

Diego Quaglioni

Il 'peccato politico' di Vittorio Emanuele Orlando

SOMMARIO: 1. Rievocazioni vecchie e nuove – 2. Il «problema» Orlando – 3. La teoria della sovranità – 4. Diffidare della Costituente. L'autocritica. – 5. Orlando 'bifronte': in bilico tra diritto e politica – 6. A proposito dell'«empirismo» di Orlando e le ragioni del suo «acceccamento»

1. Rievocazioni vecchie e nuove

Se dovessimo consentire alle pagine dal tono inevitabilmente celebrativo, preposte a mo' di presentazione dodici anni fa, nel cinquantesimo della scomparsa, alla ristampa dei suoi discorsi parlamentari, forse si stenterebbe a trovare una ragione bastante per includere Vittorio Emanuele Orlando nel novero dei giuristi che in una maniera o nell'altra subirono il 'fascino del regime'¹.

Non altrimenti potrei dire del ritratto abbozzato dal senatore Andreotti nel discorso rievocativo tenuto il 4 dicembre 2002, pubblicato col titolo *Vittorio Emanuele Orlando visto da vicino*, nel volumetto del 2003, a cura

¹ M. PERA, *Presentazione*, in V.E. ORLANDO, *Discorsi parlamentari*. Con un saggio di F. GRASSI ORSINI, Senato della Repubblica – Archivio Storico, Bologna, Il Mulino, 2001 («Discorsi parlamentari», N. s., 3), pp. 9-11 (se ne veda la recensione di F. COLAO, in «Studi senesi», 3 (2003), pp. 622-628). Solo facendo la tara dell'intento celebrativo è possibile riconoscere in quelle pagine un ritratto attendibile, sia pure a grandissime linee, del giurista siciliano. Paradossale, nella sua icasticità, l'affermazione secondo la quale «Orlando fu un grande scienziato del diritto e, proprio per questo, non fu mai un giurista puro» (p. 10). Altrettanto discutibile, anche nel breve spazio di una presentazione, l'immagine di un Orlando attento a salvaguardare tanto la sovranità dello Stato quanto l'autonomia della 'società civile', che costituirebbe una chiave di lettura per intendere, nel suo pensiero, il rapporto tra diritto e politica come un lascito fondamentale alla tradizione giuspubblicistica: «Nei primi anni del secolo diede vita alla scuola italiana di Diritto pubblico, che avrebbe presto esercitato la sua egemonia attraverso la 'dottrina', le grandi opere e le riviste specializzate. Santi Romano, Ranelletti, Zanobini e molti altri avrebbero in seguito sviluppato l'insegnamento di Orlando, formando a loro volta generazioni di studiosi che, negli anni della dittatura, avrebbero costituito un argine all'affermazione dei costituzionalisti fascisti, evitando un indurimento del regime totalitario» (p. 11).

del Senato, dal titolo un poco fuorviante, forse significativo del fatto che il nome di giurista, oggidì, è alquanto passato di moda (*Vittorio Emanuele Orlando: lo scienziato, il politico e lo statista*)².

Nell'una e nell'altra occasione, com'era del tutto naturale e forse anche dovuto, da una parte con sottolineature in chiave neo-liberista, dall'altra con accentuazione del ruolo di raccordo con le alte gerarchie ecclesiastiche svolto da Orlando a più riprese nella sua attività di governo, al giurista siciliano erano riservati gli appellativi consueti di «Presidente della Vittoria» e di «strenuo oppositore del fascismo».

La rievocazione andreottiana, subito pubblicata sul mensile, diretto dallo stesso Andreotti, *30 giorni. Nella Chiesa e nel mondo*, col titolo *Il cristiano Vittorio Emanuele Orlando*³, ricordava che «in Vaticano vi fu sempre grande e rispettosa attenzione per Orlando che era a questo molto sensibile e la ricambiava»; e ancora che alla morte di Orlando «*L'Osservatore Romano* gli dedicò eccezionalmente un articolo in prima pagina, intitolato *Uno spirito cristiano*, esprimendo «una solidarietà tanto più sincera quanto più alle sue eminenti virtù di italiano, di giurista, di statista egli unì una schietta fede cattolica ed una devozione filiale al papato»⁴. Non mancava infine il ricordo dei messaggi personali di Montini, tra i quali era senz'altro notevole quello «per la prefazione scritta da Orlando alle *Massime di santa Caterina da Siena*»⁵, né del giudizio di De Gasperi, secondo il quale «Vittorio Emanuele Orlando in un momento tragico, decisivo della storia d'Italia rappresentò [...] l'impegno della volontà, il sussulto dello spirito...»⁶.

Andreotti però andava oltre l'implicito richiamo al rapporto di Orlando con Mussolini e con il fascismo, dedicando alcuni passaggi di sapore apologetico all'«inesistente peccato politico di Orlando negli anni

² G. ANDREOTTI, *Vittorio Emanuele Orlando visto da vicino*, in *Vittorio Emanuele Orlando: lo scienziato, il politico e lo statista*, Senato della Repubblica – Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 3-16.

³ G. ANDREOTTI, *Il cristiano Vittorio Emanuele Orlando*, in: «30 giorni. Nella Chiesa e nel mondo», 11/12 (2002).

⁴ ANDREOTTI, *Orlando visto da vicino*, cit. nt. 2, p. 13.

⁵ Ivi. Andreotti non sbaglia a ricordare uno scritto di Orlando che, per il momento in cui si colloca, assume un significato di gran lunga oltrepasante quello di una presentazione di un'antologia del pensiero politico-religioso medievale. Cfr. V.E. ORLANDO, *Prefazione*, in A.M. BALDUCCI, *Massime di reggimento civile di santa Caterina da Siena*, Edizioni Catheriniane, Roma 1947, 1971², pp. 5-9. Su quelle «cinque paginette memorabili», v. D. QUAGLIONI, *Vittorio Emanuele Orlando alla Costituente*, in *Studi di storia del diritto medievale e moderno*, 2, a cura di F. Liotta, Maggioli, Bologna 2007, pp. 421-459: 433-436.

⁶ ANDREOTTI, *Orlando visto da vicino*, cit. nt. 2, p. 16.

Trenta»⁷. Mi sia permesso di citare per intero uno di questi passaggi⁸:

Non aveva aderito alla secessione aventiniana ma l'opposizione in aula la fece e come. È suo questo ordine del giorno del 22 novembre 1924: "La Camera, attendendo il *ristabilimento* della *normalità costituzionale*, passa all'ordine del giorno". Nell'illustrarlo disse a Mussolini che "la libertà non la si definisce, la si sente". Seguì (16 gennaio 1925) l'iniziativa di Orlando, Salandra e Giolitti in reazione al famoso discorso dell'inizio dittatura del 3 gennaio. Censuravano i metodi di governo in atto che *non consentivano l'espressione della volontà popolare*. Nell'occasione Mussolini irrise ai tre personaggi chiamandoli "tre secoli di storia della vecchia Italia".

Pochi mesi dopo, a fine luglio 1925, Orlando prese parte, in netta contrapposizione ai fascisti, alla campagna elettorale municipale di Palermo; e poiché i fascisti vinsero con largo margine, si dimise da deputato, lasciando la Camera dove era rimasto ininterrottamente dal 1897. Nella lettera di dimissioni scrisse: «Le elezioni amministrative a Palermo mi hanno dato la conferma definitiva di questa verità: che nell'attuale vita pubblica italiana, non vi è più posto per un uomo del mio passato e della mia fede». Chi rileva che non era facile all'onorevole Orlando e ai suoi amici convincere gli elettori palermitani su un *pericolo fascista* quando l'anno precedente li avevano chiamati a votare il *listone* nel quale lo stesso Orlando e i *'costituzionali'* (si chiamavano così) si erano inseriti, dimentica che tra l'aprile 1924 e il luglio 1925 era avvenuto l'assassinio dell'onorevole Giacomo Matteotti. Strana accusa di filofascismo del resto quella con cui si motivò la ricordata non partecipazione al discorso del 4 novembre 1944 se l'indomani a Milano il *Corriere della Sera*, allora repubblicano, scriveva: «Anche Vittorio Emanuele Orlando, il piagnone di Versaglia, ha osato pronunziare ieri mattina al teatro Quirino di Roma un discorso commemorativo di Vittorio Veneto. I disfattisti e i rinunziatari accodatisi al transfuga Bonomi non potevano scegliere per celebrare una vittoria solare un uomo meno indicato di colui che quella vittoria sperperò in un vaniloquio impotente dinanzi a un'assise di truffatori di alto bordo come Lloyd George, Clemenceau e Wilson, designato dalla nemesi alla paralisi progressiva che doveva spengerlo in una clinica per malati di mente».

⁷ *Ibid.*, p. 5.

⁸ *Ibid.*, pp. 6-7.

2. Il «problema» Orlando

Io qui vorrei solo notare che è appunto al «peccato politico», inesistente o meno, che ci si riferisce. Il giurista Orlando sembra restare al riparo da ogni sospetto, secondo un *cliché* che anche nella letteratura storica e storico-giuridica ha spesso riproposto un'immagine fortemente sdoppiata della sua personalità, quasi a riprodurre nella sua personale vicenda di giurista e politico la separazione di diritto e politica, di 'ordine giuridico' e 'ordine politico' che sta a base del suo stesso insegnamento scientifico, al fine di comprendere, se non di giustificare, quel che altrimenti apparirebbe come ben poco comprensibile e giustificabile perché intimamente contraddittorio⁹.

Anzi, a dire il vero, il solo appellativo che resta parzialmente oscurato, in quelle pagine, è proprio quello di giurista: nella citata presentazione della ristampa dei discorsi parlamentari, per esempio, si legge che «Orlando fu un grande scienziato del diritto e, proprio per questo, non fu mai un giurista puro»¹⁰. Paradossale giudizio su colui che una solida storiografia ha riconosciuto, al di là di ogni possibile equivoco, come compendio della lunga parabola della giuspubblicistica italiana e, in fondo, come alla personificazione della tradizione italiana nel campo del diritto pubblico¹¹. Ma è proprio in tal senso che «il problema di Vittorio Emanuele Orlando» è il problema stesso della scienza italiana del diritto pubblico italiano nella crisi del primo dopoguerra e nell'avvento del fascismo, e che il dramma di Orlando compendia il dramma stesso della coscienza giuridica della 'nuova Italia'¹².

⁹ Sul punto v. D. QUAGLIONI, *Ordine giuridico e ordine politico in Vittorio Emanuele Orlando*, in «Le Carte e la Storia», 13 (2007), pp. 17-26, e più diffusamente ID., *Ordine giuridico e ordine politico in Vittorio Emanuele Orlando*, in *Ordine giuridico e ordine politico. Esperienze lessico prospettive*, a cura di P. Carta, F. Cortese, Cedam, Padova 2008 («Pubblicazioni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Trento», 71), pp. 3-25.

¹⁰ M. PERA, *Presentazione*, in V.E. ORLANDO, *Discorsi parlamentari*, cit. nt. 1, p. 10.

¹¹ M. FIORAVANTI, *Il dibattito sul metodo e la costruzione della teoria giuridica dello Stato*, in «Il pensiero politico», XV (1982), pp. 92-130, ora in ID., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, I, pp. 23-63: 23-25, a proposito di V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico* (1889), in ID., *Diritto Pubblico Generale. Scritti varii (1881-1940), coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano 1940 (rist. inalt. 1954), pp. 3-22.

¹² Il migliore contributo biografico, con importante aggiornamento bibliografico, è quello di G. CIANFEROTTI, *Orlando, Vittorio Emanuele*, in DBGI, II, pp. 1465-1469. Cfr. il profilo disegnato da M. FIORAVANTI, *Vittorio Emanuele Orlando: il giurista*, in *Vittorio Emanuele Orlando: lo scienziato, il politico e lo statista*, cit. nt. 2, pp. 17-31. Nel panorama di studi orlandiani occorre ancora ricordare almeno gli studi di G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Giuffrè, Milano 1980, e di P. COSTA, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella*

Non è un caso che Paolo Grossi, nel suo profilo di una *Scienza giuridica italiana*, nel disegnare i tratti essenziali di Vittorio Emanuele Orlando giurista abbia scelto di prendere per base *Il problema di Vittorio Emanuele Orlando* di Giuseppe Capograssi, che a un anno dalla morte del giurista siciliano ne ricostruisce la figura e il pensiero «ricordando la propria vicenda di uditore delle sue lezioni romane»: «Correvano gli anni dodici e tredici. Stavamo agli ultimi momenti della vecchia storia. Tutto era allora così semplice!»¹³. Capograssi «puntualizza bene il segno del trapasso tra l'ieri e l'oggi, e colloca bene lo scoppio della 'crisi', che si manifesta pienamente nel secondo decennio del [...] secolo: qui, in questo frangente fertile ma profondamente perturbatore, siamo al cuore del Novecento giuridico, perché già si profilano nettamente le linee di svolgimento di tutto un secolo di riflessione giuridica»¹⁴:

Quel Capograssi che [...] rammemora le lezioni mattutine di Orlando alla 'Sapienza' di Roma e con molta ragione le inquadra nel momento finale delle quiete e sorde certezze dell'età borghese, è il filosofo del diritto che, con acutissimo senso storico ma altresì con una parimente acuta diagnosi giuridica, ha seguito passo passo la lunga linea della crisi e ne è stato il testimone esemplare, aiutato dalla convivenza in lui di una indubbia forza speculativa ma soprattutto – situazione allora non infrequente nei filosofi del diritto – della preparazione e competenza di giurista e della capacità di leggere dal di dentro, tra le maglie fitte e arcigne del sapere tecnico, l'universo giuridico in movimento [...].

Già nel 'Saggio sullo Stato' – che è del 1918 [...] – egli ci presenta il suo oggetto di indagine come un «povero gigante scoronato». Nel '21 riflette distesamente sull'*autorità* e sottolinea come la sua costruzione illuministica si sia risolta e deformata in una 'metafisica dello Stato', cogliendo la crisi di questo nella violenza che una siffatta costruzione ha imposto sull'immenso mondo dei fatti e nella accanita e demolitrice risposta che ne è lentamente pervenuta: «lo Stato aveva tentato di monopolizzare l'autorità», ma «le forze sociali ... di fronte alla eccessiva autorità dello Stato reclamano anche per loro l'autorità, si pongono anche loro come autorità». La lucida analisi storiografica dà vigore alla riscoperta politologica e filosofica del pluralismo contemporaneo: si potrebbe dire non scorrettamente che la pagina capograssiana del '21 è la

cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento, Giuffrè, Milano 1986.

¹³ G. CAPOGRASSI, *Il problema di Vittorio Emanuele Orlando*, in ID., *Opere*, V, Giuffrè, Milano 1959, pp. 359-387; cfr. P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico, 1860-1950*, Giuffrè, Milano 2000, p. 119.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 120-121.

trasfigurazione in chiave filosofica della analisi positiva, volutamente endogiuridica, del Romano de 'L'ordinamento'.

Ma anche Capograssi ha urgenza di calare al piano del diritto; e lo fa l'anno di poi all'interno dell'ampia opera su 'La nuova democrazia diretta'. Qui la percezione del salto profondo fra l'ieri e l'oggi, fra l'estrema semplicità dell'ieri e l'estrema complessità dell'oggi, è vivissima: contro una concezione dell'universo giuridico, indubbiamente armonica ma indubbiamente troppo schematica, poggiata su due soli pilastri, la sovranità dello Stato e la libertà del singolo individuo; contro una concezione formale e formalistica per la quale il diritto è soltanto «il voluto dallo Stato», si fa strada con virulenza crescente la rivolta dei fatti...

3. La teoria della sovranità

Orlando è per sempre legato al moto di 'giuridizzazione della politica', della pretesa di fondare il diritto pubblico come «sfera scientifica rigorosamente determinata», in quanto «studio del *Diritto che compete allo Stato*, o, più brevemente, del *Diritto dello Stato*»¹⁵, di quella «poderosa unità» integratrice della varietà dei rapporti sociali, fuori della quale l'individuo «è un'idea, non solo storicamente non probabile, ma neppure astrattamente concepibile»¹⁶. Perciò il problema della sovranità, della relazione tra soggettività e norma, tra ordine politico e ordine giuridico, si presenta come il problema teorico fondamentale di tutto il diritto pubblico. Alla 'teoria della sovranità' Orlando dedica il primo capitolo del libro secondo dei *Principii di diritto costituzionale*, nel 1889, riassumendovi tutto il deposito della giuspubblicistica europea, e tedesca in modo particolare, da Laband a Gerber e, soprattutto, a Jellinek¹⁷.

La definizione che, a giudizio di Orlando, «precisava scientificamente i veri termini della nozione di sovranità» come «la potestà di volere, in un morale organismo concepito come persona»¹⁸, era però tratta di peso

¹⁵ V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*. Quinta edizione riveduta ed ampliata dall'Autore, Barbèra, Firenze 1917, p. 38 e p. 45.

¹⁶ *Ibid.*, p. 28 e pp. 30-31.

¹⁷ Sulla costante presenza di Jellinek nell'esperienza scientifica orlandiana, cfr. M. FIORAVANTI, *Vittorio Emanuele Orlando: il giurista*, cit. nt. 12, p. 19; v. anche D. QUAGLIONI, *Sovranità e autolimitazione. (Rileggendo la «Dottrina generale del diritto dello Stato» di G. Jellinek)*, in *Crisi e metamorfosi della sovranità*. Atti del XIX Congresso nazionale della Società italiana di Filosofia giuridica e politica (Trento, 29-30 settembre 1994), a cura di M. Basciu, Giuffrè, Milano 1996, pp. 273-282.

¹⁸ V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale* (cit. nt. 15), pp. 57-58, con diretto

da Gerber. Il giurista siciliano la considerava «un benefico progresso nella storia scientifica di questa teoria», pur giudicando che in quello schema la sovranità, corrispondendo ad una sorta di cartesiano *cogito, ergo sum*, e cioè «all'affermazione della personalità dello Stato», costituisse una definizione difettosa e incompleta perché relativa al «lato psicologico» più che al «lato giuridico della questione»¹⁹. Il 'lato giuridico' per Orlando poteva consistere soltanto nella definizione della sovranità come capacità giuridica dello Stato-persona, «come l'affermarsi dello Stato come giuridica persona, e quindi la fonte della sua generale capacità di diritto». Come la capacità giuridica dell'individuo «comprende tutti i diritti di esso, così la sovranità, affermazione della capacità giuridica dello Stato, comprende tutti i diritti pubblici o, con espressione sintetica, essa stessa è il *Diritto dello Stato*»²⁰.

Nel pensiero di Orlando 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 giuridica, dai precedenti storici, dalle attuali influenze dell'ambiente in cui un popolo versa»²¹. In questo preciso senso la sovranità, per Orlando, riposa sulla coscienza popolare come «effetto di una determinazione storica», naturale e necessaria²².

Ho altrove sottolineato che per il giurista siciliano ogni diritto, comunque fondato su questo sentimento generale della comunità, suppone una forma esterna in cui si attua²³. Nel diritto pubblico questa «esterna attuazione» si realizza per mezzo di quel complesso di istituzioni politiche che è il governo, esso stesso «elemento costitutivo dell'idea di sovranità, in quanto implica l'attuazione di essa e in quanto ha per sé la legittima presunzione di stare in una rispondenza armonica col sentimento giuridico della comunità»²⁴. Sono queste le basi sulle quali Orlando riassume la sua teoria della sovranità²⁵:

Essa consiste nell'affermazione della giuridica personalità dello Stato e consta di tre elementi essenziali: lo Stato, cui si appartiene, la coscienza

riferimento a C.F. VON GERBER, *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*, Leipzig, 1880³, p. 19.

¹⁹ V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit. nt. 15, p. 58.

²⁰ *Ibid.*, pp. 58-59.

²¹ *Ibid.*, p. 61.

²² *Ibid.*, p. 62.

²³ QUAGLIONI, *V. E. Orlando alla Costituente*, cit. nt. 5, p. 426.

²⁴ ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit. nt. 15, p. 63.

²⁵ *Ivi*.

giuridica della comunità, su cui riposa, il governo, per mezzo del quale si traduce in atto.

4. *Diffidare della Costituente. L'autocritica*

L'insieme fittizio di questa costruzione s'inabissava nella crisi del secondo dopoguerra, in quella 'rivoluzione mondiale' che Orlando, primo fra tanti, non poteva non porre in relazione con il destino stesso della tradizione giuridica occidentale²⁶. Di qui il senso della solitudine di «un vecchio rappresentativo di un'altra età, di un altro mondo, di un'altra storia»²⁷, che domina il discorso di Orlando alla Consulta nazionale, il 9 marzo 1946. In quel drammatico frangente egli lamentava il «contrasto tragico», la «lacuna profonda, specie per tutto ciò che appartiene alla politica», scavata dopo il 1922. L'Italia dell'amministrazione «intelligente, laboriosa, onesta» era distrutta, e distrutta era anche l'Italia delle Facoltà universitarie, che «dal nulla» avevano raggiunto la fama scientifica delle Università più illustri del mondo. «È tutto questo è stato distrutto, con gesto assiduo e consapevole. È stato distrutto, e come rifarlo?»²⁸. Non si trattava solo di un'apologia della classe dirigente pre-fascista. Orlando s'interrogava sul futuro del Paese, che presagiva intorbidato, anche negli animi più risolutamente antifascisti, da uno strascico di consuetudini e da un «contagio di mentalità», trasmessi dal regime e dai suoi esempi come una tabe ereditaria, «onde espressioni e metodi continuano ad essere fascisti»²⁹.

Il discorso ha la natura di una grande lezione di diritto pubblico, che va dai principî elementari della disciplina delle assemblee rappresentative alle leggi elettorali, dai guasti dell'accentramento politico-amministrativo all'incertezza del diritto «in quanto è nelle cose», dall'esame della nozione di governo parlamentare alla giustificazione della proposta del *referendum* istituzionale come limite all'Assemblea costituente. La questione dei

²⁶ *La rivoluzione mondiale e il diritto* è infatti il titolo della prolusione pronunciata da Orlando nel 1947, nel momento del suo ritorno all'insegnamento Cfr. in proposito M. GREGORIO, *Quale costituzione? Le interpretazioni della giuspubblicistica nell'immediato dopoguerra*, in «Quaderni fiorentini», 35/2 (2006), pp. 849-913: 971.

²⁷ V.E. ORLANDO, *Sullo schema di provvedimento legislativo «Integrazioni e modificazioni al decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, relativo all'Assemblea per la nuova Costituzione dello Stato, al giuramento dei membri del Governo ed alla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche»* (Consulta nazionale, seduta del 9 marzo 1946), in ID., *Discorsi parlamentari*, cit. nt. 1, pp. 665-684: 665.

²⁸ *Ibid.*, pp. 666-667.

²⁹ *Ibid.*, p. 667.

limiti della Costituente appariva come «la più grave di tutte», inducendo Orlando a dare al suo discorso l'aspetto di una ritrattazione del tema classico della sovranità, anzi della sovranità popolare come fonte dei poteri³⁰:

Poiché riconosciamo tutti la sovranità popolare come origine suprema di tutti i poteri, si avverte una contraddizione in termini quando si parla di limiti, proprio nel momento in cui i rappresentanti di questo popolo disciplinano l'ordinamento costituzionale dei poteri. Ma sotto un altro aspetto è ben concepibile in astratto ed avviene in concreto che mentre l'Assemblea, cui è affidato quel compito, provvede ad adempierlo, occorre dall'altro provvedere alla vita ordinaria del popolo attraverso un Governo che provveda a tutte le altre permanenti necessità della vita dei popoli e alla stessa legislazione ordinaria.

Con eccezionale lucidità e spietato senso critico Orlando indicava lo storico ostacolo rappresentato dal tipo di costituente nato con l'esperienza della Rivoluzione e con il compiersi dell'assolutismo giuridico (il «radicalismo classico»)³¹:

Noi abbiamo il tipo latino di Costituente, il tipo che discende dal contratto sociale, dalla sovranità del popolo nel senso del radicalismo classico [...]. E questo genere di Assemblee porta in sé la sua sovranità in quella maniera di assolutezza della sovranità, come noi la concepiamo e di cui l'Assemblea diventa ad un tratto unico rappresentante. Pericolosa sovranità, secondo me (non mi date del reazionario), perché io diffido di qualsiasi organo nel quale si concentrino tutti i poteri. Sono forme di totalitarismo. Questo potere pieno, sconfinato, assoluto lo detesto nell'individuo e preferisco non vederlo in un'Assemblea, perché, in fondo, è sempre nella volontà di un uomo che finiscono con l'assommarsi questi poteri, anche se affidati ad un'Assemblea. Questa è dominata da una maggioranza la quale, onnipotente, tende a sopprimere la minoranza e a farsi guidare da un capo in cui praticamente si riassume l'onnipotenza. La Convenzione nazionale, per un certo tempo, si chiamò Robespierre, ed io non faccio una profonda differenza tra Robespierre e i *Führer* e i duci contemporanei.

In astratto, dunque, desideriamo dei limiti. Ma dove li troviamo?

«Pericolosa sovranità», 'potere totale' di un'assemblea e in definitiva di un singolo, che Orlando denuncia ironizzando verso ogni astratto 'desiderio

³⁰ *Ibid.*, p. 674.

³¹ *Ibid.*, pp. 674-675. Per l'allusione qui contenuta alla «teoria radicale» della sovranità cfr. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit. nt. 15, p. 59. Su questo punto si veda ancora CIANFEROTTI, *Il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando e la giuspubblicistica italiana*, cit. nt. 12, p. 97.

dei limiti', insufficiente «contro i temibili ritorni di funesti totalitarismi» almeno quanto la fede liberale nello Stato di diritto, il cui fallimento il vecchio giurista denuncia spietatamente, in una dolorosa abiura³²:

Ed allora? Confideremo in quell'ideale che i giureconsulti del secolo XIX racchiusero nell'espressione di «Stato di diritto»? Alla costruzione di un sistema di diritto pubblico per cui fosse la stessa sovranità dello Stato ad imporre limiti a se stessa, tutta una scuola di eminenti giuristi ha, durante il secolo XIX, dedicato un assiduo, intenso, appassionato studio. Tutti gli accorgimenti, le sottigliezze, le risorse dei giuristi sono state adoperate. Anche io vi ho cooperato. Ma, purtroppo, quando si assisté al fallimento di tutta questa costruzione, di fronte alla violenza della tirannide totalitaria, si ebbe il senso del fallimento di quegli sforzi e la scuola rimase esposta senza difesa ad un paragone mortificante: si è detto che il preteso auto-limite dello Stato fa ripensare all'avventura del barone di Münchhausen, che stava per affogare, e riuscì a tener fuori dell'acqua la testa sorreggendola con le proprie mani! [...] Ora, l'autolimitazione dello Stato è qualcosa di simile. Questo Stato sovrano che, in pienezza di sovranità, proclama di voler questo suo potere sottoporre a dei limiti, la cui osservanza dipende tuttavia dalla sua volontà, si chiude in un circolo vizioso e ricorda veramente la mano che pretende di sollevare l'individuo cui appartiene, tenendolo per i capelli.

Formidabile problema, quello dell'assolutezza della sovranità nei riflessi delle garanzie del diritto, onde in certi momenti ho sofferto l'amarrezza di pensare se valesse la pena di dedicare tanto studio a una disciplina, quando una parola di un uomo, che può essere un pazzo criminale, è capace di distruggere tutta una biblioteca di gloriose opere di diritto!

Il «vecchio rappresentativo di un'altra età, di un altro mondo, di un'altra storia» pronunciava un'ardita autocritica e mostrava a dito la crisi degli artificiosi concetti di Stato di diritto e di autolimitazione, con accenti di trasparente partecipazione a un ravvivato dibattito dottrinale³³. Orlando non poteva non ricordare alla Consulta Nazionale, nella quale era stato nominato superando resistenze non lievi, che la legge in discussione proveniva da un governo privo di legittimazione e che non trovava altro limite che quello nascente dall'equilibrio e dal compromesso fra i partiti, in attesa che un'assemblea sovrana, priva essa stessa del limite di una precedente carta costituzionale, dettasse la norma fondamentale e stabilisse, riconoscendoli come tali, nuovi limiti al Sovrano. All'autocritica si accompagnava però una

³² ORLANDO, *Sullo schema di provvedimento legislativo*, cit. nt. 27, pp. 675-676.

³³ Se ne vedano i dettagliati richiami in GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit. nt. 13, pp. 151-152.

nuova rivendicazione del primato del diritto e della stessa consuetudine, come fatto normativo dal quale «*oritur ius*», come in quella stessa temperie politica e culturale non mancava ancora di avvertire Santi Romano³⁴. Nel discorso di Orlando di possono avvertire perfino richiami alla forza limitatrice di istituti tipici del diritto pubblico d'antico regime: «Il diritto si difende; il diritto reagisce e in definitiva vince [...]. Il diritto vince in quanto al di fuori di esso è l'anarchia, cui si contrappone l'istituzione [...]. Le istituzioni si formano col contributo lentissimo, secolare degli usi, dei costumi, della costante osservanza, e quando l'istituzione si è in tal modo formata, diventa essa stessa limite che agisce spontaneamente anche contro il dispotismo. Vi sono infatti degli esempi di monarchie assolute, le quali erano limitate dalle proprie istituzioni in maniera insormontabile, generando qualche volta garanzie che le stesse forme democratiche non hanno raggiunto. Vi sono magistrature che si sono opposte ai loro re: basti ricordare l'opposizione delle alte Corti giudiziarie ai Re dell'*ancien Régime*. L'istituzione è un freno possente contro gli arbitrii e le violenze del Sovrano. I Governi totalitari ne hanno un intuito istintivo. Le temono e le evitano. Non hanno fiducia neppure in quelle da essi stessi create»³⁵.

5. Orlando 'bifronte': in bilico tra diritto e politica

Una nuova lettura della biografia di Orlando che sia capace di porre in intima relazione il suo pensiero giuridico e i suoi orientamenti politici, la sua vicenda accademica e la sua vicenda parlamentare e di uomo di governo, manca ancora e non può non essere desiderabile. Accanto alle molte e anche ampie ricostruzioni biografiche in chiave prevalentemente politica e politico-parlamentare (la più ampia e la migliore delle quali resta quella già ricordata di Fabio Grassi Orsini), occorrerà rivedere in sede critica un'immagine per così dire 'bifronte' di Orlando giurista e politico, che si è imposta divenendo ormai quasi un luogo comune (l'immagine di Orlando che, come un centauro del diritto e della politica, continua ad essere disegnato con torso di giurista e corpo di politico oscillante, come un misto di spregiudicatezza e di tatticismo che alla fine si rivelerà impotente ad ingabbiare le forze suscitate dalla crisi politica e parlamentare dei primi anni 20, maturata in seno alle varie e contrapposte tendenze del liberalismo italiano).

³⁴ Alludo ovviamente a S. ROMANO, *Consuetudine*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano 1947 (rist. inalt. 1953), pp. 41-45.

³⁵ ORLANDO, *Sullo schema di provvedimento legislativo*, cit. nt. 27, p. 676.

Mi riferisco al ritratto, sincero e non privo di equilibrio, ma anche non esente da equivoci, che di Orlando disegnò Paolo Alatri, e che si può dire abbia rappresentato e rappresenti ancora una sorta di epitaffio storiografico. Il suo *Vittorio Emanuele Orlando*, apparso nel 1953 in «Belfagor»³⁶, e poi raccolto nell'importante e pionieristica silloge del 1956 sulle *Origini del fascismo*, merita ancora una rilettura attenta e vigile. Mi pare che sia lì che si fissa appunto lo stereotipo di un Orlando in bilico tra diritto e politica, come due sfere che non possono trovare tra loro alcun punto di contatto se non nella tragica prevalenza dell'una sull'altro, tanto nella vicenda personale e scientifica del giurista quanto in quella del paese di cui Orlando fu, in un momento cruciale della sua storia, il capo del governo.

Sincero il ritratto lo è, giacché il suo autore confessa fin dall'inizio la difficoltà di tratteggiarne con sicurezza i contorni. La prosa di Alatri è pronta a dubitare e ad interrogare³⁷:

Nel Pantheon degli uomini politici liberali italiani, Orlando ha un posto che non è di facile definizione. Un Sonnino, un Salandra, un Albertini appartengono chiaramente al liberalismo conservatore; Giolitti è senza dubbio il principale esponente del liberalismo democratico, progressivo; Nitti col suo radicalismo ha un carattere ben delineato. Ma Orlando...

In questa sospensione c'è già quasi tutto il giudizio, e il giudizio non è solo quello di un uomo di compromesso, di una personalità di giurista e di politico in bilico, ma quello di un uomo irrimediabilmente compromesso con il regime fin dal sorgere di questo, tanto da meritarsi il duro epiteto di «fiancheggiatore»³⁸:

Fa la sua carriera nelle file giolittiane, ma entra poi in quel gabinetto Sonnino-Salandra che stipulerà il patto di Londra e contro il neutralismo di Giolitti determinerà l'intervento dell'Italia nella prima guerra mondiale; ed è proprio nei governi dell'Italia in guerra che si delinea la sua grande carriera e fortuna politica, divenendovi dapprima ministro dell'Interno, poi presidente del consiglio; sicché è proprio un giolittiano che deve reggere i destini della guerra, prima che della pace, collaborando col più chiuso rappresentante del liberalismo conservatore, il leader stesso anzi di quella corrente, il Sonnino.

E non basta. Poiché su questo liberale, che saprà trovare tanta fermezza

³⁶ P. ALATRI, *Vittorio Emanuele Orlando*, in «Belfagor», 3 (1953), pp. 282-303.

³⁷ P. ALATRI, *Vittorio Emanuele Orlando*, in ID., *Le origini del fascismo*, Roma, Editori Riuniti, 1971⁵, pp. 311-338: 311.

³⁸ *Ibid.*

nell'opporsi al fascismo, ricade una delle principali responsabilità che si possano imputare al liberalismo per il trionfo del fascismo stesso: infatti egli non solo sarà uno dei più autorevoli fiancheggiatori (questo è un destino al quale non si è sottratta nessuna delle correnti, nessuno degli esponenti del liberalismo, fosse conservatore o democratico) ma sarà addirittura vice presidente della commissione incaricata di studiare la riforma Acerbo, contribuendo col suo prestigio di costituzionalista a farla passare.

Solo l'incertezza di un giudizio definitivo sembra attenuare questa che altrimenti sarebbe una condanna senza possibilità alcuna di remissione. E l'incertezza riguarda ancora una volta la personalità complessa di Orlando, a paragone di quella degli altri esponenti del liberalismo³⁹:

È dunque difficile definire la posizione che ad Orlando deve essere attribuita nel liberalismo italiano, nella storia dell'Italia contemporanea. C'è maggiore coerenza, maggiore linearità da una parte in un Sonnino o in un Albertini, dall'altra in un Giolitti.

Perfino Giolitti, in questo giudizio, mostrerebbe, egli che tutto era «meno che un dottrinario», un liberalismo dotato di un'organatura contrapposta, in Orlando, ad «un fondamentale empirismo, che è dato ritrovare anche nelle sue opere teoriche»; e sarebbe proprio questo empirismo a spiegare, secondo Alatri, la maggiore adattabilità di Orlando alle circostanze, e a spiegare in fin dei conti «come egli, partendo dal neutralismo giolittiano, abbia potuto salire ai vertici dello Stato come rappresentante della resistenza in guerra», fino a spiegare anche «gli altri apparenti contrasti»⁴⁰. E sarebbe dunque quel supposto empirismo a qualificare 'politicamente' l'opera scientifica di Orlando, e a far scrivere ad Alatri che essa «è rimasta, per il giure pubblico italiano, quanto di più avanzato sia stato concepito dalla borghesia»⁴¹. Credo che oggi un tale giudizio, a più di sessanta anni dalla prima stesura del saggio di Alatri, non sarebbe più concepibile in questi termini, che fanno di Orlando giurista un ideologo della classe dominante, un «carattere radicale, pur nelle forme moderate ed eclettiche» (in questo preciso senso le sue dottrine costituzionalistiche non avrebbero formato altro che «un substrato giuridico alla politica giolittiana»)⁴². Se si fa la tara di questa, così come di altre non lievi semplificazioni e forzature, il giudizio sul giurista Orlando ha il merito di riconoscergli aspetti da altri

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, p. 312.

⁴¹ *Ibid.*, p. 315.

⁴² *Ibid.*

sottaciuti o addirittura ignorati. Scrive Alatri⁴³:

Sembrerà strano che proprio Orlando, in cui i legami tra scienza e vita erano così accentuati, che era così poco professorale nel senso deteriore del termine, sia, e giustamente, considerato il fondatore in Italia della scuola giuridica di diritto pubblico, cioè di quella scuola secondo la quale il diritto pubblico dev'essere soltanto e unicamente diritto, e seguire metodi propri, cioè giuridici, ed emanciparsi da quelle influenze filosofiche e politiche che dalla dottrina francese erano passate nei nostri cultori di diritto pubblico. Ma se dottrinalmente Orlando combatté per la purezza e per l'autonomia della scienza del diritto pubblico, egli fu però lontanissimo da coloro che, credendo di essere suoi discepoli, intesero poi per diritto soltanto la norma positiva e si chiusero in un angusto formalismo giuridico [...]. Per Orlando il diritto non era soltanto norma giuridica, era anche e soprattutto il riflesso di un ordine che è immanente nella società, che è in relazione ad interessi e bisogni precisi, morali, culturali ed economici.

6. A proposito dell'«empirismo» di Orlando e le ragioni del suo «accecamiento»

Il «carattere empirico del liberalismo e più in generale della politica di Orlando»⁴⁴, era sottolineato da Alatri anche a proposito dei sentimenti filopapali del giurista, rimasti intatti perfino nel momento della dura repressione nei confronti del modernismo. Si sarebbe trattato di «un altro tipico sintomo del carattere poco organico del liberalismo orlandiano», frutto di quella «avversione al razionalismo di origine enciclopedica» che, già trasparente nella prima produzione dottrinale del giurista siciliano, sarebbe restato «un dato permanente della sua mentalità» (ciò che, nel giudizio di Alatri, avrebbe tolto al liberalismo «la base delle sue origini storiche»)⁴⁵.

Si dovrebbe dunque a questo 'empirismo' (categoria in cui sembra di sentire l'eco di troppo note riduzioni crociane del diritto ad una dimensione pre-morale di determinazioni empiriche) e a questo 'carattere poco organico' la debolezza mostrata da Orlando al sorgere del fascismo: il giurista si sarebbe trovato⁴⁶:

in uno stato d'animo e in un atteggiamento non molto dissimile da quello degli altri maggiori rappresentanti del liberalismo italiano, da Salandra a Giolitti, da Albertini a Croce [...]. Orlando fu anch'egli fra i fiancheggiatori

⁴³ *Ibid.*, p. 317.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 321.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 322.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 332-333.

della 'riscossa nazionale' che prese il nome di fascismo, e con Antonio Salandra e Gaetano Mosca fece parte, in qualità di vice presidente, della Commissione incaricata di esaminare e riferire sul progetto di legge Acerbo per la riforma elettorale, destinata a fare di una minoranza – i fascisti – la stragrande maggioranza della Camera.

Orlando partecipava insomma più di altri, e proprio in ragione dell'autorità scientifica di cui godeva in modo indiscusso, alla colpa originaria della classe dirigente italiana pre-fascista⁴⁷:

Come Orlando, con il suo passato di liberale e di costituzionalista, abbia potuto determinarsi a sostenere quella mostruosa riforma, resta veramente difficile da spiegarsi se non con l'accecamento, sia pure temporaneo, che prese i rappresentanti del liberalismo italiano di fronte all'avanzata del movimento operaio e del socialismo. Un severo ma giusto giudizio espresse un uomo politico che poteva avere interesse ideologico a pesare la mano sui liberali, ma che nondimeno esprimeva in quel momento una critica sostanzialmente liberale: don Sturzo scrisse infatti poco più tardi: "Vedi la strana sorte di questi illustrissimi uomini del diritto, professori e consiglieri di Stato, quali Salandra, Orlando, Perla [*presidente del Consiglio di Stato e presidente della Commissione del Senato per la legge Acerbo*] e Mosca. Essi, appartenenti alla più pura tradizione liberale, e Orlando per di più democratico di razza, sono obbligati a cancellare il loro passato, a dichiarare la bancarotta del liberalismo, a forzare la storia del diritto pubblico, a proclamare il dogma del diritto delle minoranze soverchiatrici, per arrivare a costituire un governo che non è più il governo del Re, né il governo del popolo, ma il governo della fazione dominante vestita della legalità di pseudo-maggioranza.

Se Sturzo aveva ragione, non è nel supposto 'empirismo' orlandiano che si deve ricercare la ragione dell'«accecamento», della coazione «a forzare la storia del diritto pubblico», giacché la «rivoluzione copernicana» operata da Orlando nella giuspubblicistica italiana di fine Ottocento sta pur sempre nella ricerca del 'principio giuridico', nella «dimensione teorica sovrastante i vari e diversi diritti positivi»⁴⁸. In realtà, il 'peccato' di Orlando fu un 'peccato politico' in un senso forse alquanto diverso, consistendo piuttosto nella perdita del punto di equilibrio della distinzione-relazione tra 'ordine giuridico' e 'ordine politico', e in definitiva nel cedimento alla pericolosa tendenza ad oltrepassare i limiti estremi del giuridico, le ultime regioni «in cui è dato respirare l'atmosfera giuridica», come avrebbe scritto il suo allievo

⁴⁷ *Ibid.*, p. 333.

⁴⁸ P. GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, Laterza, Roma-Bari 2012, pp. 43-44, nt. 9.

Santi Romano⁴⁹. Di qui la tragedia, sul duplice piano esistenziale e dottrinale, del giurista e politico Orlando all'indomani della catastrofe, come nell'epitaffio posto a chiusura del saggio di Paolo Alatri⁵⁰:

Egli aveva impersonato ed espresso la concezione borghese nazionale dello Stato, capace di attingere momenti epici quale fu la resistenza del paese in guerra, pronto a pericolose rinunce come nel primo dopoguerra, in grado di risollevarsi e di pronunciare ancora una parola valida e autorevole, degna di essere ascoltata, come in questo secondo dopoguerra. Vittorio Emanuele Orlando, avvocato, giurista, uomo politico e statista, che visse quasi un secolo, che fu attivo sulla scena politica per oltre settant'anni, che fu suddito di cinque re e di due presidenti di repubblica, che conobbe cinque papi, riassume nella sua lunga vita la vita stessa dell'Italia unitaria, o meglio della classe dirigente unitaria, con le sue glorie, le sue contraddizioni, e le sue debolezze.

⁴⁹ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Spoerri, Pisa 1918; Sansoni, Firenze 1946, p. 97. Lo ricorda opportunamente P. GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, cit. nt. 48, pp. 45-46.

⁵⁰ P. ALATRI, *Vittorio Emanuele Orlando*, in ID., *Le origini del fascismo*, cit. nt. 37, pp. 336-337.