito primo novecentesco sulla soggettivizzazione dello Stato (che, come noto, porterà al perfezionamento delle teorie dell'organo

⁴⁵ Un profilo di grande interesse (al quale, in questa sede, non si può fare che sintetico rinvio) è quello di identificare tracce della teoria sulla rappresentanza in altre opere dell'Orlando: in questa direzione, sulla scia delle osservazioni di G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando*, cit., p. 148, va rilevata l'esistenza di uno stretto legame tra il saggio sulla rappresentanza politica e la voce *Consiglio comunale* del *Digesto italiano*, vol. VIII, parte II, Torino, Utet, 1895-1898, pp. 106 ss.: in essa l'intera trattazione viene svolta sulla base degli assunti del 1895 (così, anche in ambito locale, l'elezione non implica un trasferimento dei poteri – dagli elettori del comune ai consiglieri – ma è «pura e semplice designazione all'ufficio» e, d'altro canto, il Consiglio, pur essendo un organo rappresentativo «non rappresenta gli elettori, come un mandatario rappresenta un mandante; ma rappresenta il Comune come persona giuridica, costituita da una collettività, con propri fini e con proprio patrimonio»; p. 113).

Ciò posto, alla “sua” teoria l'Orlando rimase legato per oltre un cinquantennio. Indicativo di questo sentimento è il richiamo ad essa durante una seduta dell'Assemblea costituente nella tarda primavera del 1947 in cui, come ricordato anche da PIZZOLATO (*Orlando all'Assemblea costituente*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, p. 20), dinanzi alla possibilità/opportunità di prorogare i lavori per consentire un esame più approfondito degli articoli del progetto di Costituzione, ribadì che, a suo avviso, i costituenti si dovevano ritenere liberi da qualsiasi mandato nei confronti degli elettori: l'unico vincolo che si poneva loro derivava dalla legge e consisteva, nello specifico, nel redigere il testo della Carta costituzionale entro un termine prestabilito (oltretutto, nella piena disponibilità dell'Assemblea). Cfr. *Assemblea Costituente, Resoconto stenografico, seduta di venerdì 2 maggio 1947*, p. 3466 (anche in a V.E. ORLANDO, *Discorsi parlamentari*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 754). Sull'esperienza alla Costituente di Orlando v. altresì C. ESPOSITO, *La dottrina del diritto e dello Stato di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1953, pp. 92 ss.

e della funzione)⁴⁶ senza però che a ciò si affiancasse un suo aggiornamento, passaggio che gli avrebbe consentito di svolgere un ruolo cardinale nel dibattito che, frattanto, si stava sviluppando dinanzi al mutamento sociale e politico dell'età giolittiana soffermandosi, ad esempio, sul ruolo dei partiti politici. Particolarmente utile per comprendere le problematiche che caratterizzarono la teoria orlandiana nei primi decenni del Novecento è la prolusione tenuta da Teodosio Marchi al Regio Istituto di Scienze Sociali "Cesare Alfieri" di Firenze nel 1912; in essa troviamo in passaggio emblematico: «Fondato il concetto della Rappresentanza su quello di capacità, dev'essere stato facile, sui primi tempi, l'adagiare il concetto dell'atto elettivo su quello di una designazione di capacità, di una scelta, di una selezione insomma dei più capaci fatta a favore degli eletti per parte degli elettori; selezione dei più capaci, i quali, appunto perché eletti in ragione della loro competenza, possono, debbono anzi agire secondo il proprio giudizio, con piena libertà, con piena indipendenza, rappresentanti non già dei singoli, a di tutta quanta la nazione». Un modello, quello descritto da Marchi,

⁴⁶ Paradigmatico, in questo senso, il volume *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato* (Palermo, Tipografia Marsala, 1898) di Santi Romano il quale prese le mosse da alcuni degli assiomi della teoria orlandiana accentuandone il carattere formale (sul punto si v. il seguente passaggio: «Resta così definita la natura giuridica di tutti quanti gli atti con cui determinate persone vengono assunte a funzioni costituzionali: essi sono dei semplici atti di nomina. Anche la così detta elezione popolare assume tale carattere: essa fu esattamente qualificata una "designazione di capacità" che non importa alcuna trasmissione contrattuale di poteri. Tale designazione è implicita in ogni nomina e sarà quindi più breve e forse più chiaro usare quest'ultima espressione, che del resto colpisce meglio l'essenza giuridica dell'atto, laddove la "designazione di capacità", più che l'atto medesimo designerebbero la ragione che lo determina o, meglio, il procedimento con cui vi si giunge», pp. 78-79). Sulla concezione della rappresentanza di Romano v. C. MAGNANI, *Stato e rappresentanza politica nel pensiero giuridico di Orlando e Romano*, cit., pp. 364 ss.

Nella stessa prospettiva, non meno significativa è la riflessione di Georg Jellinek che, pur evidenziando alcuni limiti dell'analisi di Laband (proponendone, come noto, una rilettura), notava con piacere che la teoria tedesca della rappresentanza politica stava penetrando nella dottrina francese proprio grazie al saggio di Orlando del 1895. Cfr. G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre* (1900), *La dottrina generale del diritto dello stato*, trad. it. della terza edizione tedesca di M. PETROZZIELLO, con una introduzione generale di V. E. ORLANDO, Milano, Giuffrè, 1949, p. 147, nt. 30.

destinato ad entrare in crisi con l'ampliamento del suffragio elettorale, a sua volta legittimato dall'esigenza di espandere le basi di legittimità dello Stato: «dal progressivo aumento dei cittadini ammessi al diritto di suffragio, dal continuo incremento del corpo elettorale, derivava, fatalmente, in tutti gli Stati, la progressiva svalutazione intrinseca di quest'ultimo, svalutazione, di cui le Assemblee rappresentative, i corpi certo più malleabili di fronte alle esterne influenze, furono le prime a risentire gli effetti. La forza del numero, non più il concetto di capacità, diviene la loro base»⁴⁷.

Le dinamiche a cui fece riferimento Marchi furono le stesse alle quali, tre anni prima, aveva fatto cenno anche Santi Romano nella sua celebre prolusione pisana, invitando, in quell'occasione, a ricondurre nell'ambito dello Stato – in quanto organismo dotato della capacità di superare gli interessi parziali e contingenti – anche le forze sindacali e sociali (corporative). Un invito che – seppur indirettamente – venne accolto nel dopoguerra, secondo i principi del fascismo, inaugurando una diversa stagione per gli studi costituzionalistici⁴⁸. Ad ogni buon conto, anche in questa stagione la teoria orlandiana continuò ad essere considerata un utile riferimento analitico, soprattutto in virtù della sua attitudine ad inquadrare in termini eminentemente formali i rapporti di derivazione elettorale concernenti gli organi dello Stato⁴⁹.

⁴⁷ T. MARCHI, *La crisi della Rappresentanza politica*, Firenze, Tipografia galileiana, 1913, p. 20.

⁴⁸ Come opportunamente rilevato da G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando*, cit., p. 219 «Con l'avvento del fascismo al potere, la valutazione dell'opera dell'Orlando da parte dei singoli giuristi italiani dipende dal rapporto che essi stabiliscono coll'esperienza storica del precedente stato liberale».

⁴⁹ Sul punto, *ex multis*, cfr. O. RANELLETTI, *La rappresentanza nel nuovo ordinamento politico e amministrativo italiano*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1929, pp. 199 ss. (anche in *Istituzioni di Diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, Padova, Cedam, 1929, pp. 59-61) e ID., *Teorie sulla rappresentanza*, in *Archivio di studi corporativi*, 1936, pp. 273 ss.; E. CROSA, *Osservazioni sulla rappresentanza politica*, in AA. VV., *Raccolta di scritti di diritto pubblico in onore di Giovanni Vacchelli*, Milano, Vita e Pensiero, 1938, pp. 143 ss.; S. FODERARO, *La rappresentanza politica nella fase odierna del diritto costituzionale italiano*, Roma, Rodrigo S.A., 1941, pp. 38 ss. Per una sintesi delle problematiche all'esame della dottrina della metà degli anni Trenta v. L. ROSSI (con A. VOLPICELLI), voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia italiana*, Roma,

Si faccia attenzione. La stessa caratteristica che consentì alla teoria orlandiana di sopravvivere allo stesso regime per la quale era stata immaginata le impedì di fare altrettanto dinanzi all'avvento di quello repubblicano⁵⁰.

Ad essere dirimente, in questo senso, è la diversa cornice assiologica dell'ordinamento costituzionale la quale, oltre ad essere molto più articolata di quella statutaria, incorpora una concezione dei rapporti tra lo Stato e la società diversa (e, per certi versi, alternativa) a quella promossa da Orlando (e fatta propria dalla Scuola giuridica nazionale).

Pur operando anzitutto a livello della forma di stato, l'assetto costituzionale dei rapporti tra autorità e libertà incide con magnitudine massima in ambito politico, vale a dire sul piano della nostra forma di governo, delineando un sistema nel quale non è centrale la separazione tra i governanti e i governati (come vuole la concezione orlandiana) ma, al contrario, la loro reciproca interlocuzione all'interno di un processo di integrazione politica «ove l'unità dei rappresentati (del popolo, della "nazione" ecc) è assunta non come dato *a priori* bensì come problema, e

Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1935 (ora in ID. *Scritti vari di Diritto pubblico*, Vol. V, Milano, Giuffrè, 1939, pp. 79 ss.). Più in generale, sul punto v. G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando*, cit. pp. 219-343

Come noto, risale a questo periodo anche la riflessione dell'Esposito sulla teoria della rappresentanza istituzionale, a cui sono dedicate *Lo Stato e la Nazione italiana*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1937, pp. 409 ss; *La rappresentanza istituzionale*, in AA. VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Padova, Cedam, 1940, pp. 301 ss; *Lo Stato fascista*, in *Jus*, 1940, pp. 102 ss; e *Lo Stato nazionale fascista*, in *Stato e diritto*, 1942, pp. 179 ss.). Pur non potendo, in questa sede, approfondire il pensiero di questo A., va detto che, analogamente a quanto riscontrato per Santi Romano (cfr. *supra*), l'Esposito basa la sua teoria su alcune delle conclusioni a cui era giunto l'Orlando nel saggio del 1895 (portandole alle estreme conseguenze). Per una contestualizzazione del pensiero di questo A. nell'ambito del ventennio fascista, si v. L. PALADIN, *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in *Jus*, 1968, pp. 46 ss.

⁵⁰ Alla metà degli anni Settanta, l'unico frammento della dottrina orlandiana che sembrava essere stato recepito nell'ambito della giuspubblicistica repubblicana era l'idea che uno degli obiettivi dell'elezione è quella di scegliere i candidati politicamente più capaci. Sul punto v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Padova, Cedam, 1975⁹, p. 436.

come eventuale risultato»⁵¹. Questo obiettivo viene raggiunto affiancando, per il tramite del principio democratico⁵², il principio di rappresentanza con quello di responsabilità politica. Da ciò deriva un assetto istituzionale in cui si bilanciano (*rectius* si devono bilanciare) vicendevolmente la salvaguardia dell'autonomia decisionale dei rappresentanti⁵³ e la necessità che i rappresentati possano partecipare ai processi di gestione della *res publica* non solo in modo puntuale e reattivo, mediante il suffragio, ma in modo continuativo e proattivo (anche attraverso l'intervento di altri soggetti, tra cui i partiti politici) controllando l'operato dei primi (sia pure con il solo risultato di non confermare nella carica coloro che non avessero corrisposto alle aspettative espresse ad un tempo)⁵⁴.

Ciò posto, pur dinanzi ai suoi limiti, il saggio del 1895 costituisce ancora oggi un riferimento per gli studi giuridici (di diritto costituzionale e pubblico, ma non solo). La sua rilettura, infatti, non solo consente di comprendere le matrici originarie delle attuali interpretazioni sugli istituti dello Stato costituzionale (*e.g.* il rapporto tra eletti ed elettori, l'evoluzione dei principi del governo parlamentare e della legislazione elettorale, solo per citarne alcuni), ma fornisce uno strumento indispensabile per cogliere, da un lato, le trasformazioni a cui venne

⁵¹ Secondo l'espressione di N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 327.

⁵² Su cui, v. V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Rassegna Giuliana di diritto e giurisprudenza.*, 1954 (in Id., *Stato Popolo Governo, Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 91 ss. e ora disponibile in presso *Bilancio Comunità Persona*, n. 2, 2024).

⁵³ Il dualismo tra rappresentanti e rappresentati nella prospettiva costituzionale è valorizzato da I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, p. 40 ss.

⁵⁴ Bilanciamento che, come colto da M. LUCIANI (*Rappresentanza e responsabilità politica*, in 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, pp. 109 ss.) si realizza mediante il richiamo a elementi di rappresentazione simbolica «un'aspirazione a “rendere presente” il rappresentato, sia pure attraverso il filtro della *fictio*»: «[...] la rappresentanza politica è quel che Vaihinger chiamava finzione etica, e cioè un “ideale”, una “costruzione concettuale in sé contraddittoria e in contraddizione anche con la realtà; che tuttavia possiede un eccezionale valore. Un valore che è dato dalla capacità di orientamento di comportamenti umani e di intere visioni del mondo» (p. 112).

sottoposto lo Stato monoclasse liberale alla fine dell'Ottocento (e le sue principali "dottrine") e, dall'altro, le dinamiche legate all'applicazione di quel particolare metodo di sussunzione e sistematizzazione dei dati provenienti dalla realtà politico-istituzionale⁵⁵ che, per oltre cinquant'anni, rappresentò il paradigma di riferimento per razionalizzare, entro la dimensione statutale, i legami tra l'ambito normativo e quello fattuale, costituendo, in definitiva, un *classico* del pensiero giuridico italiano.

⁵⁵ Riprendo in questa sede il lessico impiegato da S. BARTOLE, *Sul diritto costituzionale e la scienza politica: Confronti, ipotesi e prospettive*, in *Il Politico*, n. 1, 1986, p. 10.

Importanti coordinate per impostare un'analisi sul metodo nell'ambito degli studi di diritto pubblico e costituzionale prendendo spunto dalla metodologia di Orlando e della "Scuola giuridica nazionale" si rinvengono in S. PENASA, *Ai confini del diritto pubblico: ibridazione dei metodi e identità epistemologiche nel prisma del primato della Costituzione*, in *Alla ricerca del metodo nel diritto pubblico*, cit., pp. 171 ss. e, più in generale, in L. BUFFONI, *Il metodo del diritto costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.