



Considerazioni sulla rappresentanza politica secondo Vittorio Emanuele Orlando

di

Leone Melillo*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L' "osservazione della realtà" e lo "Stato". - 3. La libertà individuale e la funzione dello Stato. 4. Conclusione.

1. Premessa

Orlando, che ricerca la "futura unione pacifica dei popoli", chiarisce che la «politica obbedisce più propriamente ad uno stato della coscienza collettiva da cui proviene come una virtuale manifestazione di volontà che invoca le più ardite riforme come decisioni normative; il diritto invece avverte gli ostacoli che la fredda realtà oppone, quando si tratta della struttura degli ordinamenti istituzionali, per le trasformazioni dei quali occorrono decine di secoli e formidabili crisi storiche. Si può dire – evidenzia ancora Orlando – che quegli ordinamenti rappresentino una evoluzione in corso, che richiamerebbe la "evoluzione creatrice" del Bergson»¹.

Una distinzione che già evidenzia i limiti della "rappresentanza politica" delineati da Orlando, nella distinzione tra "ordine giuridico" ed "ordine politico"².

* Professore aggregato di Storia delle dottrine politiche presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope", Dipartimento di Giurisprudenza.

¹ Vittorio Emanuele Orlando, *Capitoli di una storia da scrivere* in Croce-Orlando-Sforza, *Per la pace d'Italia e d'Europa*, Roma, 1946, p. 70.

² Sarubbi, che legge Vittorio Emanuele Orlando, evidenzia che la "rappresentanza, [...] come chiave di volta dei due ordini, l'ordine giuridico e l'ordine politico", "richiede", secondo Orlando, "per l'esistenza del primo", "un potere sovrano, per l'esistenza del secondo, un criterio di convenienza, di opportunità". A. Sarubbi, *Manuale di storia delle dottrine politiche*, Torino, 1991, p. 678. Cfr., V. E. Orlando, *Diritto e politica*, in *Diritto pubblico generale*, Milano, 1954, p. 70 s.

L' "ordine giuridico" sembra *riconducibile* ad "un potere sovrano", che esclude la "delegazione dei poteri"³, della "teoria del mandato"⁴, nella definizione di un "diritto elettorale", come un "derivato della sovranità dello Stato"⁵.

L' "ordine politico" sembra *derivare* da uno "stato della coscienza collettiva" che attraverso la "rappresentanza politica", come "selezione dei capaci"⁶, persegue un "criterio di convenienza, di opportunità"⁷.

Un profilo, una distinzione, che inducono a riflettere.

2. L' "osservazione della realtà" e lo "Stato"

Una premessa che induce a soffermarsi su un' affermazione di Quagliani, che prelude alla definizione della rappresentanza politica secondo Orlando.

«Nel pensiero di Orlando – secondo Quagliani – la sovranità "contiene tutto il Diritto dello Stato nella sua più elevata espressione", non potendo il fondamento di tale diritto essere "sostanzialmente diverso dal generale fondamento di ogni Diritto", da ricercarsi "nella coscienza collettiva del popolo, in un sentimento uniforme, che nasce dall' indole

³L' opinione generale ammette che l' autorità della Camera elettiva trovi la sua origine giuridica nel corpo elettorale. La delegazione di poteri: ecco il lato essenziale della teoria del mandato politico. L' elettore trasmette, dunque, un potere. Quale? *Nemo in alium plus juris transferre potest quam ipse habet*. Per trasmettere un diritto, bisogna averlo; qual diritto pubblico può trasmettere l' elettore? A. Sarubbi, *Manuale di storia delle dottrine politiche*, cit., p. 679. Cfr., V. E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 433.

⁴«Vittorio Emanuele Orlando [...] precisa i termini atti a distinguere rigorosamente l' ordine giuridico e l' ordine politico, lo Stato e la società civile, ad escludere qualsiasi interferenza tra questi ultimi e ad assegnare alla rappresentanza un suo particolare significato e ruolo. Fin dai primi studi, la preoccupazione di escludere che il rapporto tra l' elettore e l' eletto sia un "mandato" è, per lui, costante». A. Sarubbi, *Manuale di storia delle dottrine politiche*, cit., p. 679.

⁵«Ed in conformità della sua concezione dello Stato, la rappresentanza è vista» da Orlando "come un istituto che appartiene alla nazione e non agli elettori, ed il diritto elettorale un derivato della sovranità dello Stato. In tal modo il giuspubblicista – evidenzia Sarubbi – mette in risalto gli aspetti costitutivi della sovranità dello Stato e non riconosce rilevanza alle diverse organizzazioni sociali". A. Sarubbi, *Manuale di storia delle dottrine politiche*, cit., p. 679.

⁶La "rappresentanza presuppone la selezione dei capaci per affidar loro l' esercizio delle più alte funzioni della vita pubblica. Meno questo presupposto è d' accordo con i fatti, e più fa difetto la ragion d' essere di questo istituto; il quale così, per una fatale necessità, decade o si corrompe". A. Sarubbi, *Manuale di storia delle dottrine politiche*, cit., p. 679. Cfr., V. E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 456.

⁷Come evidenzia Orlando, "si tratta di sapere se, date alcune esigenze determinate di quel dato popolo, in quelle date condizioni del suo sviluppo, sia preferibile l' una o l' altra norma, l' uno o l' altro meccanismo. Ecco l' ordine politico". V. E. Orlando, *Diritto e politica*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 70 s.

giuridica, dai precedenti storici, dalle attuali influenze dell'ambiente in cui un popolo versa". In questo preciso senso la sovranità, per Orlando, riposa nella coscienza popolare come "effetto di una determinazione storica", naturale e necessaria»⁸.

Una definizione che deve essere emendata.

Secondo Orlando, "chi studi lo Stato, come nozione positiva, se vuole davvero procedere dai fatti, quali l'esperienza li attesta, dovrà cominciare con l'ammettere [anche] la coesistenza di quelle varie forze" che, "nel campo teorico", si "present[ano] come escludentisi a vicenda"⁹.

"Resta la questione – evidenzia Orlando – dei rapporti tra quelle forze, in cui l'antagonismo apparente si risolve in una cooperazione e in una sintesi; né si vuole escludere *a priori* la ricerca di una formula, che racchiuda il principio di tale sintesi, sia risalendo ad un'idea così ampia da comprendere le altre, che diverrebbero, in un certo senso, derivate, sia riconoscendo ad una di esse la supremazia sulle altre".

Quale l'esito?

Orlando si avvale delle "dottrine, che non sono rimaste soltanto scritte nelle opere dei filosofi, ma si sono diffuse nella coscienza politica generale: dottrine, secondo cui lo Stato è puramente e semplicemente derivato e sorretto dalla libera volontà individuale", delineando una conseguenza che *chiarisce* il difficile rapporto tra "ordine giuridico" ed "ordine politico".

Orlando evidenzia, al riguardo, che la "semplice esistenza di una simile convinzione" - che si *appella* alla "libera volontà individuale" - "è già per se stessa una causa di grave debolezza per l'autorità dello Stato, che viene a trovarsi in un rapporto di dipendenza verso le volontà individuali, che sono poi le volontà di maggioranze e di partiti, quando non siano di fazioni o di sette".

Si delinea il limite *intrinseco* della sovranità, *sorretto* dalla teoria della rappresentanza che confuta il *mandato* politico.

Orlando indugia sull'"autorità", l'"individuo" ed il "potere sovrano", dello Stato contemporaneo, delineando un "rapporto non dissimile da quello che si stabilisce tra

⁸ D. Quaglioni, *Il 'peccato politico' di Vittorio Emanuele Orlando*, in I. Birocchi - L. Loschiavo (a cura di), *I giuristi ed il fascino del regime*, Roma, 2015, p. 379.

⁹ V.E.Orlando, *Sul concetto di Stato*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 214.

Dio e l'umiliato ed avvilito suo servo"¹⁰, che risente, per gli "Italiani [... di] una tradizione più volte secolare, [... trasfusa] nel [...] sangue: quella di considerare lo Stato come un nemico, il Sovrano come un tiranno", avvalorata dalla "creazione dello Stato unitario", "troppo prossima [...] perché possa il popolo [...] avere acquistato quella meravigliosa forza di coesione, che soltanto i secoli di vita comune valgono a dare"¹¹.

Un nuovo approdo.

"Attraverso l'indefinita varietà dei fini che possono attribuirsi alla convivenza di una pluralità di uomini, - chiarisce Orlando - uno fra essi sovrasta, non foss'altro perché costituisce una condizione per il conseguimento di tutti gli altri: assicurare la pace del gruppo, sia internamente, sia esternamente"¹².

In realtà, "lo Stato ha una tendenza irresistibile, come una vocazione naturale, ad affermarsi superiore a tutte le organizzazioni viventi nel suo seno e di controllare quelle norme che esse spontaneamente generano, comportandosi verso di esse in uno di quei tre modi: o assumendole come sue proprie, conferendo loro il presidio della sua forza; o mantenendosi indifferente e neutrale; o reprimendole come contrarie ai fini della totale collettività da esso Stato rappresentata"¹³.

Come evidenzia ancora Orlando, "dall'altro lato, però, le organizzazioni esistenti nello Stato serbano tuttavia la loro originaria vocazione (in un certo senso ad esse naturale) di assicurare colla forza propria l'osservanza della propria legge interiore, e ciò senza esclusione della coazione fisica. Questa vocazione, che cerca di contrapporsi alla completa attuazione del monopolio statale, contiene le ragioni profonde dei più grandi contrasti degli Stati contemporanei; vi si collegano [anche] le lotte fra le chiese religiose e lo Stato laico, fra i padroni di un'azienda e i dipendenti, fra i capi delle associazioni di mestiere e gli operai, fra le corporazioni stesse e lo Stato, fra le minoranze etniche e lo Stato in cui sono comprese"¹⁴.

¹⁰ V.E.Orlando, *Sul concetto di Stato*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 218.

¹¹ V.E.Orlando, *Sul concetto di Stato*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 218 s.

¹² V.E.Orlando, *Stato e diritto*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 233.

¹³ V.E.Orlando, *Stato e diritto*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 236.

¹⁴ V.E.Orlando, *Stato e diritto*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 236. Come evidenzia sempre Orlando, "l'appassionata consapevole partecipazione della volontà umana a tutti i processi di generazione e di sviluppo, di determinazione e di difesa e del Diritto e dello Stato", "tutta la

Quale l'esito ?

Orlando evidenzia un limite.

La "legge regolatrice delle associazioni umane", nella "definizione del Montesquieu", che evidenzia "un rapporto necessario che deriva dalla natura delle cose", assume «un senso che non intende escluder l'altro che si porrebbe antitetico, da un punto di vista esclusivamente soggettivo: la legge come affermazione di una volontà consapevole. Non lo esclude perché, dato che si riferisce ad una associazione di uomini, è pure conforme alla "natura delle cose" che in ogni rapporto interumano concorra un elemento di volontà»¹⁵.

Ecco il limite.

"Sino a qual punto questa libertà è effettiva o, invece, vana illusione ? Sino a qual punto l'elemento della volontà, anche supponendola veramente libera, può dominare i fattori della necessità oggettiva e le stesse suggestioni del subconscio?"¹⁶.

La ragione risiede in questa *presupposizione*.

Secondo Vittorio Emanuele Orlando, «avviene che il diritto si comporti in una di queste due maniere: o cede alla vecchia ma non mai del tutto domata tendenza metodica di fondersi e di confondersi con la politica ed entra nel dibattito dando ai concetti ed agli argomenti politici fallaci apparenze giuridiche; o si chiude in un silenzio agnostico, come se il compito di esso abbia principio soltanto dopo che gli avvenimenti siano pervenuti ad una soluzione concreta, offrendo ai giuristi un "preparato" istituzionale su cui questi, solo allora, possan concentrare le lenti dei loro microscopii tecnici»¹⁷.

Interrogativi ai quali Orlando, *apparentemente*, non sembra offrire alcuna risposta, preferendo relegarli all'"enigma più misterioso che la filosofia possa affrontare"¹⁸.

storia dell'umanità è un *struggle-for-live* di principi e di istituzioni". V.E.Orlando, *Stato e diritto*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 271.

¹⁵ "Ed ugualmente la legge *dell'essere*, considerata nei rapporti umani, contiene implicitamente l'altro concetto del *dover essere*, conformemente alla vocazione umana irreducibile, di adattare a sé secondo una scelta che appare come libera, questa o quella maniera di regolamento delle proprie azioni e del proprio destino". V.E.Orlando, *Stato e diritto*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 272 s.

¹⁶ V.E.Orlando, *Stato e diritto*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 273.

¹⁷ V.E.Orlando, *I presupposti giuridici di una federazione di Stati*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 288.

¹⁸ V.E.Orlando, *Stato e diritto*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 273.

3. La libertà individuale e la funzione dello Stato

Ancora una riflessione, verso la definizione della rappresentanza politica, delineata da Vittorio Emanuele Orlando.

Secondo Tessitore, che legge Orlando, «uomini e diritto sono governati, dominati, perché l'ordine si dia e non si spezzi, da una superba signoria spietata, appunto la storia "razional-reale", che è una forma di storicità, ossia una forma di ontologia della storia, non una forma di *Historismus* in senso proprio»¹⁹.

Un'affermazione che induce nuovamente a riflettere.

La "teoria" dei "diritti pubblici subiettivi" - secondo Orlando - non è "una creazione germanica" se "non si fa questione di nome e si dà valore al contenuto intrinseco dei concetti, anziché all'impalcatura sistematica".

La ragione è evidente.

Come chiarisce Orlando, "la teoria ebbe maggiori onori e più ampi sviluppi presso i popoli latini", "collegata con l'esistenza dei diritti spettanti ai cittadini verso lo Stato", "come un sistema di garanzie tendenti a difendere quei diritti contro possibili sopraffazioni"²⁰.

Una convinzione che accoglie l'affermazione, proposta da Jellinek, secondo cui "la scienza [...] ha come indispensabile presupposto la conoscenza della natura umana, giammai esente da misteri"²¹.

Si profila già il superamento del *limite*, che esclude la possibilità di soffermarsi sul rapporto tra "libertà" e "volontà", per una prima *possibilità* definitoria, che accoglie il "valore di un sillogismo": "ogni diritto importa un rapporto tra due subietti; lo Stato ha diritti sui suoi sudditi, dunque tra Stato e sudditi esiste un rapporto giuridico, necessariamente capace di generare, a sua volta, diritti nei sudditi verso lo Stato"²².

Ancora una conferma.

¹⁹ F. Tessitore, *Scuola storica e sistema nel primo Orlando*, in *Mediterranea – ricerche storiche*, XII, 2015, p. 210.

²⁰ Orlando prescinde "dai nessi con la dottrina del contratto sociale e con la trionfante divulgazione dei diritti dell'uomo, che si deve alla grande rivoluzione del 1789". V.E.Orlando, *Sulla teoria dei "Diritti pubblici subiettivi" di Jellinek*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 277.

²¹ V.E.Orlando, *Sulla teoria dei "Diritti pubblici subiettivi" di Jellinek*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 277.

²² V.E.Orlando, *Sulla teoria dei "Diritti pubblici subiettivi" di Jellinek*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 280.

Orlando evidenzia, ancora una volta, “che quando uno Stato positivo stabilisce il suo ordinamento, esso si muove entro limiti predeterminati dalle condizioni svariate e complesse della coscienza giuridica del popolo, del grado di civiltà da esso raggiunto e così via”,²³ che non può “prescinde[re] da stati di fatto che pure l’osservazione più superficiale rivela”²⁴.

In tal senso, chiarisce Orlando, “l’uomo politico, sotto la pressione di uno stato particolare della coscienza collettiva, spinto da una visione ideale del suo spirito o da un suo interesse nazionale più o meno coscientemente avvertito, sostiene e diffonde un sistema atto ad assicurare la pace universale, l’accordo e l’associazione delle nazioni civili per l’osservanza di un diritto giusto, al di fuori della *extrema ratio* internazionale che”, a quel tempo, appariva ad Orlando, “la guerra”²⁵.

Non solo. Secondo Orlando, “la sola maniera con cui i Parlamenti intervengono all’atto legislativo”, “veramente propria e caratteristica di essi è il rivestire dell’*autorità esterna e permanente del più elevato potere dello Stato*, la regola di diritto già formata nella coscienza popolare, avvertita dalla pubblica opinione, espressa in forma positiva dalla scienza”²⁶.

Un limite intrinseco.

Secondo Orlando, “le forme di governo, nella vita normale delle nazioni, non sono già l’effetto di una scelta libera ma un portato necessario, determinato dalla storia, dalle condizioni etnologiche, economiche di una data società, dalla quantità e qualità dei sentimenti, degli usi, dei pregiudizi e così via”²⁷.

La “libertà” – evidenzia Orlando – non è “solamente un termine del tutto astratto, ma [anche] straordinariamente vago ed applicabile a una grande varietà di concetti, così scientifici che volgari: se ad esso si fa corrispondere una nozione egualmente astratta e subiettiva, non si farà che aggirarsi nel vecchio circolo vizioso della metafisica, per cui

²³Al riguardo, Orlando evidenzia che “nessuna persona di buon senso” può credere “che un semplice mutamento di una o più leggi” possa “bastare perché il cittadino inglese del secolo XX” venga “a trovarsi, verso il sovrano, nella stessa condizione dei sudditi dell’imperatore dell’Uganda!”. V.E.Orlando, *Sulla teoria dei “Diritti pubblici subiettivi” di Jellinek*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 282.

²⁴V.E.Orlando, *Sulla teoria dei “Diritti pubblici subiettivi” di Jellinek*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 283.

²⁵V.E.Orlando, *I presupposti giuridici di una federazione di Stati*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 289.

²⁶V.E.Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 378.

²⁷V.E.Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 353.

L'affermazione di un principio, fatta per via deduttiva ed *a priori*, non ha altra ragion d'essere che l'impressione soggettiva del filosofo, influenzato dall'ambiente"²⁸.

Secondo Orlando, "si incontrano qui" e "si fondano tanto il determinismo meccanico della necessità, in cui si contiene quel tanto che il diritto deve consentire alle varie forze materiali che premono sulla società", "quanto il determinismo spirituale della finalità in cui si contiene quel tanto che il diritto deriva dalla volontà umana consapevolmente indirizzata ad un fine" che "razionalmente si sottopone alla disciplina necessaria per raggiungerlo"²⁹.

4. Conclusione

Se "agli individui si sostituiscono i popoli – evidenza Orlando –, ci si trova [...] dinanzi al medesimo problema che fu affrontato da Hobbes, quando considerò razionalmente l'individuo presociale nel suo stato di *bellum omnium contro omnes*, donde l'angosciosa aspirazione di esso verso la sicurezza e la pace"³⁰.

Una nuova prospettiva.

Secondo Orlando, il "diritto è manifestazione organica della vita dei popoli, come il pensiero, come la lingua: improntato vigorosamente ai bisogni, all'indole, alla storia di quelli. Supporre che sia l'effetto di una scelta cosciente e ponderata oltre che non rispondente alla verità, annullerebbe il concetto di quella forza immanente che può accompagnare il diritto solo quando lo si considera come effetto di uno sviluppo naturale e necessario"³¹.

²⁸ V. E. Orlando, *Teoria giuridica delle guarentigie della Libertà*, in *Scienze Politiche*, V, Torino, 1890, p. 920.

²⁹ «Ed anzi questo fattore teleologico domina tutta la "idealrealtà" che costituisce la sfera autonoma in cui vive il diritto, per cui mentre la costruzione giuridica è tutta concettuale, essa trova una corrispondenza rigorosa nella realtà empirica». V.E.Orlando, *Nota dell'autore del 1925 all'autore del 1885*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 36 s.

³⁰ V.E.Orlando, *I presupposti giuridici di una federazione di Stati*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 305. Orlando chiarisce che una "situazione analoga, mettendo al posto dell'individuo le unità sociali" è riprodotta dallo "stato di prostrazione spirituale in cui l'umanità si ritrovò piombata dopo l'immane guerra mondiale: i popoli hanno [...] la sensazione di essere vissuti e di vivere internazionalmente in una condizione che molto si avvicina a quella di apocalittico terrore descritta da Hobbes". V.E.Orlando, *I presupposti giuridici di una federazione di Stati*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 306.

³¹ "Così nella coscienza popolare risiede il diritto; quella conserva l'immenso patrimonio delle istituzioni tradizionali e, ubbidiente alla legge generale del progresso, le trasforma e le adatta

Come evidenzia Orlando, «da ciò segue chiaramente che il legislatore *trova* non *crea*: “non ex regula ius sumatur, sed ex iure, quod est, regula fiat”. E la *regula*, cioè la determinazione cosciente e riflessa di un principio latente, precede la dichiarazione legale di essa»³².

Ancora un *limite*, quindi, che avvalora la teoria della “rappresentanza politica” e la *necessaria* delineazione del rapporto tra “l’eletto e l’elettore”³³: una “incompatibilità assoluta [...] tra l’idea del mandato e il carattere moderno della rappresentanza”³⁴.

L’“elezione politica” è, per Orlando, “una semplice designazione”. Un “postulato” desunto da Spencer.

Come chiarisce Orlando, «questo filosofo ha dimostrato che una delle forze politiche che agiscono, senza eccezione, in tutte le Costituzioni, è quella che corrisponde al così detto “*principio aristocratico*”», secondo cui “il governo dello Stato dev’essere confidato ai migliori – in altri termini ai più capaci. La manifestazione più evidente di questo principio sta, naturalmente, – secondo Orlando – nell’atto della legislazione, con le sue conseguenze dirette e indirette sulla sfera dei diritti individuali”³⁵.

Orlando non afferma i “diritti dell’uomo”, ma la “tutela giuridica della sfera individuale, onde la libertà non si concepisce più come mera potenzialità ma come attività effettiva”³⁶.

alle mutevoli contingenze”. V.E.Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 375 s.

³² V.E.Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 376.

³³ V. E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 417.

³⁴ V. E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 423.

³⁵ V. E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 443.

³⁶ V.E.Orlando, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in *Diritto pubblico generale*, cit., p. 21.