

## PRINCIPI FONDAMENTALI

Art. 1.

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Art. 2.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 4.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Art. 5.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Art. 6.

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Art. 7.

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Art. 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 10.

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Art. 12.

La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

## Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

### VITTORIO TEOTONICO

# CONTRIBUTO ALLA RIFLESSIONE SUL LASCITO DI VITTORIO EMANUELE ORLANDO NEL DIRITTO PUBBLICO

Vittorio Teotonico

Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico



€ 42,00

CACUCCI EDITORE



BARI

La presente Collana di Studi di diritto pubblico ha il suo ascendente storico-scientifico e si inserisce in piena continuità nel solco fecondo tracciato dalla precedente, recante lo stesso titolo, che, fondata e diretta nell'anno 2000 dal prof. Francesco Gabriele in stretta collaborazione con il già istituito "Dottorato di ricerca in diritto pubblico e cultura dell'economia" anche al fine di parteciparne i risultati della ricerca scientifica, ha al suo attivo numerose ed apprezzate pubblicazioni. Sempre con la direzione del Prof. Gabriele (e con la collaborazione attiva degli studiosi del diritto pubblico con lui via via formati), la Collana, in veste parzialmente rinnovata, è caratterizzata da una nuova struttura tecnico-scientifica e dall'adozione di rigorose procedure di valutazione degli Studi destinati alla pubblicazione, in linea con le esigenze manifestatesi nel corso dei tempi più recenti.



## *Studi di diritto pubblico*

Collana diretta da Francesco Gabriele

**Comitato Scientifico:** Francesco Gabriele, Vincenzo Baldini, Francisco Balaguer Callejón, Roberto Caranta, Agostino Carrino, Pietro Ciarlo, Lorenzo Chieffi, Antonio Colavecchio, Antonio D'Andrea, Michele Della Morte, Giuseppe Di Gaspare, Massimo Luciani, Roberto Miccù, Anna Maria Nico, Raffaele Guido Rodio, Antonio Ruggeri, Giovanni Serges, Dian Schefold, Massimo Siclari, Vincenzo Tondi della Mura.

**Comitato Editoriale:** Gaetano Bucci, Luca Grimaldi, Cosimo Pietro Guarini, Giovanni Luchena, Vittorio Teotonico.

*Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte ad una procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco anche esterno.*

*Stessa procedura è adottata per ogni singolo contributo dei volumi collettanei.*

*Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.*

VITTORIO TEOTONICO

CONTRIBUTO ALLA RIFLESSIONE  
SUL LASCITO DI  
VITTORIO EMANUELE ORLANDO  
NEL DIRITTO PUBBLICO

CACUCCI  EDITORE  
BARI

Il volume è stato realizzato con il parziale contributo dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2018 Cacucci Editore – Bari  
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220  
<http://www.cacuccieditore.it> – e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)  
Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

*Studi di Diritto pubblico diretti dal prof. Francesco GABRIELE*

1. **Antonio Colavecchio**, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario*, 2000.
2. **Anna Maria Nico**, *Omogeneità e peculiarità nei processi di privatizzazione*, 2001.
3. **Francesco Gabriele, Gaetano Bucci, Cosimo Pietro Guarini** (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, 2002.
4. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, 2004.
5. **Cosimo Pietro Guarini**, *Contributo allo studio della regolazione 'indipendente' del mercato*, 2005.
6. **Francesco Gabriele, Anna Maria Nico** (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, 2005.
7. **Francesco Gabriele** (a cura di), *Il governo dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato"*, 2005.
8. **Giovanni Luchena**, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, 2006.
9. **Luca Grimaldi**, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, 2006.
10. **Francesco Gabriele**, *Europa: la "Costituzione" abbandonata*, 2008.
11. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Politiche di inclusione sociale e ordinamento regionale. Riferimenti alla normazione pugliese*, 2010.
12. **Giovanni Luchena**, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni*, 2012.
13. **Giovanni Luchena**, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, 2012.
14. **Anna Maria Nico**, *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d'Europa*, 2012.
15. **Francisco Balaguer Callejón**, *La proiezione della Costituzione sull'ordinamento giuridico* (traduzione di Anna Maria Nico), 2012.

## *Studi di diritto pubblico - Nuova serie*

Collana diretta da Francesco Gabriele

1. **Luca Grimaldi**, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di "trasformazione" del regionalismo italiano*, 2016.
2. **Giovanni Luchena**, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, 2017.
3. **Mario Gorlani**, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, 2017.
4. **Matteo Frau**, *La sfiducia costruttiva*, 2017.
5. **Vittorio Teotonico**, *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, 2018.

### **Sezione didattica**

1. **Antonio D'Andrea**, *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della "grande riforma" deliberata dalle Camere nella XVII legislatura*, 2017.

## Sommario

### Introduzione

1.	La crisi odierna del « <i>Diritto dello Stato</i> »	1
2.	La “virtuosa” e “poliedrica” figura di Vittorio Emanuele Orlando tra passato, presente e futuro. Alcune ragioni giustificative della ricerca	5
3.	Una vita straordinariamente lunga e intensa in una realtà estremamente complicata e mutevole. Altre ragioni giustificative della ricerca	15
4.	Giudizi e pregiudizi. Gli obiettivi fondamentali della ricerca	21
5.	Una riflessione preliminare su « <i>I criteri tecnici</i> » quale esempio della complessità e dell’attualità del pensiero orlandiano	27
6.	I (pochi) punti fermi e le (tante) revisioni critiche presenti nell’opera del caposcuola siciliano. Le linee guida della ricerca	31
7.	Il piano di sviluppo della ricerca	33

### CAPITOLO I

#### La ricostruzione “giuridica” del diritto pubblico e i suoi critici

1.	La “svolta” orlandiana: « <i>I criteri tecnici</i> » (e le altre prolusioni giovanili)	39
1.1.	La <i>pars destruens</i>	45
1.2.	La <i>pars construens</i>	49
1.3.	Il monito conclusivo	56
2.	Alcune <i>metateorie</i> (essenzialmente critiche) sulla <i>teoria</i> orlandiana (perlopiù, ma non solo, in punto di metodo)	59
2.1.	Le correnti non-orlandiane tra fine Ottocento e primo Novecento	61
2.2.	La dottrina “militante”, la giuspubblicistica “tradizionalista” e la corrente “innovatrice” durante il ventennio fascista	70
2.3.	La letteratura post-orlandiana nel nuovo ordinamento repubblicano	84
2.4.	Le posizioni critiche più recenti	88
3.	Prime obiezioni alle medesime metateorie e rinvio ai capitoli successivi	94

CAPITOLO II  
**Un (possibile) percorso di (ri)lettura  
 dell'opera scientifica orlandiana ...**

SEZIONE PRIMA  
**... in chiave diacronica**

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Ancora su « <i>I criteri tecnici</i> »: la “densità concettuale” della prolusione del 1889 e il suo effettivo legame con la realtà italiana dell'epoca | 99  |
| 2. La successiva riflessione sul metodo: profili evolutivi  | 108 |
| 2.1. Gli scritti giovanili e di inizio secolo   | 111 |
| 2.2. La « <i>Nota dell'autore del 1925</i> » e le pubblicazioni della piena maturità  | 121 |
| 2.3. I lavori degli ultimi anni   | 134 |

SEZIONE SECONDA  
**... in chiave sincronica**

- |   |     |
|---|-----|
| 3. L'importanza, a fini della comprensione del suo statuto teorico, delle altre opere realizzate e degli altri temi trattati da Orlando | 142 |
| 3.1. ... con particolare riguardo all'« <i>ingerenza sociale dello Stato</i> »  | 171 |
| 4. La sintesi orlandiana tra il pensiero tedesco (astratto e statalista) e il pensiero anglosassone (concreto e libertario)             | 185 |

CAPITOLO III  
**Dalla *bibliografia* alla *biografia* di Orlando  
 (e di alcuni orlandiani)**

- |             |     |
|-------------|-----|
| 1. Premessa | 201 |
|-------------|-----|

SEZIONE PRIMA  
**L'accademico e l'uomo di cultura**

- |   |     |
|---|-----|
| 2. Il ruolo di Maestro (accademico)                               | 214 |
| 2.1. L'organizzatore di cultura (giuridica e non solo)            | 216 |
| 2.2. La guida (piuttosto aperta) della giuspubblicistica italiana | 238 |

2.3.	La varietà di posizioni teoriche e di itinerari di vita all'interno della Scuola giuridica nazionale	243
2.3.1.	Il "dogmatico" e "istituzionalista" Santi Romano	246
2.3.2.	Il filosofo del diritto Giuseppe Capograssi	256
2.3.3.	Il rigoroso "statalista" Oreste Ranelletti	264
2.3.4.	L'"eclettico" comparatista Luigi Rossi	269
2.3.5.	Il "purista" per eccellenza Donato Donati	274
2.3.6.	Il "pandettista", poliedrico e garantista, Federico Cammeo	280
2.4.	L'influenza (sopravvalutata) sui meccanismi di riproduzione accademica nelle materie giuridiche	289

## SEZIONE SECONDA

**L'avvocato e l'uomo di Stato**

3.	La "libera" professione forense (come esperienza pratica del diritto e come missione di carattere socio-istituzionale)	294
4.	L'attività al servizio dello Stato (tra qualche ombra e molte luci)	307
4.1.	L'ideologia "liberal-progressista" e la funzione di "uomo di garanzia" (più che di "partito")	309
4.2.	Alcune riflessioni sulla condotta tenuta in politica estera	317
4.3.	I (presunti) legami elettorali con la mafia e l'(iniziale) appoggio al fascismo	328
4.4.	Il patriota, il consultore e il costituente	341
	Considerazioni conclusive	355
	Opere di Vittorio Emanuele Orlando citate	375



*a mia figlia Veronica*



## Introduzione

SOMMARIO: 1. La crisi odierna del «*Diritto dello Stato*». – 2. La “virtuosa” e “poliedrica” figura di Vittorio Emanuele Orlando tra passato, presente e futuro. Alcune ragioni giustificative della ricerca. – 3. Una vita straordinariamente lunga e intensa in una realtà estremamente complicata e mutevole. Altre ragioni giustificative della ricerca. – 4. Giudizi e pregiudizi. Gli obiettivi fondamentali della ricerca. – 5. Una riflessione preliminare su «*I criteri tecnici*» quale esempio della complessità e dell’attualità del pensiero orlandiano. – 6. I (pochi) punti fermi e le (tante) revisioni critiche presenti nell’opera del caposcuola siciliano. Le linee guida della ricerca. – 7. Il piano di sviluppo della ricerca.

### 1. *La crisi odierna del «Diritto dello Stato»*

Il «*Diritto dello Stato*», di orlandiana memoria, inteso non solo come complesso di norme fondamentali di condotta in vigore in seno ad una determinata comunità nazionale, ma anche come scienza che sviluppa i concetti necessari alla comprensione e alla sistematizzazione di tali norme<sup>1</sup>, sembra, perlomeno nel mondo occidentale, e in particolare in ambito continentale europeo, versare in una condizione di confusione e di sofferenza.

Lo Stato, innanzitutto, da tempo, a causa del potenziamento di altri livelli territoriali di governo (sia ultra che infranzionali) e della tendenza degli interessi economico-sociali ad «autoganizzarsi» (per ovviare alla eccessiva rigidità delle leggi)<sup>2</sup>, non è più il portatore di valori assoluti, né, tantomeno, il monopolista delle regole<sup>3</sup>. Esso, inoltre, più di recente, è venuto a limitare il

---

<sup>1</sup> Cfr. V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1889, 32 ss. L’A. sostiene che l’espressione «*Diritto che compete allo Stato*» o, più brevemente, [...] *Diritto dello Stato*» – mutuata dalla parola «*Staatsrecht*» in uso tra gli scrittori tedeschi, spesso resa da quelli italiani come «Diritto pubblico» ed assunta nel suo significato più ristretto (senza, cioè, comprendervi «il Diritto penale, il Diritto internazionale, l’Ordinamento giudiziario») – sarebbe preferibile all’espressione «Diritto costituzionale» in quanto quest’ultima, nonostante la sua maggiore diffusione, appare «viziosa», sotto vari aspetti, e foriera di «equivoci» (p. 33). Orlando, ad ogni modo, evidenzia che la maggioranza dei propri colleghi dell’epoca, a prescindere dalla terminologia adoperata, fa sostanzialmente riferimento, come oggetto caratterizzante lo studio della disciplina in discorso, ad «un tipo di Stato quale sorge dalle condizioni politiche odierne dei popoli inciviliti, principalmente europei ed americani» (p. 36). Egli, inoltre, sottolinea l’importanza, all’interno della disciplina stessa, del «*Diritto scientifico*», da intendersi «come elaborazione delle varie fonti del Diritto e raffronto cosciente di esso cogli istituti giuridici corrispondenti e colle leggi o consuetudini analoghe di altri popoli» (pp. 40 e 43).

<sup>2</sup> F. GALGANO, voce *Lex mercatoria*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, vol. V, Giuffrè, Milano, 2001, 724 s.

<sup>3</sup> Così, *ex aliis*, A. PREDIERI, *L’erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Firenze-Antella, 1997, 31.

suo ruolo di arbitro della competizione economica e ad intraprendere, al pari delle imprese, quello assai più inusuale di competitore cimentandosi in quella sorta di «mercato degli ordini giuridici»<sup>4</sup> che porta sempre più ad intendere «il diritto come scelta» (e non solo da parte delle medesime imprese)<sup>5</sup>. A complicare ulteriormente questo scenario cospirano tanti altri fattori, talora strettamente collegati ai precedenti (quali la proliferazione di *Authorities* con poteri regolatori e/o paragiurisdizionali, il progressivo indebolimento, specie dal punto di vista finanziario, del *Welfare*<sup>6</sup>, l'intensificazione dei rapporti tra giurisprudenza interna e giurisprudenza internazionale e straniera<sup>7</sup>), talaltra intimamente contraddittori con essi (come il crescente protagonismo dei Paesi cc.dd. più «sovrani», il rafforzamento, sia sul versante internazionale che su quello nazionale, degli esecutivi statali<sup>8</sup>, il ritorno prepotente dello Stato sotto la specifica veste di «salvatore»<sup>9</sup> o di «assicuratore»<sup>10</sup>).

Ne consegue, in ogni caso, che innumerevoli disposizioni, nei più vari settori normativi e con una rapidità prima sconosciuta, ai limiti della frenesia, finiscono per essere abrogate, modificate, annullate, disapplicate o, più semplicemente, reinterpretate. Né pochi sono i principi generali e gli istituti fondamentali del «Diritto dello Stato» che, sia pure restando formalmente invariati e seguendo un ritmo più lento e progressivo, subiscono comunque trasforma-

<sup>4</sup> N. IRTI, *Il salvagente della forma*, Laterza, Roma-Bari, 2007, 80.

<sup>5</sup> Si pensi, in proposito, ai fenomeni, sempre più diffusi e per molti versi preoccupanti, dei «paradisi fiscali», del «dumping sociale» o «ambientale» e del «turismo sanitario» o «assistenziale» o «procreativo». In argomento, per tutti, F. VIOLA, *La concorrenza degli ordinamenti e il diritto come scelta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.

<sup>6</sup> Di recente v. F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento*, Giappichelli, Torino, 2016.

<sup>7</sup> Tale intensificazione, favorendo lo sviluppo di una sorta di *common law* globale e, ancor più, continentale, tende ad oscurare o, se non altro, ad ibridare alcuni tratti peculiari dei sistemi giuridici di *civil law*. Per ulteriori approfondimenti si rinvia, in part., a G. DE VERGOTTINI, *Il dialogo transnazionale fra le Corti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

<sup>8</sup> Gli esecutivi nazionali, a differenza delle rispettive assemblee legislative, hanno una propria rappresentanza in seno tanto ai maggiori consessi decisionali europei e internazionali, quanto ai vari organi di raccordo tra istanze centrali e periferiche riuscendo così a recuperare, sia pure in nuove forme, almeno parte delle funzioni statali perdute a favore di livelli istituzionali superiori o inferiori. Essi, inoltre, risultano favoriti dalla diffusione di modelli di democrazia «di investitura», piuttosto che «di indirizzo», con ciò contribuendo non poco a sottrarre surrettiziamente spazi di azione alle medesime assemblee. In ogni caso, «non sono più i Parlamenti rappresentativi che controllano i Governi ancorandoli alla loro fiducia, ma sono i Governi che controllano i Parlamenti attraverso le loro maggioranze parlamentari rigidamente subordinate alla volontà dei capi»: L. FERRAJOLI, *Costituzionalismo oltre lo Stato*, Mucchi, Modena, 2017, 19.

<sup>9</sup> G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 1083 ss.

<sup>10</sup> ... la cui necessità è divenuta ancor più pressante a causa dei ripetuti fallimenti «del progetto di una *pax americana*»: A. CANTARO, *Il «ritorno» dello Stato nella «deglobalizzazione»*, in *Dem. dir.*, 2008, n. 2, 14 s. In argomento, *amplius*, F. CAVAZZUTI, *Nuovi confini per lo Stato assicuratore?*, in *www.astrid-online.it* (25 febbraio 2009).

zioni tacite. Aumentano, di pari passo, le categorie astratte che gli studiosi di diritto, pur di restare agganciati alla realtà concreta, sono costretti, se non ad abiurare del tutto, quantomeno a sottoporre a profonda revisione semantica. Il sistema delle fonti, i poteri sovrani, gli strumenti di governo dell'economia, i meccanismi di protezione sociale, le forme della democrazia rappresentativa e partecipativa, i lineamenti dell'autonomia individuale e territoriale, invero, sono alcuni esempi di espressioni rituali, o di ambiti tematici tradizionali, che non solo nel dibattito politico, ma anche nella produzione giurisprudenziale e nella riflessione scientifica hanno assunto un'accezione, o una rilevanza, più o meno differente da quella che si soleva loro attribuire, o riconoscere, fino a non molto tempo fa.

Particolarmente intricato, se non critico, è lo scenario italiano, dove, se sono, probabilmente, visibili alcune «fratture inferte» dai poteri sovranazionali ad una Costituzione considerata tra le più avanzate in senso democratico-sociale<sup>11</sup>, sono, sicuramente, evidenti anche le soverchie difficoltà nel *problem solving* di una classe dirigente perlopiù inadeguata, quando non corrotta<sup>12</sup>, che, da almeno un paio di decenni, cerca di mascherarle addossando le colpe maggiori proprio sui medesimi poteri (a cui viene imputata soprattutto l'imposizione di vincoli di bilancio troppo stringenti)<sup>13</sup> e sulla medesima Costituzione (per via del presunto invecchiamento o malfunzionamento delle istituzioni in essa previste)<sup>14</sup>. Quest'ultima, così, è oggetto, ciclicamente, di proposte di ampia revisione e, di tanto in tanto, di alcuni attacchi diretti, dettati essenzialmente da motivi di “palcoscenico politico”. Ma, più di frequente, è sottoposta ad «aggiramenti sostanziali, che, tradendone più lo spirito che la lettera, sono, per così dire, meno appariscenti ma, appunto per questo, più faticosamente

---

<sup>11</sup> Cfr. G. BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) (13 novembre 2012).

<sup>12</sup> ... o perlomeno incapace di combattere efficacemente la corruzione: in argomento, di recente, A.M. NICO, *La corruzione nella prospettiva dei doveri costituzionali degli affidatari di funzioni pubbliche*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) (25 gennaio 2017).

<sup>13</sup> V., per tutti, F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della Parte prima (quella “intoccabile”) della Costituzione*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it) (13 settembre 2013), il quale argomenta come, per quanto possano considerarsi limitate le risorse finanziarie a disposizione dello Stato, i suoi organi di vertice non potrebbero mai andare esenti dalla responsabilità di realizzare, nelle condizioni date, i supremi principi costituzionali, specie quelli con finalità di riequilibrio economico-sociale.

<sup>14</sup> Per questo alcuni studiosi, quale, ad es., A. BALDASSARRE, *La personalizzazione del potere: una scommessa troppo rischiosa per il Paese reale*, in *Lo Stato* (luglio 2016-dicembre 2016), 263 ss., in part. 271, ritengono del tutto conseguente il fallimento di proposte di revisione organica della Carta del '48, che non risolvono affatto i veri problemi che affliggono il Paese, come nel recente caso della c.d. riforma Renzi-Boschi, respinta dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

arginabili»<sup>15</sup>. Da noi, più che altrove, si seguita, oltre che a travisare l'ordine delle «priorità costituzionali»<sup>16</sup>, ad escogitare soluzioni tampone o comunque largamente insufficienti, ad introdurre innovazioni alcune volte «finte», altre volte «a rate, se non incompiute, altre inadeguate, altre tradite, altre infine circolari, che si elidono per accumulazione»<sup>17</sup>. Non mancano neppure le partizioni ordinamentali che si caratterizzano per una sostanziale inerzia normativa, o, al contrario, per un iperattivismo riformistico, ma di assai dubbia legittimità, e che, quindi, rendono necessari continui interventi giurisprudenziali supplementivi o manipolativi o, più semplicemente, demolitori<sup>18</sup>. La forte instabilità dei mercati globali e la persistente debolezza dei segnali interni di ripresa economica finiscono, anch'esse, per riversarsi sul sistema giuspolitico italiano aggravandone la caoticità e l'irrazionalità e mettendo drammaticamente in evidenza tutti i limiti dei *leaders* (talvolta improvvisati) e delle maggioranze (non di rado raffazzonate) che si succedono al governo del Paese.

Insomma, in Italia, come del resto un po' ovunque, l'organizzazione della vita individuale e associata si è notevolmente trasformata nella misura in cui, a tacer d'altro, non sembra più potersi riassumere in un ordinato rapporto tra parecchie (e rassicuranti) costanti e limitate (e imprevedibili) variabili<sup>19</sup>. A trionfare sono l'incertezza, la precarietà, la sfiducia e l'inquietudine dimodoché si rende problematico continuare a credere nell'ordine o, quantomeno, in un ordine chiaramente precostituito, largamente soddisfacente e tendenzialmente durevole<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> V. TEOTONICO, *La scienza giuridica tra esigenze di innovazione e continuità costituzionale*, in *www.rivistaaic.it* (15 maggio 2016), 6.

<sup>16</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *www.costituzionalismo.it* (4 giugno 2013).

<sup>17</sup> R. CARANTA, *Lettera da Londra all'Amico e Maestro Francesco Gabriele*, in A.M. NICO (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, vol. I, Cacucci, Bari, 2016, 162.

<sup>18</sup> Potremmo nuovamente rinviare, in argomento, al nostro *La scienza giuridica tra esigenze di innovazione e continuità costituzionale*, cit., 8 ss., spec. 11, laddove abbiamo sottolineato la preziosa opera di correzione, di guida e, persino, di supplenza svolta dalla giurisprudenza (e in abbinamento ad essa anche della dottrina) nei confronti del legislatore, che, appare talora piuttosto sprovvisto, talaltra «finanche avulso dallo stesso contesto sociale in cui opera (significative, in tal senso, sono le problematiche relative ai «nuovi diritti» o all'accresciuta autonomia degli enti territoriali [o, più di recente, alla riforma del sistema elettorale per la Camera e il Senato] sulle quali la produzione normativa [...] continua ad accusare un certo ritardo rispetto sia agli esiti raggiunti dalla riflessione scientifico-accademica sia, e soprattutto, agli orientamenti seguiti dalla Corte costituzionale, nonché dalla magistratura ordinaria e speciale)».

<sup>19</sup> In argomento v., *amplius*, M. HORKHEIMER, *La società di transizione. Individuo e organizzazione del mondo attuale* (1972), a cura di W. BREDE, trad. it. di G. BACKHAUS, Einaudi, Torino, 1979, in particolare il saggio, ivi contenuto, dal titolo *Invarianza e dinamica nella dottrina della società* (1951), 58 ss.

<sup>20</sup> Come rileva L. FERRAJOLI, *Costituzionalismo oltre lo Stato*, cit., 17 s., «la perdita di senso della politica», anche per la sua evidente inadeguatezza, in part. per la sua «funzione parassitaria e subalterna ai poteri del mercato», finisce per retroagire «sulla società, alimentando

2. *La “virtuosa” e “poliedrica” figura di Vittorio Emanuele Orlando tra passato, presente e futuro. Alcune ragioni giustificative della ricerca*

Ebbene, in una temperie del genere, l'intento di occuparsi di Vittorio Emanuele Orlando, ritornando ai risultati, di molti anni addietro, della sua riflessione scientifica (ma anche del suo impegno civile, istituzionale e professionale), potrebbe suonare, per un verso, del tutto anacronistico e, per altro verso, nient'affatto originale. Invero, la scelta di dedicare addirittura un intero libro a Lui, Autore, per quanto celebre (e non solo in ambito giuspubblicistico), pur sempre piuttosto risalente nel tempo, rischia di apparire, specie agli occhi di un lettore men che attento, come una mera esercitazione storiografica, perlopiù ininfluenza sulle assai intricate e sempre diverse questioni che teorici e pratici del diritto si trovano quotidianamente a dover affrontare; o, peggio, agli occhi di un lettore finanche malizioso, come una maniera per relegarsi volontariamente al margine delle tumultuose dinamiche ordinamentali su descritte, come un pretesto per sottrarsi al compito, quanto mai ingrato, di contribuire a dare maggiore razionalità al quadro delle regole giuridiche vigenti (o, al limite, a progettarne di nuove).

In effetti, è assai difficile contestare che il pensiero e l'opera di Orlando, risentendo del particolare clima storico in cui sono andati sviluppandosi, risultino in larga misura datati; né è possibile negare che essi siano stati oggetto d'esame di una letteratura assai nutrita, la quale, col passare degli anni, si è mostrata sempre più risolutamente critica. Mettere fuori discussione queste circostanze, però, non equivale affatto a riconoscere la sostanziale inutilità o, peggio, inopportunità di un altro – l'ennesimo, si potrebbe anche obiettare – lavoro intorno al giurista siciliano. Va detto, invero, che, dalla lettura, o riletture, congiunta di molte pagine di Orlando (specie quelle meno citate) e di molti commenti su Orlando (anche quelli più severi), siamo riusciti a cogliere diversi elementi inaspettati della sua personalità e molti episodi poco noti della sua vita; a farci, quindi, un'idea meno scontata del suo statuto teorico (in particolare della sua impostazione metodologica) e della sua azione concreta (in ambito, oltre che strettamente accademico, altresì professionale, politico e culturale); ad immaginare, in definitiva, di poter esplorare percorsi di ricerca alternativi, o quantomeno non del tutto coincidenti, rispetto a quelli solitamente battuti su di Lui.

Sulla base di tali considerazioni cerchiamo adesso di spiegare meglio perché oggi può avere ancora senso occuparsi della figura di Orlando.

Con il conforto di autorevole dottrina (che di tale figura in più circostanze si è occupata), occorre preliminarmente rimarcare che, a dispetto di una

---

la sfiducia e il disprezzo dei cittadini per il ceto politico e per le stesse istituzioni democratiche, frustrandone l'impegno civile e orientandoli esclusivamente alla cura dei loro interessi personali, fino a favorire i fenomeni della illegalità diffusa e della corruzione».

certa «corrente contraria» (o perlomeno di un diffuso disinteresse sul punto), la storia resta, sempre e comunque, la prima vera «maestra della vita»<sup>21</sup>. Così, quanto più si reputi necessario rimanere “immersi” nell’oggi e/o “proiettati” verso il domani, tanto più occorrerebbe riflettere su di ieri, vale a dire ragionare anche in modo retrospettivo, pensare che esistono sia gli *effetti attuali* che le *cause remote* dei fenomeni da studiare e, dunque, considerare che quanto detto, fatto o avvenuto in passato costituisce, di per sé, «un’inizio di soluzione dei problemi presenti» e un criterio di orientamento nelle «scelte di azione futura»<sup>22</sup>. Il solo modo per avere «contezza» effettiva dei mutamenti in corso, e quindi anche maggiori *chances* di governarli adeguatamente, è di operarne l’analisi diacronica «individuando le trasformazioni dei rapporti obiettivi» («tra individuo e autorità e tra i singoli individui e i gruppi») «e come gli stessi siano stati razionalizzati e ricostruiti sia dalla cultura politica che da quella giuridica» di epoche pregresse<sup>23</sup>. Secondo un’incisiva metafora di Francesco Carnelutti – espressa peraltro in un lavoro dedicato proprio alla memoria di Orlando – formulare un giudizio, specie con riguardo all’avvenire, rappresenta sempre «un salto nel buio; per azzardarci a farlo dobbiamo prendere la rincorsa»<sup>24</sup>. Analoga esigenza, seppur rappresentata con altra metafora, viene avvertita da Leopoldo

<sup>21</sup> Così F. CARNELUTTI, *Diritto, Arte, Patria, nella vita di Vittorio Emanuele Orlando*, estratto da *Il diritto pubblico della Regione siciliana*, gennaio-aprile 1954, fasc. 1, 3. Carnelutti, all’epoca, si è già dedicato alla ricostruzione della figura del Maestro siciliano, esaltandone soprattutto le doti professionali, nel saggio *Incontri con Orlando*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 3 ss. Tornerà, quindi, a parlare di Lui, come studioso, nella *Presentazione* ad AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, vol. I, Cedam, Padova, 1957, definendolo «uno di quei giureconsulti per i quali è stato scritto che il diritto è *divinarum atque humanarum rerum notitia*» (p. XIII).

<sup>22</sup> V. TEOTONICO, *La parabola dello Stato liberale e il monito della storia*, in *www.edizionesi.it* (luglio 2015), 6. Sennonché – riprendendo una efficace osservazione di A. SCHIAVONE, *Storia e destino*, Einaudi, Torino, 2007, 6 s. – «l’incalzare dei cambiamenti indotti dalla tecnica rischia di far sparire dal nostro senso comune l’idea anche più elementare di cosa significhi la costruzione storica di un contesto, di un modo di vivere e di pensare. Sta alterando la memoria culturale e sociale, sollecitata a un continuo oblio di sé, e sta restringendo a una contemporaneità sempre più breve e contratta l’orizzonte degli eventi entro cui si blocca lo sguardo e la coscienza della nostra epoca». Ciò vale tanto più in Italia se è vero – come vero appare a R. BIN, *Che fare? Riflessioni all’indomani del referendum costituzionale*, in *Lo Stato* (luglio 2016-dicembre 2016), 289 – che i suoi cittadini «non amano la storia e tutto sommato sembrano pur sempre convinti che le cause dei loro problemi [...] stiano altrove o non siano risolvibili: un atteggiamento un po’ ottimistico e un po’ rassegnato, alla fine inerte».

<sup>23</sup> F. LANCHESTER, *Pensare lo Stato. I giuristi pubblici nell’Italia unitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2004, 3. Dimostra di muoversi all’interno di quest’ordine di idee anche A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1880-1945)*, Giuffrè, Milano, 2009, VII s., a cui, per «riflettere in modo consapevole del *sollen*, sembra necessario, in via preliminare, volgere lo sguardo indietro, alle vicende di chi ci ha preceduto ed ai percorsi delle idee, acquisendo coscienza del passato, ma anche identificando gli errori commessi, al fine di segnalare l’esigenza di un eventuale cambio di rotta».

<sup>24</sup> F. CARNELUTTI, *Diritto, Arte, Patria, nella vita di Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 3.

Piccardi – in uno scritto anch'esso commemorativo del Maestro siciliano – laddove questi equipara «l'esperienza storica» all'«*humus* nel quale nasce e si sviluppa la pianta, a volte tenera, a volte robusta, della costruzione scientifica del diritto, e in specie del diritto pubblico»<sup>25</sup>.

Muovendo allora da queste premesse d'ordine generale, ma anche tenendo a mente, più nello specifico, la notevole durata e la straordinaria intensità della vita di Orlando, diviene più agevole comprendere alcune prime e più evidenti ragioni per cui intraprendere un nuovo studio su tale Autore: perché la sua è «storia di uno sullo sfondo della storia di tutti»<sup>26</sup>; perché la sua è «la figura più rappresentativa della storia politica e della scienza giuspubblicistica dell'Italia» per almeno un settantennio<sup>27</sup>; perché, sebbene molte pagine dei suoi lavori scientifici, o dei suoi discorsi parlamentari, possano apparire ingiallite, resta pur sempre valido l'esempio fornito da «quel modo generoso e dialettico di concepire la sua funzione di Maestro»<sup>28</sup> e di servitore della Patria<sup>29</sup>; perché, an-

<sup>25</sup> L. PICCARDI, *Lo Stato attuale della scienza del diritto amministrativo e le responsabilità dei giuristi*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, cit., vol. II, 228.

<sup>26</sup> F. CARNELUTTI, *op. loc. ult. cit.* V. anche V. FROSINI, *Vittorio Emanuele Orlando e la nascita del diritto pubblico*, in ID., *La coscienza giuridica: ritratti e ricordi*, a cura di F. RICCOBONO, Giappichelli, Torino, 2001, 109, per il quale nella figura di Vittorio Emanuele Orlando si riflette «un secolo della storia d'Italia». Non a caso, come segnala F. POTTINO, *Vittorio Emanuele Orlando. Storiografo e Dantista (1860-1952)*, in *Archivio storico siciliano*, 1952/1953, 27, persino un giornale americano come il *New York Times*, tessendone le lodi dopo la scomparsa, non solo lo qualifica come «uomo sincero, onesto impavido e buono», ma giunge alla conclusione che «è difficile pensare all'Italia senza associarvi la figura di Orlando».

<sup>27</sup> G. AMBROSINI, *Diritto, Stato e comunità superstatale nel pensiero di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 785. Così anche V. CRISAFULLI, *Significato dell'opera giuridica di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Annali triestini*, serie IV, vol. VII, sez. 1<sup>a</sup>, *Giurisprudenza, economia e lettere*, 1953, 20. Di quest'avviso già G. PARATORE, *Commemorazione di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Atti Parlamentari. Senato della Repubblica. Discussioni* (seduta di martedì 2 dicembre 1952), 37369: «con Vittorio Emanuele Orlando scompare un uomo che riassume in sé quasi un secolo di storia d'Italia, che udì nella culla screpitare i fucili dei Mille a Marsala e che l'Italia seguì poi nel suo travagliato ed eroico cammino, servendola con devozione e dedicando ad essa ed alla sua elevazione spirituale il meglio e il più delle sue energie fisiche». Seppur con riferimento limitato al magistero scientifico di Orlando, G. MIELE, *Contributi al diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 50, rileva come quest'ultimo, protrattosi per «un settantennio e più», abbia prodotto innumerevoli scritti che comunque «riflettono le tendenze in cui furono composti e ne costituiscono come una testimonianza». Ancora prima, sulla centralità della figura dello studioso palermitano nella storia della nostra giuspubblicistica, v. F. BATTAGLIA, *Il diritto pubblico generale nel pensiero di Orlando*, in *Riv. inter. fil. dir.*, 1940, 330, per il quale avere sotto gli occhi la vasta produzione orlandiana significa contemplare «d'un solo sguardo tutto il cammino percorso dalla scienza del diritto pubblico italiano dai primi timidi passi, diretti a svincolarlo dai seducenti eclettismi alla francese, dalle commistioni sociologiche e politico-filosofiche, ad una più coerente impostazione formale e concettuale, secondo il modello germanico, al conseguimento di una più fondata e piena autonomia secondo il genio nazionale».

<sup>28</sup> V. CRISAFULLI, *Significato dell'opera giuridica di Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 33.

<sup>29</sup> Secondo O. RANELLETTI, *Vittorio Emanuele Orlando nel Suo pensiero e nella Sua opera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 285, per il prezioso contributo da Orlando dato «alla Patria e alla

cora, il suo pensiero e la sua opera, nel complesso, svelano non solo un «intimo analizzatore di eventi lontani nel tempo col senso acuto della vita presente, ma anche, e in alto grado, [un] creatore di storia come un formatore plastico»<sup>30</sup>; perché, conseguentemente, Egli, se, come giuspubblicista, dichiara e dimostra che «il fine di una ricerca storica non consiste nel ricavare risultati definitivi ma nel servire di fondamento a nuove ricerche»<sup>31</sup>, come statista è sempre intento a ritrovare «i nessi della politica passata con quella attuale», così da trarre dal passato stesso «il più realistico insegnamento per il futuro»<sup>32</sup>; e perché, in definitiva, è difficile trovare un'altra personalità, così intimamente legata alle istituzioni del nostro Paese, in cui «la presenza del tempo, la partecipazione del tempo alla formazione del mondo giuridico, sia più sentita, cioè sia più sofferta»<sup>33</sup>.

Un'attenta dottrina si è retoricamente interrogata: «Chi, se non il giurista nutrito di cultura storica, attento ad ogni esperienza, animato da una fervida passione civica, saprebbe indicare ai politici gli strumenti e le forme in cui possono tradursi le istanze della loro azione, additare le incongruenze dell'ordinamento positivo, segnalare la necessità di istituti superati nel tempo, proporre alla discussione temi e alternative?»<sup>34</sup>. Pensando ad Orlando, emblema della perfetta fusione dell'uomo di diritto e dell'uomo di governo<sup>35</sup>, della felice

scienza» deve conservarsi, «intorno al suo nome, il ricordo, l'ammirazione, la gratitudine delle nuove generazioni».

<sup>30</sup> F. POTTINO, *Vittorio Emanuele Orlando. Storiografo e Dantista (1860-1952)*, cit., 29.

<sup>31</sup> La frase, come ricaviamo da G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana tra Ottocento e Novecento*, Giuffrè, Milano, 1980, 75, nt. 114, è scritta da V.E. ORLANDO, *Delle fratellanze artigiane in Italia. Contributo alla storia giuridica ed economica d'Italia con documenti inediti*, Pellas, Firenze, 1884, subito dopo il titolo di quest'opera.

<sup>32</sup> V.E. ORLANDO, *Per il rinvio dell'approvazione del disegno di legge relativo al Trattato di pace* (Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 30 luglio 1947), in *Id.*, *Discorsi parlamentari*, con un saggio di F. GRASSI ORSINI, Il Mulino, Bologna, 2002, 771 s.

<sup>33</sup> G. CAPOGRASSI, *Il problema di V.E. Orlando (1952-1953)*, in *Id.*, *Opere*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1959, 368. Lo stesso Maestro siciliano riconoscerà spesso, specie nelle sue pagine più tarde, questo fortissimo legame con l'elemento "tempo" della sua attività scientifico-accademica: v., ad es., V.E. ORLANDO, *Giorgio Jellinek e la storia del diritto pubblico generale* (1949), in *Id.*, *Scritti giuridici vari (1941-1952)*, Giuffrè, Milano, 1955, 153, in cui Egli scrive: «La mia troppo lunga vita ha consentito che la nascita, lo sviluppo, il completamento di questa scienza [del diritto pubblico] coincidesse con la mia nascita nel mondo del pensiero, con gli sviluppi delle fasi universitarie da me percorse, ed ora con questo mio odierno congedo».

<sup>34</sup> L. PICCARDI, *Lo Stato attuale della scienza del diritto amministrativo e le responsabilità dei giuristi*, cit., 238.

<sup>35</sup> Riportiamo sul punto il pensiero di S. ALLOGGIO, *Vittorio Emanuele Orlando*, Sabina, Napoli, 1928, 9 s., per il quale se la «scienza» costituisce il «primo manifestarsi del suo ingegno, la politica è la conseguenza, direi naturale, delle sue idealità scientifiche». E prosegue: «Egli partecipa alla vita del suo Paese con animo invitto, e con tutto il suo patrimonio scientifico». Similmente G. AMBROSINI, *Vittorio Emanuele Orlando maestro di diritto e uomo di Stato*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, vol. III (*Diritto amministrativo - Diritto costituzionale - Diritto internazionale - Diritto penale - Procedura penale*), Giuffrè, Milano,

sintesi tra continuità e innovazione<sup>36</sup>, della «superiore armonia» tra «realismo» e «idealismo», tra «rigore» e «sentimento»<sup>37</sup>, la risposta non può che apparire ancora più scontata. Invero, «al politico, quando raggiunge il pieno sviluppo, si dà il nome di statista; ma lo Stato, se non tutt'uno con il diritto, è il prodotto del diritto; statista e giurista dunque, se non proprio il medesimo, sono due concetti dei quali il secondo è implicato nel primo. Orlando [...è] uno tra quelli, purtroppo sempre più rari, la cui opera politica [... supera] l'empirismo meschino, nel quale oggi sempre più intristisce, per assurgere a una visione consapevole della natura, dei bisogni, dei limiti dello Stato»<sup>38</sup>. Per Lui, allora, il legislatore non potrebbe «creare nulla *ex novo*», o, forse meglio, nulla di completamente arbitrario, di totalmente sganciato dalla storia e dalla società, ma dovrebbe, sempre e comunque, fare i conti con un coacervo di principi «quali i secoli hanno consacrato ed imposto» e con «i limiti determinati dalle condizioni svariate e complesse della coscienza giuridica del popolo»<sup>39</sup>. Ad Orlando,

---

1963, 48, evidenzia, dapprima, come «la solida preparazione storico-giuridica», da Orlando già compiutamente acquisita prima di entrare in Parlamento, contribuisce «certamente a metterlo in grado di svolgere nel campo politico un'opera altamente responsabile e costruttiva». Aggiunge, successivamente, che le due attività, quella di giuspubblicista e quella di politico, lungi dall'essere contrastanti, si integrano e completano a vicenda.

<sup>36</sup> Il diritto, secondo V.E. ORLANDO, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, in A. BRUNIALTI (diretta da), *Biblioteca di scienze politiche*, vol. V, Utet, Torino, 1890, 1132, è nella «coscienza universale che trova l'intima sua necessità, la sua forza irresistibile: che si conserva per tradizione, e si trasforma per evoluzione». Per questo Egli ritiene essere di «incalcolabile importanza», per uno Stato, specie se a governo libero e rappresentativo, disporre di «un organo di riforma pacifica che trasformi le istituzioni rendendole atte a provvedere a quelle sociali necessità sempre rinascenti e mutevoli» (p. 1121). V. sul punto L. PICCARDI, *op. cit.*, 237, il quale vede in Orlando la «migliore incarnazione» della figura ideale di giurista, proprio perché capace «di farsi vigile custode di una tradizione giuridica e di indicare la via di un possibile sviluppo politico e legislativo».

<sup>37</sup> G. PARATORE, *Commemorazione di Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 37366. Egli sottolinea, altresì, come Orlando si mostri «sempre fedele ad un'unica idea: la libertà; sempre rispettoso di un unico principio: la legge; sempre inflessibile custode dell'integrità dello Statuto e dell'indipendenza dell'istituto parlamentare».

<sup>38</sup> F. CARNELUTTI, *op. cit.*, 5.

<sup>39</sup> F. BATTAGLIA, *Il diritto pubblico generale nel pensiero di Orlando*, cit., 339. Dello stesso avviso sono, *ex aliis*, C. ESPOSITO, *La dottrina del diritto e dello Stato di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 91 (laddove sostiene che «per chi concepisca, come Orlando, l'ordinamento giuridico come entità viva [...], la più grave attività di sovversione del diritto è [...] quella esplicita dal legislatore col proposito di sostituire *ab imis*, in principio, gli istituti storici con meccanismi artificiali escogitati dalla "sua" ragione, dalla "sua" intelligenza»); P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico (1860-1950)*, Giuffrè, Milano, 2000, 35 s. (secondo cui per Orlando «l'unica autentica positività, quella della storia, è tutta consegnata nel diritto in grazia del suo legame storicamente concreto con lo spirito collettivo. E infatti – conclude lo stesso Grossi – la legge può essere, al contrario del diritto, una astrazione arbitraria»); e M. FIORAVANTI, *Popolo e Stato negli scritti giovanili di Vittorio Emanuele Orlando (1881-1897)*, in ID., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2001, 70 (il quale nel «Padre del metodo 'giuridico' italiano», perlomeno du-

quindi, «interessa il vecchio, perché la comprensione del vecchio è indispensabile preparazione per poter cogliere e comprendere le istituzioni, che la storia va preparando. [...] Gli] interessa il nuovo, perché il nuovo è il suo problema, il problema della conciliazione della politica e del diritto messo in termini nuovi [...]. Non gli interessa né l'accettare né il cristallizzare: gli interessa il diritto che si va formando nella storia, che gli uomini vivono nel concreto della loro vita sociale»<sup>40</sup>.

Così si spiega come ogni suo scritto, a partire dalle *Prolusioni* giovanili, possa essere visto non tanto quale contenitore di un'«invenzione a posteriori della speculazione» quanto come descrizione di «un passaggio che è crisi umanamente sofferta»: la sua produzione scientifica è uno strumento con cui il passato riesce ad inviare al futuro i suoi «avvisi», a far ragionare gli uomini di oggi in modo problematico, a suscitare in loro meno facili certezze che «rassegnati dubbi»<sup>41</sup>. E si spiega, altresì, come l'esercizio della politica e dell'avvocatura, che Orlando vive con energia ed entusiasmo non inferiori a quelle che dimostra nel suo magistero scientifico, possa reputarsi anche quale pratica applicazione delle «sue concezioni dottrinali»<sup>42</sup>, ovvero quale conferma del suo «senso storicistico dei dogmi giuridici»<sup>43</sup>. Egli, per tale via, mentre cerca dalla storia di cogliere i movimenti e i mutamenti del presente che si attua e «la trama del futuro che si prepara»<sup>44</sup>, rifuggendo dai tecnicismi troppo aridi e dalle ricostruzioni teoriche puramente razionali, riesce sulla storia stessa a «riflettere la [...] luce» della propria «virtuosa» e «poliedrica» figura, contribuendo ad indirizzare, o perlomeno a caratterizzare, molti decisivi eventi a cui partecipa

---

rante la sua prima fase produttiva, riscontra «la costante percezione ed affermazione di un ordine giuridico della collettività sovrastante l'espressione di volontà normativa dello Stato medesimo», il che – prosegue sempre Fioravanti – costituisce un elemento fortemente discretivo rispetto alla assai più autoritaria «dottrina tedesca del *Rechtsstaat*»).

<sup>40</sup> G. CAPOGRASSI, *Il problema di V.E. Orlando*, cit., 375.

<sup>41</sup> A. GALATELLO ADAMO, *Per lo studio del pensiero giuridico di Vittorio Emanuele Orlando. Notazioni preliminari*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, 888 s.

<sup>42</sup> V.E. ORLANDO CASTELLANO, *Introduzione*, in ID., *Vittorio Emanuele Orlando: Cronaca di una vita*, in *www.castellano1869.it*, 2002.

<sup>43</sup> V. E. CROSA, *Orlando Maestro e scienziato. I suoi contributi al diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 46, il quale rimarca pure come, per converso, l'attività istituzionale e professionale gli offrano anche «l'occasione di studi che ben in alto si pongono nella ricostruzione dogmatica del diritto costituzionale». Peraltro, come opportunamente evidenzia G. AMBROSINI, *Vittorio Emanuele Orlando maestro di diritto e uomo di Stato*, cit., 39, proprio questo «senso storicistico e l'ansia di seguire tutte le esigenze e le voci della vita» spingono Orlando «continuamente, fin quasi alla vigilia della morte, a ritornare sull'argomento» del metodo del diritto pubblico.

<sup>44</sup> G. CAPOGRASSI, *op. cit.*, 376. In quest'ordine di idee anche P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Morcelliana, Brescia, 1963, 32 s., il quale vede nella dottrina orlandiana un chiaro esempio di scienza giuridica legata ad ineludibili esigenze sistematiche in senso, oltre che logico, anche cronologico, in quanto essa «segnala parallelismi reali di movimenti storici, e con le sue costruzioni ne viene anticipando le convergenze future».

per mezzo «di una volontà, di una tempratura morale, di un intelletto di altissima capacità»<sup>45</sup>. Orlando, lungi dal limitarsi a registrare fedelmente l'esistente, mostra di essere «un *sistematico* e un *sistematore*»<sup>46</sup>, cioè, ad un tempo, un «costruttore di architetture scientifiche» armoniche e ordinate<sup>47</sup> ed uno statista (in quel senso ampio e nobile surricordato) attivamente presente sulla scena pubblica nei più «vari campi» della politica<sup>48</sup> (dove, peraltro, mette a frutto quel suo «sicuro dominio [anche] del diritto privato e penale, dei problemi economici e finanziari»<sup>49</sup>).

A sottolineare le sue diverse doti, non solo scientifiche, istituzionali e professionali<sup>50</sup>, ma anche etiche ed umane, sono specialmente alcuni suoi allievi e altri esponenti della cultura e della politica italiana del passato che hanno avuto la possibilità di incontrarlo, di sentirlo parlare, di vederlo all'opera<sup>51</sup>. Tra di essi annoveriamo innanzitutto quanti reputano che degni di rimanere nella memoria collettiva siano prevalentemente gli alti «valori intellettuali e morali» che personaggi della sua levatura incarnano<sup>52</sup>, in particolare quei suoi grandi «ideali di democrazia, di libertà e di giustizia» capaci di costituire «un insegna-

<sup>45</sup> G. GRONCHI, *Commemorazione di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Atti Parlamentari. Camera dei deputati. Discussioni* (seduta di martedì 2 dicembre 1952), 43071.

<sup>46</sup> L'espressione, formulata peraltro in senso fortemente dubitativo, è di A. GALATELLO ADAMO, *Per lo studio del pensiero giuridico di Vittorio Emanuele Orlando. Notazioni preliminari*, cit., 893, nt. 15, il quale propende per considerare gran parte l'opera orlandiana, nonostante gli sforzi sistematici in essa prodotti, come una fedele registrazione dei mutamenti di volta in volta in corso.

<sup>47</sup> P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico (1860-1950)*, cit., 33 e 36.

<sup>48</sup> Così G. AMBROSINI, *op. ult. cit.*, 52, e M. BRACCI, *V.E. Orlando legislatore*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 109.

<sup>49</sup> A. GIANNINI, *Profili di uomini politici. I. Vittorio Emanuele Orlando*, in *Riv. studi pol. intern.*, 1954, 320.

<sup>50</sup> Se di norma Orlando viene ricordato come giurista, maestro accademico e politico, o, al più, anche come avvocato e oratore, più raramente si evidenzia che Egli è anche un *ex* bersagliere, un giornalista e un umanista; che ricopre la carica di Presidente, oltre che dell'Ordine degli avvocati della capitale, anche della Società "Dante Alighieri" e della Federazione nazionale della stampa, nonché quella di Presidente onorario della Società di storia patria e dell'Associazione nazionale combattenti e reduci; che organizza, partecipa o promuove varie iniziative culturali, pronuncia discorsi e conduce studi approfonditi in ambito storico e letterario; che è versato in molti altri rami del diritto diversi da quello costituzionale ed amministrativo; che possiede ampie nozioni di statistica, sociologia, filosofia, economia, finanza, ecc.

<sup>51</sup> «Per i vecchi cultori della scienza di diritto pubblico il rievocare la memoria di Vittorio Emanuele Orlando è un ritornare alla fonte da cui ha preso vita, impulso e sviluppo la scienza; è un adempiere ad un dovere imposto dall'affetto che i vecchi discepoli sentono per l'insigne Maestro, ad un dovere inoltre imposto dalla fede d'Italiani, dalla fede in quell'insieme di idee che costituiscono il patrimonio spirituale del grande scienziato e statista scomparso»: T. MARCHI, *Vittorio Emanuele Orlando giurista e uomo di Stato*, in *Studi parmensi*, vol. III, 1953, 409.

<sup>52</sup> G. ZANOBINI, *Vittorio Emanuele Orlando*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 765. V. anche V. E. CROSA, *Orlando Maestro e scienziato. I suoi contributi al diritto costituzionale*, cit., 47, secondo cui in Orlando è proprio «quel senso storicistico della realtà giuridica» (in virtù del quale

mento per ogni tempo»<sup>53</sup>. Grazie a questi valori, a questi ideali, Egli, per un verso, non si abbassa mai a celebrare il diritto né «come formalismo dogmatico», né come «fatto compiuto», né come «forma adiafora» di sistemazione delle norme positive<sup>54</sup>; e, per altro verso, riesce a distinguere ciò che è «l'accessorio, il contingente», su cui è sempre disposto a concedere e transigere, e ciò che, invece, è l'«essenziale», la cui linea di delimitazione ritiene «intangibile e quasi sacra», reagendo in modo netto contro ogni tentativo di oltrepassarla<sup>55</sup>.

Alcuni evidenziano anche «la sua prodigiosa lucidità mentale, la straordinaria freschezza dei suoi sentimenti, la gentilezza d'animo congiunta alla sua forza di carattere»<sup>56</sup>; altri si soffermano maggiormente sulla sua incomparabile attitudine non solo a dimostrare razionalmente le proprie tesi, ma anche a persuadere con l'esempio, con i gesti, con il tono della voce<sup>57</sup> e persino con una «irresistibile simpatia»<sup>58</sup>; altri ancora parlano di un «umanesimo», che, «subli-

---

«la ricostruzione dogmatica trae un'assoluta obiettività avulsa da finalità politiche») a rappresentare «canone di scienza, che mai dovrebbe essere dimenticato, ma ancora più canone morale».

<sup>53</sup> G. GRONCHI, *Commemorazione di Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 43072. V. anche T. MARCHI, *Vittorio Emanuele Orlando giurista e uomo di Stato*, cit., 422, il quale sostiene che Orlando mantiene «fede, fino all'estremo, in ciò che, nella lunga sua vita così piena di storia, [... costituisce] il patrimonio ideale della mente e del cuore: il diritto e la giustizia, la libertà, la Patria».

<sup>54</sup> ... così rifiutando tanto le ricostruzioni dottrinali basate sull'«indifferenza etica» (che è negazione della vita e dei formidabili problemi che essa sollecita), quanto la legittimazione della pura «forza dello Stato» (cioè dell'esercizio di una qualsiasi autorità pubblica priva di una «sua dignità morale»): F. BATTAGLIA, *op. cit.*, 333 e 339 ss.

<sup>55</sup> A. GIANNINI, *Profili di uomini politici. I. Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 325. In argomento G. GRONCHI, *op. cit.*, 43071, precisa che Orlando nel 1931 si dimette dall'Università e dall'Accademia dei Lincei, pur di non prestare un giuramento di fedeltà ad un regime, come quello fascista, che stride con la sua intima coscienza, ossia pur di non «transigere» col rispetto che Egli ha «dell'altezza e della nobiltà del diritto per accomodarsi alle contingenze e ai tornaconti dell'ora».

<sup>56</sup> Cfr. in tal senso V. FROSINI, *Vittorio Emanuele Orlando e la nascita del diritto pubblico*, cit., 109. Sul punto v., *ex aliis*, anche V. CRISAFULLI, *Significato dell'opera giuridica di Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 19 (il quale afferma che chi ha avuto la fortuna «di incontrarlo in privato ed in pubblico, non può dimenticare la vivacità dello sguardo, il calore e il colore della parola, il piglio cordiale e giovanile, sempre»), e G. ANDREOTTI, *Orlando visto da vicino*, in AA.VV., *Vittorio Emanuele Orlando: lo scienziato, il politico e lo statista*, Rubettino, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2003, 3 ss., spec. 9 s. (dal cui racconto emerge, tra l'altro, un Orlando, tornato alla politica attiva, dopo la parentesi fascista, bensì in età molto avanzata, ma ancora «vivacissimo», perlopiù sorridente e «con grande affabilità»).

<sup>57</sup> Così C. ESPOSITO, *La dottrina del diritto e dello Stato di Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 72.

<sup>58</sup> O. CONDORELLI, *Vittorio Emanuele Orlando* (1953), in Id., *Scritti sul diritto e sullo Stato*, Giuffrè, Milano, 1970, 570. Così già L. FERA, *Vittorio Emanuele Orlando alla tribuna e alla cattedra*, in *L'Eloquenza*, gennaio-febbraio, 1913, 362 ss., laddove si evidenzia come Orlando riesca a catturare l'uditorio «su cui si diffonde la simpatia dell'oratore mite di temperamento ed elegante di espressioni». V. anche G.B. BOERI, *Vittorio Emanuele Orlando*, in Id., *Italiani senza retorica. Incontri con parlamentari e giuristi del mezzo secolo*, Garzanti, Milano, 1958, 41, il

mato da uno spirito [...] cristiano intimo e profondo»<sup>59</sup> e da un innato rispetto per la libertà e la giustizia<sup>60</sup>, connotano tanto la sua impostazione scientifica quanto la sua condotta politico-istituzionale. Secondo un'ammirata, ma assai limpida, rievocazione di Piero Calamandrei, Orlando, lungi dal legarsi al puro e freddo sillogismo, si lascia guidare da quel senso del tempo, «della realtà sociale ed umana», che riesce sempre «a riscaldare la sua indagine giuridica», e da quel «senso della costumanza e della tradizione, che trasforma la scienza in saggezza e che fa del giurista un uomo giusto»<sup>61</sup>. Merita di essere menzionata, tra le altre, anche l'intensa e dettagliata commemorazione di Filippo Pottino, il quale scorge in Orlando le stesse «eccelse qualità» che quest'ultimo attribuisce a Giuseppe Garibaldi: Egli, infatti, al pari dell'eroe risorgimentale, viene descritto, come, ad un tempo, «il capo che comanda, la guida che sorregge, l'apostolo che suscita, il fratello che conforta, il padre che compatisce»<sup>62</sup>.

Venendo ai nostri giorni, bisogna, invece, constatare come il «personaggio» Orlando non risulti più «molto amato»<sup>63</sup> e venga generalmente considerato come un modello assai meno da riproporre che da evitare<sup>64</sup>. Se sul versante politico vengono rievocati, paradossalmente, meno i suoi tanti meriti che alcuni suoi presunti errori (scarsa sensibilità sociale e democratica, avversione verso partiti e sindacati, fallimento alla conferenza di Pace di Versailles, coinvolgimento diretto nell'ascesa del fascismo, contrarietà all'adesione italiana alla Nato e all'idea eurounitaria, atteggiamento fortemente critico nei confronti del nuovo testo costituzionale, ecc.)<sup>65</sup>, sul versante scientifico viene bollata «come antistorica e nostalgica ogni forma di specificità esclusiva» di quel «metodo giuridico» da Lui introdotto a fine Ottocento: questo risulterebbe incapace di garantire alla giurispubblicistica contemporanea un effettivo «ruolo di responsabilità» ed «una funzione direttiva»<sup>66</sup>, fortemente limitato, come in tesi sarebbe, dalla eccessiva deferenza nei confronti del «*law in books*» e, per converso, dalla

---

quale reputa che Orlando «sia stato in questo secolo l'uomo politico che abbia ispirato maggiori simpatie in chi lo avvicinava».

<sup>59</sup> F. PERGOLESI, *Vittorio Emanuele Orlando*, in *Riv. inter. fil. dir.*, 1953, 108.

<sup>60</sup> F. POTTINO, *Vittorio Emanuele Orlando. Storiografo e Dantista (1860-1952)*, cit., 16 e 29.

<sup>61</sup> P. CALAMANDREI, *Orlando avvocato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 15 e 17.

<sup>62</sup> F. POTTINO, *Vittorio Emanuele Orlando. Storiografo e Dantista (1860-1952)*, cit., 20.

<sup>63</sup> G. NICOLOSI, «*Salvare l'Italia*» ci aiuta a capire com'è una classe politica responsabile, in [www.loccidentale.it](http://www.loccidentale.it) (10 giugno 2012).

<sup>64</sup> Sulle tante posizioni critiche assunte nei confronti del giurista e politico siciliano da parte della letteratura più recente v., poco oltre, il par. 3 di questa stessa introduzione, i par. 2.3 e, soprattutto, 2.4 del cap. I.

<sup>65</sup> Di ciò si tratterà più in particolare nel cap. III, par. 4 ss.

<sup>66</sup> Così spec. L. BENVENUTI, *Le dottrine del diritto amministrativo. Profili metodologici e linguaggio*, in P. CARTA, F. CORTESE (a cura di), *Ordine giuridico e ordine politico. Esperienze, lessico, prospettive*, Cedam, Padova, 2008, 205, anche sulla scorta di S. CASSESE, *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 600 ss., spec. 605.

scarsa attenzione verso il «*law in action*»<sup>67</sup>. Già da qualche decennio i giuristi tendono a reputare obsoleto tale metodo, dichiarandosi perlopiù indisponibili ad articolare i propri ragionamenti sulla base di esso, vale a dire ad estrarre dal diritto formalmente vigente i principi delle proprie discipline di studio, «onde giungere – nell'isolamento dalla vivente realtà dei rapporti giuridici – ad un coordinamento e all'inserzione dei principi medesimi in un sistema unitario, armonico in ogni sua parte»<sup>68</sup>.

Eppure, nonostante una crescente avversione (o, perlomeno, disattenzione) nei suoi confronti, Orlando è riuscito a suscitare il positivo interesse di una parte minoritaria della dottrina odierna, la quale propone del suo pensiero e della sua opera letture meno convenzionali, quando non in controtendenza. È una dottrina propensa a credere che il lungo tempo che ci separa dalla morte del Maestro siciliano non tolga «nulla alla sua statura morale e intellettuale», anzi aggiunga «la sicura consapevolezza della perdurante attualità del suo esempio di uomo e di studioso»<sup>69</sup>; che, inoltre, individua in Lui il più autorevole critico di se stesso, in quanto «legato alla storicità dei concetti giuridici» e alla necessità della loro «rispondenza al diritto positivo», inteso come complesso di istituti in (costante e spesso anche conflittuale) «movimento»<sup>70</sup>; che, comunque, fa del suo statuto teorico e della sua attività politica un emblema non tanto di coerenza logica, quanto di «fermezza dei principi, il che comunque non significa[...] fissità nelle idee dinanzi ai cambiamenti che Egli non solo [...] ha saputo] cogliere, ma spesso antivedere»<sup>71</sup>; e che, in definitiva, ne sottolinea il costante impegno a «giuridicizzare» il politico e il sociale, nella convinzione che il diritto non sia «la corteccia [...] rinsecchita e separata dalla

---

<sup>67</sup> ... vale a dire un metodo strettamente legato ad un «esame statico» e circoscritto alle disposizioni normative poste essenzialmente dall'autorità legislativa dello Stato, anziché «dinamico» ed esteso, tra l'altro, ai profili, a parte quelli prescrittivi, promozionali ed incentivanti del diritto (c.d. «*soft law*»), allo «studio delle sentenze» dei più vari giudici (anche stranieri ed internazionali), «ai valori che stanno dietro alle norme» (e che si ricavano da un complesso di ordini giuridici sempre più integrati e «multi-livello»): S. CASSESE, *Tre maestri del diritto pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 28 s.

<sup>68</sup> Così S. BARTOLE, *Metodo giuridico e realtà politico-istituzionale*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1985, n. 3, 9, precisando, però, che «con ciò non si vuol dire che i risultati sin qui ottenuti possano essere guardati sempre con soddisfazione». Egli, infatti, poco dopo, chiarisce che «come tutte le operazioni di segno negativo, anche questa [condotta dalla giuspubblicità contemporanea] finisce così per presentare, accanto ai meriti innegabili dell'innovazione e del superamento di posizioni prive ormai di attuale motivazione, i rischi dell'incertezza sugli svolgimenti futuri e sulle nuove prospettive di lavoro» (p. 11).

<sup>69</sup> M. PERA, *Presentazione*, in V.E. ORLANDO, *Discorsi parlamentari*, con un saggio di F. GRASSI ORSINI, cit., 11.

<sup>70</sup> E. CANNADA BARTOLI, *Novità della tradizione*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1996, 737 s.

<sup>71</sup> F. GRASSI ORSINI, *Orlando, profilo dell'uomo politico e dello statista: la fortuna e la virtù*, in V.E. ORLANDO, *Discorsi parlamentari*, cit., 118.

linfa sottostante, come può apparire ai facili detrattori ignoranti, ma la radice più intima, più sostanziale, con caratteri insieme storici e razionali»<sup>72</sup>.

Contando di non peccare di eccessiva presunzione, possiamo dunque pensare di offrire, anche noi, un contributo per rimediare alle semplificazioni e alle omissioni riscontrabili nella letteratura attualmente prevalente (e non solo in ambito giuspubblicistico) sull'argomento "Orlando". E possiamo farlo partendo dalla tesi, ieri assai più seguita di oggi, che vede in Lui un «*vir et civis excellenti et singulari virtute*»<sup>73</sup> o, se si preferisce un tono più misurato e circoscritto, anche solo un «*vir probus dicendi peritus*»<sup>74</sup>. In un caso o nell'altro, si tratta, purtroppo, di tipologie umane che, per quanto detto in esordio, sempre meno risultano attagliarsi ai rappresentanti della nostra attuale classe dirigente. E ciò, per motivare l'opportunità di ritornare al suo pensiero, alla sua opera, alla sua vita, appare forse già abbastanza<sup>75</sup>. Di certo, come vedremo in prosieguo, non è tutto.

### 3. *Una vita straordinariamente lunga e intensa in una realtà estremamente complicata e mutevole. Altre ragioni giustificative della ricerca*

Continuando nell'esposizione dei motivi ispiratori della presente ricerca, giova soffermarsi, sia pure brevemente, su alcuni caratteri dello scenario storico (*rectius*: dei vari scenari storici) in cui si colloca il versatile "personaggio"

<sup>72</sup> P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., 35. Cfr., altresì, A. GALATELLO ADAMO, *op. cit.*, 894: l'A. ritiene che l'intera opera orlandiana, accostando fatti, istituti e concetti che «prima sembravano dispersi in un'oscurità piena di avventurosi incontri», assolve il «compito di restituire giuridicamente la realtà».

<sup>73</sup> Così O. RANELLETTI, *Vittorio Emanuele Orlando nel Suo pensiero e nella Sua opera*, cit., 285. V. anche G. ANDREOTTI, *Orlando visto da vicino*, cit., 16, convinto che i tanti decenni trascorsi dalla scomparsa di Orlando non riducano affatto l'intensità del «suo eccezionale omaggio alla Patria».

<sup>74</sup> Questa è l'impostazione di P. CALAMANDREI, *Orlando avvocato*, cit., 17. Tra gli altri che sottolineano quest'aspetto, vi è F. CARNELUTTI, *Diritto, Arte, Patria*, cit., 5, il quale, premettendo che il «diritto, in sé, è parola» e che «perciò l'eloquenza è un fattore di prim'ordine nella formazione della legge come del giudizio», annovera Orlando tra gli ultimi grandi oratori italiani, a cui, purtroppo, è seguito «il vuoto». Egli precisa, inoltre, che Orlando è anche un «dialogo: uno che ha bisogno dell'altro per pensare; uno che va in cerca dell'altro per l'innato bisogno di capire di più» (p. 6). V., inoltre, G.B. BOERI, *Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 41 e 43 s., secondo cui Orlando non è solo, in pubblico, un grande oratore, che unisce all'«impeto della commozione» una «compostezza classica», ma anche, specie in privato, un affabile «conversatore», dotato, per un verso, di una «memoria robusta, fresca anche negli ultimi anni», che diventa fonte di preziose ricostruzioni storiche, e, per altro verso, di «una cultura vasta, viva, che sa[...] trasfondere negli altri, senza farla mai pesare».

<sup>75</sup> Per G. NICOLOSI, «*Salvare l'Italia*» *ci aiuta a capire com'è una classe politica responsabile*, cit., (ri)leggere Orlando (in part. i suoi discorsi politici) «aiuta a capire quali dovrebbero essere le qualità di una classe politica responsabile, che prima di tutto deve essere composta da uomini liberi, capaci di umanità, che amano il proprio Paese e lo servono».

Orlando e sulle impronte profonde che in quello (quelli) Questi lascia. Occorre osservare, in proposito, come Egli viva e operi in «una realtà complessa, drammaticamente complessa»<sup>76</sup>, ovvero in uno Stato che, *per quanto*, o proprio *in quanto*, di recente creazione, è in perenne «trasformazione»<sup>77</sup>. Infatti, ancora allo spirare del primo decennio del Novecento, l'insigne giurista non solo osserverà come «le condizioni, nelle quali lo Stato si presenta, importino un continuo divenire, un incessante dinamismo», ma continuerà a reputare «troppo prossima [...] la creazione dello Stato unitario perché possa il popolo nostro avere acquistato quella meravigliosa forza di coesione, che soltanto i secoli di vita comune valgono a dare»<sup>78</sup>.

Si è detto, assai suggestivamente, che quella orlandiana è una comunità nazionale ancora «informe, infantile [...] che] va passando di esperimento in esperimento per scegliere una sua personalità e la forma di vita, che sia sua ma che stenta a trovare; che, passando di esperimento in esperimento, ogni tanto raggruppa una piccola *élite*, con cui va innanzi per un certo tempo, e poi la consuma, e cerca di prepararne un'altra; che non riesce a far vivere tutti i suoi figli, e quando può li manda lontano a lavorare, perché non sanno fare altro che lavorare; e quando non può cerca di imitare le altre società, e si getta in avventure o politiche o sociali, o interne o esterne, che sembrano e non sono arbitrarie»<sup>79</sup>. E si è pure rimarcato come la giuspubblicistica italiana all'inizio del secolo scorso sia costretta a fare i conti, non sempre mostrando la dovuta sensibilità o consapevolezza, con tanti nuovi fenomeni – che non si limitano ad investire «la forma di governo parlamentare del liberalismo» classico, ma che arrivano a coinvolgere la stessa forma di Stato liberale<sup>80</sup> – come l'erompere del partitismo e del sindacalismo<sup>81</sup>, «l'affollarsi degli interessi in conflitto» e la perdita di «omogeneità della classe dirigente»<sup>82</sup>, lo «sviluppo pluralistico»

---

<sup>76</sup> F. TESSITORE, *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano fra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 1988, 161.

<sup>77</sup> Cfr. A. LUONGO, *Lo Stato moderno in trasformazione. Momenti del pensiero giuridico italiano del primo Novecento*, Giappichelli, Torino, 2013, spec. 47 ss.

<sup>78</sup> V.E. ORLANDO, *Sul concetto di Stato* (1910), in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, ristampa inalterata, Giuffrè, Milano, 1954, 215 e 219.

<sup>79</sup> G. CAPOGRASSI, *op. cit.*, 380 s. V. anche F. MAZZARELLA, *Vittorio Emanuele Orlando. Un giurista al servizio dell'Italia*, in *www.storiamediterranea.it* (dicembre 2011), 578, secondo cui ai tempi del giovane Orlando, il Regno d'Italia è «poco più che una creatura in fasce» che ha appena «raggiunto una prima unificazione legislativa, riorganizzato la propria struttura amministrativa, intrapreso un lento percorso di ammodernamento infrastrutturale».

<sup>80</sup> A. MAZZACANE, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Liguori, Napoli, 1986, 22.

<sup>81</sup> M. FIORAVANTI, *Costituzione e Stato di diritto*, in ID., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, cit., vol. II, 599 ss.

<sup>82</sup> E. CASETTA, *Continuità ed evoluzione nello studio del diritto pubblico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1996, 746.

dell'ordinamento e «la politicizzazione della società»<sup>83</sup>, «l'aumento delle funzioni dello Stato e la diffusione di forme di amministrazione di massa»<sup>84</sup>, «la trasformazione economica come dominio di grandi forze di cartello (premessa ai vari sistemi di pianificazione economica)»<sup>85</sup>.

Orlando, ad ogni modo, non si nega a quella realtà «drammaticamente complessa», non si estranea da quella comunità prima «informe» e poi sempre più articolata, non rifiuta (se non, in parte, durante il ventennio fascista) il suo apporto alla crescita, oltre che culturale, anche politica, sociale ed economica del Paese. Infatti, grazie, altresì, ad una rarissima combinazione di longevità<sup>86</sup>, di precocità e versatilità<sup>87</sup>, riesce ad essere non solo uno studioso capace di predisporre una solida «intelaiatura per la sistemazione dei principi» del giovane Stato unitario italiano<sup>88</sup>, ma pure un testimone diretto, anzi un attivo protagonista di molti significativi momenti della sua storia e di tutte, o quasi, le più importanti transizioni costituzionali che la contrassegnano: secondo un'arguta definizione, Egli è «l'ultimo Uomo del Risorgimento e il primo dell'Italia nuova»<sup>89</sup>.

Innanzitutto, da un lato, quello scientifico-accademico, in particolare nell'ultimo quindicennio dell'Ottocento e nei primissimi anni del Novecento,

<sup>83</sup> A. LUONGO, *Lo Stato moderno in trasformazione. Momenti del pensiero giuridico italiano del primo Novecento*, cit., 137.

<sup>84</sup> G. CIANFEROTTI, *La crisi dello Stato liberale nella giuspubblicistica italiana del primo Novecento*, in A. MAZZACANE (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, cit., 161.

<sup>85</sup> P. POMBENI, *Caratteri della crisi dello Stato liberale fra dopoguerra e fascismo*, in P.L. BALLINI (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale (1918-1925)*, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia, 2005, 1.

<sup>86</sup> Orlando nasce a Palermo il 19 maggio del 1860, pochi giorni dopo lo storico proclama garibaldino di Salemi, e muore, ultranovantenne, a Roma il 1° dicembre del 1952, ad ordinamento repubblicano ormai avviato, anche grazie al suo contributo.

<sup>87</sup> Invero, Orlando, se ancora prima di iniziare gli studi universitari viene indirizzato dal padre alla pratica legale nello studio di famiglia, ancora prima di conseguire la laurea scrive i suoi primi saggi su temi di carattere non solo giuridico-economico (il primo a risultare pubblicato è *Le condizioni finanziarie de' nostri Comuni e la proposta di legge dell'onorev. Magliani*, in *Rivista palermitana*, 1879, 161 ss.) ma anche storico-letterario (il riferimento è, segnatamente, a *Il Prometeo di Eschilo e il Prometeo della mitologia greca. Saggio sulle origini e le trasformazioni dei miti*, in *Rivista Europea*, 1879, 475 ss.) Poi, appena ventiduenne, consegue la libera docenza in diritto costituzionale nella nativa Palermo e, appena ventitreenne, si iscrive all'Albo degli avvocati della medesima città.

<sup>88</sup> F. MAZZARELLA, *loc. ult. cit.*

<sup>89</sup> E. POTTINO, *op. cit.*, 29. Merita di essere citata anche la chiusa del ritratto storico di Orlando effettuato da P. ALATRI, *Vittorio Emanuele Orlando* (1953), in ID., *Alle origini del fascismo*, Editori Riuniti, Roma, 1962, 329: «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 della Repubblica, che conobbe cinque Papi, riassumse 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».

contribuisce «in modo determinante a forgiare il “sistema” del diritto pubblico» italiano<sup>90</sup> nella misura in cui riesce sia a fornire «categorie, figure e modelli» altri rispetto al passato<sup>91</sup>, sia a formare i nuovi studiosi della disciplina avviando ed animando una Scuola nazionale, che non solo conquisterà in poco tempo e «con onore il suo posto nel novero delle varie letterature internazionali»<sup>92</sup>, ma riuscirà a garantire, proprio per il suo prestigio, un importante ruolo sociale, oltre che culturale, a quei medesimi studiosi<sup>93</sup>. Dall'altro lato, quello politico-istituzionale, a partire del 1897, lavora intensamente al consolidamento e all'ulteriore sviluppo delle strutture statali post-risorgimentali laddove svolge la funzione di parlamentare ininterrottamente per quasi un trentennio, ricopre, specie con Giolitti Presidente, diversi incarichi di Governo, giunge persino ad assumere, dopo la disfatta di Caporetto, il comando del Paese per condurlo al trionfo di Vittorio Veneto<sup>94</sup>.

In secondo luogo, a nulla varrebbe sottacerlo, asseconderà «l'esperimento fascista», giacché da Lui ritenuto capace di «rassodare il principio di autorità contro gli innegabili eccessi di degenerazioni demagogiche»<sup>95</sup>, ma, ciò che più merita di essere ricordato, contrariamente alla maggioranza della cultura giuridica italiana dell'epoca, ben presto, quando, tra il 1924 e il 1925, Mussolini comincerà a mettere concretamente in atto la «stolta» ed «intollerabile» idea della contrapposizione tra «Patria e libertà»<sup>96</sup>, se ne dissocerà apertamente al punto di rinunciare alla politica attiva e, pur di non prestare il giuramento di fedeltà al regime, finanche all'insegnamento universitario<sup>97</sup>. Eviterà così ulte-

<sup>90</sup> G. DELLA CANANEA, *I principi del diritto pubblico globale*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, 63.

<sup>91</sup> F. MAZZARELLA, *loc. ult. cit.* Per E. CROSA, *Orlando Maestro e scienziato*, cit., 44, grazie ad Orlando, la scienza giuspubblicistica italiana offre «il sistema dell'ordinamento costituzionale di uno Stato democratico moderno, sciolto dai ceppi di una tradizione storica superata».

<sup>92</sup> Così, senza falsa modestia, V.E. ORLANDO, *La rivoluzione mondiale e il diritto* (1947), in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, cit., 389, evidenziando come la giuspubblicistica «italiana, pur essendo l'ultima venuta, [...] sta fra le altre come un eguale, non più come un discepolo».

<sup>93</sup> Cfr. G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana tra Ottocento e Novecento*, cit., 212.

<sup>94</sup> L'Orlando statista è quindi passato alla storia soprattutto come «il Presidente della Vittoria». Egli, dunque, «incuorò, spronò, guidò, con estrema risolutezza e coraggio, il popolo e l'esercito italiano alla ricossa e alla vittoria, a quella vittoria che restituì alla Patria il territorio di Trento e quello ugualmente italianissimo di Trieste»: G. AMBROSINI, *Diritto, Stato e comunità superstatale nel pensiero di Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 813.

<sup>95</sup> L'espressione è tratta dello stesso V.E. ORLANDO, *Niente è più intollerabile della contrapposizione tra Patria e libertà* (Palermo, Teatro Massimo, 30 luglio 1925), in ID., *Salvare l'Italia. Discorsi extraparlamentari*, a cura di F. GRASSI ORSINI, Libro Aperto, Ravenna, 2012, 155.

<sup>96</sup> Ivi, 153 e 155.

<sup>97</sup> Sembra pertanto una spiegazione solamente parziale quella data da chi, come M. FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della Costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, in ID., *La scienza del diritto pubblico*, cit., vol. II, 675 s. e

riori compromissioni senza, peraltro, abbandonare la produzione bibliografica e soprattutto l'attività professionale (proprio perché in siffatti ambiti, a differenza che nel Parlamento e nell'Università, potrà continuare «a respirare aria di libertà e di dignità umana»)<sup>98</sup>.

Infine, a metà del secolo, aiuterà – in veste prima di semplice patriota, poi di consultore e ancora di costituente – a “traghetare” l'Italia fuori dalla dittatura, dalla guerra e dalla disperazione, nonché – reintegrato nel ruolo accademico e rientrato in Parlamento in qualità di senatore di diritto – ad accompagnare i primi incerti passi della neonata Repubblica italiana. Insomma, vivrà così «tanto da vedere, anche con il suo contributo, l'Italia restituita [alla pace] e alla democrazia»<sup>99</sup>. E sarà talmente attivo e lucido, pure in quest'ultima fase della sua esistenza, da riuscire a portare avanti, con risultati del tutto apprezzabili, numerosi altri impegni. Proseguirà, senza pause, a patrocinare cause in Cassazione sulle questioni giuridiche più disparate<sup>100</sup>; continuerà, instancabilmente, ad organizzare, presiedere o cooperare ad imprese ed eventi culturali tra i più svariati e stimolanti<sup>101</sup>; non interromperà, e neppure rallenterà, l'attività scientifica scrivendo numerosi saggi, non meno degni di attenzione di quelli appartenenti all'età liberale o totalitaria<sup>102</sup>, con cui, tra l'altro, aggiornerà alcune sue precedenti posizioni teoriche, tratterà *ex professo* alcune novità emergenti dal

---

687 ss., ritiene che «lo sdegnoso appartarsi» di Orlando durante il fascismo verrà determinato essenzialmente dall'ascesa di un «esecutivo disponibile ad ogni arbitrio, dominato da un 'capo'» che farà cadere le prerogative parlamentari e regie, vale a dire essenzialmente dallo stravolgimento della precedente forma di governo di gabinetto, e non anche dalla progressiva compressione delle libertà civili e politiche, vale a dire dallo stravolgimento della stessa forma di Stato liberale.

<sup>98</sup> P. CALAMANDREI, *op. cit.*, 14.

<sup>99</sup> F. GRASSI ORSINI, *Introduzione*, in V.E. ORLANDO, *Salvare l'Italia. Discorsi extraparlamentari*, cit., 6.

<sup>100</sup> Rimandiamo al commosso ricordo di P. CALAMANDREI, *op. cit.*, 12, il quale parla della propria personale fortuna per essere stato associato ad Orlando nell'ultima causa, che pochi giorni prima di morire, Questi discute dinanzi alla seconda sezione civile della Corte di cassazione mostrando una diligenza, una passione ed un'umiltà piuttosto insolite per un «Maestro novantaduenne».

<sup>101</sup> In questa fase terminale della sua esistenza, alla fama di giurista insuperabile e di «statista ormai leggendario» – scrive G. ANDREOTTI, *op. cit.*, 15 – si unisce «il fascino di un operoso Presidente nazionale degli avvocati, di una guida appassionata della “Dante Alighieri”, di un patriottismo tutto suo (gli ultimi discorsi li pronunc[i]a a Palermo, nel giugno del 1952, per celebrare il settimo centenario della poesia e della lingua italiana e per inaugurare un Convegno sul Mediterraneo)». Sulla fitta agenda storico-letteraria e, più ampiamente, culturale dell'ultimo Orlando, v., in part., F. POTTINO, *op. cit.*, 19 ss.

<sup>102</sup> A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1880-1945)*, cit., 74, propone, per maggiore comodità di analisi, di suddividere la smisurata opera scientifica e politica orlandiana in tre periodi: il primo va dal 1881 al 1897; il secondo dal 1897 al 1925; il terzo dal 1925 al 1952. Egli precisa che, mentre per l'apporto dato «alla storia d'Italia riveste maggior rilievo il secondo periodo», per il contributo reso «alla storia del diritto sono il primo e l'ultimo ad essere di gran lunga più importanti».

quadro costituzionale repubblicano<sup>103</sup>, tratterà le linee fondamentali di evoluzione del diritto internazionale e dei suoi rapporti con il diritto interno<sup>104</sup>.

Pertanto, in disparte i tanti meriti (ma anche alcuni errori) storici attribuibili all'Orlando intellettuale, statista e patriota<sup>105</sup>, il grande, vero «problema» dell'Orlando giurista, teorico e pratico, è che il mondo che lo circonda si mostra sempre instabile, cambia in continuazione, evolve, ma anche involge, avanza, ma talvolta arretra, costringendolo, di volta in volta, a modificare presupposti, a rivedere convinzioni, rivalutare atti e fatti, per meglio adeguare il suo pensiero e la sua azione a quel medesimo mondo in costante divenire<sup>106</sup>. Proprio per questo il Maestro siciliano non dimostrerà mai la «debolezza di considerare i suoi contributi parola definitiva» conservando «vivo il senso dei problemi pure dopo aver additato soluzioni o vie per la soluzione»<sup>107</sup>. Egli, sia ragionando in astratto che operando sul campo, apprenderà bene quella regola fondamentale, valevole in ogni settore di conoscenza ed esperienza umana, secondo cui «formule definitive suppongono un definitivo processo»<sup>108</sup>. E così raggiungerà la piena consapevolezza dell'inapplicabilità di siffatte formule spe-

<sup>103</sup> Come segnala, *ex aliis*, M. FIORAVANTI, *Vittorio Emanuele Orlando: il giurista*, in AA.VV., *Vittorio Emanuele Orlando: lo scienziato, il politico e lo statista*, cit., 17 s., Orlando, nel suo ultimo anno di vita, scrive due lavori fondamentali: «la lunga introduzione alla ristampa dei suoi *Principii di diritto amministrativo*, che avevano visto la luce per la prima volta nel 1891, ed un abbozzo di saggio sui partiti politici, in cui Orlando si misura[...] con la grande novità della rilevanza costituzionale dei partiti» medesimi.

<sup>104</sup> Sul particolare interesse che Orlando sviluppa nell'ultimo periodo di sua produzione scientifica (ma di certo non assente neanche in precedenza) per il diritto internazionale e i suoi riflessi sull'ordinamento interno, v., *ex aliis*, C. ESPOSITO, *La dottrina del diritto e dello Stato*, cit., 83; G. AMBROSINI, *Diritto, Stato e comunità superstatatale*, cit., spec. 805 ss.; e, da ultimo, T.E. FROSINI, *Vittorio Emanuele Orlando costituzionalista e teorico del diritto*, in *www.rivistaait.it* (16 settembre 2016), 12.

<sup>105</sup> Come rileva, *ex multis*, M. GANCI, *Vittorio Emanuele Orlando*, La Navicella, Roma, 1991, 22, Orlando rimarrà sostanzialmente fedele alle premesse liberali della sua impostazione, sebbene mostrerà «qualche tentennamento nella fase salandrina e in quella dell'apertura al fascismo, dopo la guerra d'Abissinia, durante le quali, in Lui, la componente nazionalistica sembr[erà] prevalere su quella liberale». Cfr., altresì, F. MAZZARELLA, *op. cit.*, 580 ss. (e la dottrina ivi citata), il quale ritiene che anche qualche sua iniziativa apparentemente discutibile in campo politico (come la disponibilità manifestata a Mussolini nel 1935, in occasione della guerra di Etiopia) va pur sempre vista come un «gesto patriottico», come un esempio di dedizione di chi pone «la Patria al di sopra di tutto», di chi è disposto a sacrificarsi «per la Nazione in difficoltà» (p. 582).

<sup>106</sup> V. G. CAPOGRASSI, *op. cit.*, laddove osserva non solo come, per lo spirito critico che contrassegna Orlando, ciò che spesso per gli altri è «soluzione» per Lui sia «problema» (p. 363), ma anche come il suo vero «tormento» sia la storia, «perché gli muta continuamente i termini del problema [stesso], e lo costringe perennemente a riproporselo» (p. 368).

<sup>107</sup> Così C. ESPOSITO, *op. cit.*, 70, il quale aggiunge che Orlando, «avendo coscienza delle difficoltà delle proprie soluzioni si po[n]e sempre di fronte ai problemi con animo nuovo e con la viva ansia di chi non sia incatenato a precedenti posizioni».

<sup>108</sup> V.E. ORLANDO, *Sul concetto di Stato*, cit., 214 s.

cialmente all'«organismo» statale e alla disciplina scientifica che lo pone come oggetto privilegiato di studio<sup>109</sup>.

Per Lui, «la validità e la bontà del sistema restano pur sempre in funzione del dato, ossia dell'ordinamento positivo cui esso si riferisce e che si tratta, appunto, di intendere, di spiegare, di applicare a fatti e situazioni della vita»<sup>110</sup>. Fatti e situazioni che cambiano con il progredire della coscienza collettiva e che costringono il potere politico a modificare il diritto positivo e la dottrina ad aggiornare il sistema. E quando ciò non avvenga, quando, cioè, non si provveda a trasformare «le istituzioni, rendendole atte a provvedere a quelle sociali necessità sempre rinascenti e mutevoli», si crea un pericoloso «*squilibrio*» tra «forma politica» e «contenuto interno» dell'ordinamento giuridico, ovvero una «*sproporzione fra il diritto e la legge costituzionale del popolo*», foriera di forte instabilità e, a lungo andare, persino di reazioni estreme «le quali diconsi *rivoluzioni*»<sup>111</sup>.

Tutto ciò, specie se letto in stretta combinazione con le nostre riflessioni di apertura sull'estrema dinamicità, se non proprio turbolenza, del «Diritto dello Stato» attuale, nonché sulla sua sempre più manifesta incapacità di corrispondere alle attese generali, finisce chiaramente con l'ampliare ulteriormente le ragioni per riprendere in debita considerazione (o almeno per non ritenere del tutto trascurabile) la dottrina giuridica (e politica) di Orlando.

#### 4. *Giudizi e pregiudizi. Gli obiettivi fondamentali della ricerca*

«Certo, chi consideri lo stato presente dell'Italia, non può non sentirne uno scoraggiamento profondo. Stiamo male ed andiamo peggio. Non vi è forse organo della nostra vita pubblica che non si risenta di stanchezza e corruzione. E come le cause di bene sperare di giorno in giorno illanguidiscono, così si sviluppano i mefifici germi con quella rapidità consentita dal nostro spossessamento morale. Il passato non ci affida, il presente ci rattrista, l'avvenire è pieno di paurose incertezze. Nel periodo della nostra vita costituzionale mai non abbiamo raggiunto notevoli altezze, e pure quanto non ci sentiamo decaduti». Se non fosse, forse, per il suo particolare stile discorsivo, potremmo essere indotti a considerare il brano come attribuibile ad un autore contemporaneo. Eppure esso è tratto proprio da un saggio di Orlando, per giunta risalente alla sua primissima produzione scientifica<sup>112</sup>.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> V. CRISAFULLI, *op. cit.*, 22.

<sup>111</sup> V.E. ORLANDO, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, cit., 1121 s.

<sup>112</sup> ID., *La decadenza del sistema parlamentare*, in *Rass. sc. soc. pol.*, vol. I, 1884, 590. A distanza di poco più di un decennio, l'A. rinoverà, in modo, forse, ancor più sferzante e, comunque, più generale, la critica alla classe politica: «è sfortunatamente vero che, nei Parlamenti moderni, non mancano – direi quasi che ve ne sono in abbondanza – deputati, i quali non

Anche altre pagine del giurista siciliano, appartenenti alla medesima fase produttiva, appaiono almeno parzialmente calzanti rispetto a una possibile descrizione dei *nostri* tempi, o, comunque, ben poco conservatrici rispetto alla situazione esistente ai *suoi* tempi. Egli, infatti, già nel lontano 1885, occupandosi specificamente di «questione sociale e questione politica»<sup>113</sup>, mentre denuncia i «risultati ben meschini» del «socialismo di Stato» (segnatamente, quello attuato in forma temperata in alcuni Paesi europei, come Francia, Germania e Inghilterra) e, *a fortiori*, diffida delle promesse del «socialismo rivoluzionario» (capace di far proselitismo soprattutto tra «utopisti» e «sognatori»), vede con favore la formazione in Italia di un «partito di governo» che «propugni larghe riforme sociali» e, però, al contempo, accetti «esplicitamente i principi fondamentali» dell'ordinamento vigente. La sua conclusione sul punto appare singolarmente avanzata in termini sia di capacità di analisi critica che di sensibilità democratica: alla salute delle istituzioni statali, secondo il nostro giovane studioso, non nuoce affatto «l'esistenza di partiti fieramente avversi» (il che, anzi, farebbe rientrare i più radicali «nella così detta orbita costituzionale»), bensì «il bizantinismo delle loro dispute, la confusione delle loro idee, quella mancanza di precisione e di chiarezza nei propositi per cui l'opera loro riesce meramente demolitrice e sterile»<sup>114</sup>.

Non potendo che procedere, in questa parte introduttiva del nostro lavoro, per rapidi salti, arriviamo a circa un quarto di secolo dopo allorché Orlando, in un lavoro talora assai apprezzato (da alcuni studiosi del passato), talaltra, e più spesso, bistrattato (da quelli più recenti), dimostra un livello di realismo (nella discrezione della situazione politico-istituzionale del tempo) e, soprattutto, di eclettismo (nella ricostruzione di una teoria generale sulle origini dello Stato e sulla giustificazione della sua autorità sovrana), che appare mal conciliabile

---

rappresentano né una forza intellettuale, né una forza politica, né una forza sociale: nulla. Sono speculatori audaci o corruttori sfrontati o insignificanti favoriti di ministri, che si assicurano una più grande passività in grazia della loro nullità assoluta» (V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, cit., 455. Peraltro, il tema assai grave della diffusione della corruzione e, più in generale, della carenza di un sufficiente grado di moralità, nel nostro Paese, appare ben presente anche in un Orlando giovanissimo, il quale già nel sul finire del 1881, così aveva scritto: «Se è vero che prima necessità per la vita di un popolo è la retta amministrazione della giustizia, l'equa ripartizione dei premi e dei castighi, la tutela dei bisogni e degl'interessi sociali, e se questa necessità è non dirò più importante della libertà ma – il che è di più – condizione e guarentigia imprescindibile di essa, i corruttori non solo sono rei di lesa moralità, ma di lesa libertà e di lesa patriottismo» (ID., *Il nuovo libro di Marco Minghetti* (Palermo 10 dicembre 1882), in *Rivista europea*, 1882, 89 s.) Egli, poi, aveva aggiunto: «ottima cosa è la libertà non quando è solamente scritta nelle leggi statutarie di un popolo ma quando è illuminata dalla educazione, e che vana parola è il diritto scompagnato dal severo sentimento del dovere, e dallo scrupoloso rispetto dei diritti altrui» (p. 90).

<sup>113</sup> ID., *Questione sociale e questione politica*, in *Rass. sc. soc. pol.*, vol. II, 1885, 413 ss.

<sup>114</sup> Ivi, 419 s.

con l'idea, oggi su di Lui invalsa, del giurista rinserrato nel puro dogmatismo delle proprie ricerche e schiavo delle proprie insuperabili pregiudiziali metodologiche ed ideologiche<sup>115</sup>. Egli, in questa sede, in primo luogo rileva, quale conseguenza dell'inarrestabile e convulso trasformarsi dell'ordinamento nazionale, l'«incertezza della scienza di Stato, persino sui più essenziali postulati, persino sul metodo stesso dell'indagine»<sup>116</sup>; inoltre, e di conseguenza, si astiene dallo sposare una determinata dottrina politico-filosofica sullo Stato posto che, in linea generale, a suo avviso, i sistemi concettuali «hanno tutti ragione in ciò che affermano, e tutti torto in ciò che negano»<sup>117</sup>; e, da ultimo, manifesta la propria forte preoccupazione per via della protesta quotidiana di collettività insofferenti, se non «arroganti», e della volontà sempre più prevaricatrice «di maggioranze e di partiti, quando non [...] di fazioni o di sette»<sup>118</sup> (preoccupazione che, come abbiamo cercato di spiegare in un'altra occasione, appare determinata meno dalla sua presunta inclinazione all'autoritarismo che dal suo indubbio e radicato sentimento di patriottismo)<sup>119</sup>.

Ancora Lui, passati altri vent'anni, in stridente contrasto con la politica nazionalista, aggressiva ed autarchica del fascismo, prenderà in considerazione l'ipotesi dell'affermazione di un unico «Super-Stato» mondiale in grado di scongiurare guerre e politiche imperialistiche e di garantire comunque «un'entità relativamente autonoma ed indipendente» a tutti i suoi partecipanti<sup>120</sup>. Né, tantomeno, escluderà la possibilità di creare più organizzazioni internazionali, essenzialmente di estensione continentale, volte al perseguimento di «speciali interessi comuni» e, ad ogni modo, capaci di assicurare, anch'esse, «il diritto contro i perturbatori della pace», ma, al contempo, di conservare «indiminuiti l'indipendenza e la sovranità degli Stati associati»<sup>121</sup>.

---

<sup>115</sup> Il saggio, nello specifico, è il già citato *Sul concetto di Stato*, su cui, se si vuole, si può far riferimento a V. TEOTONICO, *La sovranità nel pensiero e nell'opera di Vittorio Emanuele Orlando*, in *www.rivistaaic.it* (12 ottobre 2017), 8 ss., e alla bibliografia ivi richiamata.

<sup>116</sup> V.E. ORLANDO, *Sul concetto di Stato*, cit., 201.

<sup>117</sup> Ivi, 210 e 215.

<sup>118</sup> Ivi, 218. Più tardi Orlando giungerà a parlare persino di «demagogia anarcoide» e di «plutocrazia bancaria ed industriale» a favore delle quali, a suo dire, abdiccherà il governo italiano in carica dal giugno 1919 al giugno del 1920: V.E. ORLANDO, *Resistere ancora* (Palermo, Teatro Massimo, 12-13 maggio 1921), in ID., *Salvare l'Italia. Discorsi extraparlamentari*, a cura di F. GRASSI ORSINI, cit., 123 s.

<sup>119</sup> V. TEOTONICO, *op. loc. ult. cit.*

<sup>120</sup> V.E. ORLANDO, *I presupposti giuridici di una federazione di Stati* (1930), in ID., *Diritto pubblico generale*, cit., 287 ss., in part. 297. Una significativa anticipazione in tal senso è già presente in V.E. ORLANDO, *Stato e diritto (Ordinamento giuridico - Regola di diritto - Istituzione)* (1926), in ID., *Diritto pubblico generale*, cit., 228, laddove viene immaginato un futuro sviluppo del diritto internazionale verso «una organizzazione superstatale» capace di «generare un proprio diritto, che si sovrapporrà a quello dello Stato, limitandolo».

<sup>121</sup> ID., *I presupposti giuridici di una federazione di Stati*, cit., 306 e 308.

Potremmo ricorrere a molti altri passi orlandiani, ampiamente attraversati, per così dire, da venature di “modernismo”, se non di “profetismo”, ma quelli surriportati, almeno per il momento, sembrano bastare per rafforzare il convincimento che lo stesso complicato quadro politico-istituzionale attuale (in cui, come detto in esordio, il disordine e la provvisorietà fanno spesso premio sulla razionalità delle scelte normative e la stabilità sistemica e da cui, pertanto, non provengono molti segnali che possano essere di conforto per il lavoro dell’interprete) costituisca, anziché un deterrente, uno sprone a riprendere in considerazione la figura del Maestro palermitano, non foss’altro per servirsene quale *argumentum a contrario* (ossia come strumento retorico per supportare una concezione del diritto e un approccio metodologico innovativi e, come tali, differenti, se non opposti, rispetto a quelli seguiti in frangenti storici, per quanto distanti, comunque non meno difficili e tormentati dei nostri).

Del resto, il panorama dottrinale odierno non è privo di analisi dichiaratamente impostate in tal senso. C’è infatti chi ritiene che al presente – a motivo proprio della complessità e della mutevolezza della situazione ordinamentale – si renda «proficuo per il giurista ripercorrere le orme di quei protagonisti della scena giuridica, tra cui *in primis* il Nostro, che nei due secoli passati scandirono le tappe verso la teorizzazione scientifica ed “edificazione” dell’odierno Stato di diritto italiano; e questo al fine precipuo di individuarne le aporie ed i nodi teorici irrisolti, tentandone conseguentemente un superamento»<sup>122</sup>. C’è, inoltre, chi – riscontrando le sensibili differenze, piuttosto che le possibili analogie, tra i nostri tempi e quelli di Orlando – reputa che la sua opera, il suo programma scientifico e il suo progetto politico possano tornarci ancora utili «solo se riusciamo a collocarli nella loro storia, a comprenderne l’ambizione e i limiti, a liberarci del loro prezioso lascito», a considerarli, in ultima analisi, come appartenenti ad un mondo, ad una cultura, ad «un’idea di diritto» tramontati<sup>123</sup>. Né manca chi ravvisa come gli studi orlandiani – pur avendo dato un essenziale contributo storico all’evoluzione della scienza giuridica, in particolare nel campo amministrativo – accusino oggi «il trascorrere seco-

<sup>122</sup> E. COZZA, *L’eredità scientifica di Vittorio Emanuele Orlando a cinquant’anni dalla morte*, in *www.lircocervo.it* (2003). V. anche G. AZZARITI, *La «prima» Scuola italiana di diritto pubblico tra continuità e rotture*, in *Pol. dir.*, 1997, 554 e 565 s., il quale sostiene che solo se ripensate, le teorie orlandiane e dei suoi seguaci, «possono essere comprese e, eventualmente, superate: così servendo all’oggi». Azzariti precisa, altresì, che lo stesso «Orlando si renderà progressivamente conto che il “suo” Stato non c’è più e che il “suo” sistema si va sempre più allontanando dalla effettiva realtà». L’A. conclude, quindi, che una riflessione metateorica sul Maestro siciliano finisce per «scontare la perdita di quella prospettiva di sviluppo storico, politico, culturale e istituzionale che ha rappresentato, al fondo, la forza [... sua] e della sua scuola».

<sup>123</sup> ... in quanto contraddistinti, tra l’altro, da «nazionalismo giuridico», «positivismo legale o normativistico» e «costruttivismo dottrinale», cioè da una cieca fiducia nella capacità della dottrina di rielaborare dogmaticamente i comandi dell’autorità statale trasformandoli in un «sistema razionale e organico da cui derivano le decisioni sui singoli casi concreti»: S. CASSESE, *Tre maestri del diritto pubblico*, cit., 27 ss.

lare del tempo», non riuscendo più a dare conto delle più importanti novità con cui questa branca del diritto oggi deve confrontarsi (quali la crescente interconnessione tra scienze sociali, gli inarrestabili processi legati alla globalizzazione e all'integrazione europea, il declino del metodo giuridico e il contestuale affermarsi dell'«idea della pluralità dei metodi e dell'esigenza di servirsi di volta in volta del metodo più idoneo al tema da affrontare»)<sup>124</sup>.

Almeno per una parte, di certo non irrilevante, della letteratura contemporanea, quindi, la scelta di assumere, *a priori*, Orlando (e la sua concezione dell'ordinamento statale) quale simbolo di un'epoca distante, da cui ricavare, specialmente o esclusivamente per contrapposizione, i segni distintivi del modello del giurista (o dello Stato) di oggi, acquisisce una precisa valenza euristica che, di per sé, giustificerebbe un ritorno al suo pensiero e alla sua opera. Senonché, pur essendo questa un'ipotesi scientificamente praticabile (e praticata), non è quella (o comunque non è l'unica) che ha ispirato il nostro lavoro di ricerca. A spingerci maggiormente a rispolverare i testi di Orlando e a ripercorrere la sua vita è stata, infatti, come già accennato, la curiosità in noi suscitata proprio dal «coro» di giudizi non propriamente lusinghieri su di Lui espressi da molti scrittori odierni, anche, come vedremo, da alcuni tra i più avveduti. La nostra iniziale curiosità si è, però, subito trasformata in forte perplessità quando abbiamo constatato come la stragrande maggioranza degli stessi autori, finisca per attribuire ad Orlando i più svariati eccessi (di formalismo, dogmatismo, scientismo, elitismo, statalismo, conservatorismo, germanismo, ecc.) senza, tuttavia, fornire motivazioni che appaiano del tutto esaurienti. La dottrina, con riferimento ai postulati orlandiani, laddove spesso parla di sopraggiunta inadeguatezza o, addirittura, di originaria fallacia, sembra dare per scontato ciò che scontato non è, vale a dire presumere, ma non dimostrare, tali assunti ricorrendo, in particolare, alla stanca riproposizione di precedenti opinioni altrui, o all'interpretazione limitata a qualche pagina o vicenda più nota del Maestro siciliano (invece che alla diretta e più ampia analisi della sua corposa produzione scientifica o della sua ricca biografia).

Così, proprio sulla scorta degli insegnamenti orlandiani, desunti anche da suoi scritti meno conosciuti o citati, abbiamo preso contezza di «come neppure i sommi ingegni si salvano dagli errori allorché si lascino andare alle genera-

---

<sup>124</sup> A. SANDULLI, *Vittorio Emanuele Orlando e il diritto amministrativo*, in *www.rivistaaic.it* (16 settembre 2016), 11. In modo almeno parzialmente conforme sembra orientarsi M. FIORAVANTI, *Il dibattito sul metodo e la costruzione della teoria giuridica dello Stato*, in *Id.*, *La scienza del diritto pubblico*, cit., vol. I, 62 s., laddove sostiene che «i nuovi fenomeni di complicazione della Costituzione e del processo di decisionalità politica, le nuove tendenze in direzione del primato dell'amministrazione e del governo della società, appaiono spesso inconciliabili con i caratteri fondamentali del vecchio progetto ottocentesco, tutto fondato sulle categorie centrali di 'popolo' e 'individuo', tutto proteso a subordinare il provvedimento alla legge, la legge al diritto, il diritto alla rigorosa logica del sistema d'istituti giuridici radicato nella storia di una data collettività».

lizzazioni arrischiate» o prescindano «dall'esame scrupoloso di tutti i dati»<sup>125</sup>. E, sempre grazie ad Orlando, abbiamo meglio compreso che «da errore nasce errore»<sup>126</sup>, ossia che, partendo da una prospettiva di indagine a senso unico, o comunque troppo ristretta, si arrivi poi a fraintendimenti e dimenticanze, da cui poi si formano dei *clichés*, degli stereotipi, come, per l'appunto, quelli di specie, che automaticamente associano la figura del nostro giurista agli eccessi surricordati. Secondo un'altra perspicua osservazione di Orlando, «nella storia altra è la proiezione che di un uomo o di un avvenimento si disegna sullo schermo dell'opinione universale, altra è la ricostruzione documentata e ragionata obiettivamente in via di serena indagine»<sup>127</sup>. Il che, in altri termini, vuol dire che molti degli addebiti a Lui mossi dalla dottrina successiva, e massimamente da quella più recente, sono, in realtà, pregiudizi più che giudizi.

Sulla base di queste premesse, possono delinearsi più chiaramente gli obiettivi caratterizzanti – e si spera non troppo ambiziosi – di questo contributo: aiutare a restituire al nostro Autore quell'ampiezza di respiro, quella lungimiranza di prospettiva, quella flessibilità di ragionamento che troppo frequentemente continuano ad essergli negate. Così, mentre molti tendono a rilevare quel che del suo insegnamento, o della sua storia personale, è *morto*, o comunque *definitivamente superato*, noi ci impegneremo a far emergere anche e soprattutto quel che di Lui è ancora *vivo* e, magari con i dovuti adattamenti di contesto, *ampiamente riproponibile*. Ad Orlando, pertanto, guarderemo non solo, o non tanto, con «il rispetto storico», che comunque si deve a Lui quale vecchio «Padre nobile della vita italiana», ma anche, e soprattutto, come «forza “attuale”»<sup>128</sup>, cioè tuttora in grado di aiutare ad orientare questa stessa vita.

A tal fine, della «copiosissima produzione scientifica» e della «lunga, poliedrica esistenza» di Orlando<sup>129</sup>, raccoglieremo e ripercorreremo soprattutto atti e fatti funzionali a dimostrare come il suo statuto teorico, la sua azione concreta, le problematiche da Lui affrontate, in fondo, non siano poi così distanti dagli orientamenti seguiti dagli studiosi di oggi, né così inconfidenti rispetto alle questioni che i medesimi sono chiamati a risolvere. Per tale via, ricorrendo ad una trattazione volutamente non organica e completa, bensì rapsodica ed esemplificativa (che, per ciò stesso, non dissuada troppo dalla lettura chi è più «immerso» nell'attualità), ma, al contempo, rifuggendo dall'illusoria chiarezza delle facili scomposizioni (e, quindi, anche dalla semplicistica e sviante attri-

<sup>125</sup> Così lo stesso V.E. ORLANDO, *La genesi delle istituzioni politiche*, in *Rass. sc. soc. pol.*, vol. I., 1883, 576 s., laddove descrive alcuni schemi concettuali della teoria sociologica evoluzionistica di Herbert Spencer, i quali, sebbene destino le più ampie riserve, risultano mutuati, senza le necessarie revisioni critiche, anche da una parte della cultura giuridica italiana.

<sup>126</sup> Ivi, 577.

<sup>127</sup> La frase è tratta dalle sue *Memorie (1915-1919)*, a cura di R. MOSCA, Rizzoli, Milano, 1960, come segnalato da V.E. ORLANDO CASTELLANO, *Introduzione*, cit.

<sup>128</sup> A. GIANNINI, *Profili di uomini politici*, cit., 318.

<sup>129</sup> O. RANELLETTI, *op. cit.*, 265 e 268.

buzione di senso a scritti, brani ed episodi comprensibili solo in un contesto più vasto), cercheremo di offrire, del pensiero e dell'opera di Orlando, chiavi di lettura ulteriori, talora non esattamente combacianti, talaltra totalmente difformi, rispetto a quelle usate dalla dottrina dominante. In altri termini, il nostro intento è quello di «rimuovere quella cortina di incomprensioni e luoghi comuni per restituire alla memoria collettiva, con le sue immancabili ombre, ma anche con i suoi grandi meriti, [... la figura di un uomo] che è stato uno dei maggiori protagonisti della vicenda nazionale dal post-Risorgimento al “Nuovo Risorgimento”»<sup>130</sup>.

##### 5. *Una riflessione preliminare su «I criteri tecnici» quale esempio della complessità e dell'attualità del pensiero orlandiano*

Il punto di partenza «per procedere ad una più serena rivisitazione del pensiero e dell'azione» di Orlando<sup>131</sup> non può che essere il più celebre dei suoi lavori, ovvero la prolusione, tenuta nel gennaio del 1889, ai corsi di diritto amministrativo e costituzionale dell'Università di Palermo, e dedicata a *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*<sup>132</sup>. Ebbene, per adesso, senza scendere troppo in dettaglio nel merito di tale lavoro e senza anticipare troppo osservazioni che troveranno in seguito il momento più adeguato per il loro sviluppo, preme rilevare, già in queste battute introduttive, come basterebbe indugiare un attimo sul suo titolo, e in particolare sulla parola «ricostruzione», per scorgere un primo, fondamentale punto, se non di convergenza, quantomeno di “attacco” tra la teoria giuridica più recente e quella del nostro giurista. L'utilizzo di siffatto termine, infatti, sembra, di per sé, tradire la consapevolezza, all'epoca assai meno diffusa rispetto ad ora, della necessità di guardare all'ordinamento non come un mero *dato*, di cui prendere atto, bensì come un *problema* da risolvere<sup>133</sup>.

<sup>130</sup> F. GRASSI ORSINI, *Introduzione*, cit., 26. V. anche C. DE FIORES, *Ascesa e declino del metodo orlandiano*, in *www.rivistaaic.it* (30 dicembre 2017), 27, il quale ritiene che Orlando funga da «prezioso tramite» da un mondo ad un altro, «tra due Italie: l'Italia liberale e quella democratica, l'Italia del primo e quella del secondo Risorgimento, l'Italia monarchica e quella repubblicana».

<sup>131</sup> F. GRASSI ORSINI, *op. ult. cit.*, 25.

<sup>132</sup> Poi inserita in V.E. ORLANDO, *Diritto pubblico generale*, cit., 3 ss.

<sup>133</sup> Con riferimento alla letteratura contemporanea, v., *ex multis*, G. TARELLO, “Sistema giuridico”, “ordinamento giuridico”, in S. CASTIGNONE, R. GUASTINI, G. TARELLO, *Introduzione teorica allo studio del diritto. Prime lezioni* (edizione breve), Ecig, Genova, 1982, 59 ss., spec. 61 e 88; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino, 1992, 48; P. COSTA, *Discorso giuridico e immaginazione. Ipotesi per una antropologia del giurista*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 1 ss., spec. 31 ss.; C. LUZZATTI, *La politica della legalità. Il ruolo del giurista nell'età contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 2005, spec. 19 ss.; M. DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Giappichelli, Torino, 2012, *passim*.

Né, di contro, sembra possa obiettarsi che l'esigenza di ricostruzione riguardi il diritto pubblico nazionale esclusivamente nell'astratta accezione di scienza giuridica dello Stato sicché Egli, nella prolusione in esame, si limiterebbe ad una mera revisione critica delle precedenti stratificazioni dottrinali senza curarsi di affrontare concrete questioni istituzionali, o «di dare una certa solidità di diritto» all'ancora «infantile» società italiana di fine Ottocento<sup>134</sup>. Anzi, come qualcuno ha opportunamente notato e come noi cercheremo di ulteriormente argomentare nelle pagine che seguiranno, in Orlando, sistemazione dottrinale ed assetto normativo sono intimamente collegati posto che la prima, assumendo «una valenza in senso lato di politica del diritto», è idonea ad incidere direttamente sul secondo (laddove l'incertezza concettuale e la mancanza di visione d'assieme del fenomeno giuridico, da parte della stessa dottrina, si ripercuotono negativamente «non solo sulla scientificità degli studi giuridici ma anche sulla certezza del diritto»)<sup>135</sup>.

Invero, l'idea che, in uno con la cultura giuspubblicistica, anche l'ordinamento statale abbia bisogno di essere non acquisito una volta per tutte, bensì accuratamente e continuamente riesaminato e risistemato, emerge nitidamente in almeno due distinti, ma collegati, passaggi dello scritto in parola, i quali – sebbene risultino aver avuto meno fortuna, rispetto ad altri, nelle citazioni della letteratura posteriore – colpiscono per la loro sorprendente aderenza alla situazione dell'Italia (e non solo) contemporanea. Orlando, nello stigmatizzare l'«esagerazione del metodo esegetico» (in quanto possibile causa di degenerazione della scienza giuridica in «un'arida casistica» e di riduzione dell'ermeneutica ad un'attività puramente logico-deduttiva), rileva, dapprima, che, mentre condizione essenziale per la stessa scienza «è il rigore del sistema, il legislatore non è in generale legato ad alcun vincolo sistematico e, o non l'osserva affatto, o, se l'osserva, lo fa così malamente da riuscire piuttosto una difficoltà»<sup>136</sup>;

<sup>134</sup> G. CAPOGRASSI, *op. cit.*, 381.

<sup>135</sup> G. REBUFFA, *I lessici e il tempo delle prolusioni di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, 927 ss. Non molto diversa è l'opinione di P. BENEDEUCE, *Culture dei giuristi e "revisione" orlandiana: le immagini della crisi*, in A. MAZZACANE (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, cit., 60, il quale nota che «l'attività orlandiana si presentava fin dagli inizi nei termini radicali di una "revisione" profonda dei temi e dei metodi dominanti nella cultura giuspubblicistica del tempo, e che, per riflesso, il successo di quella condizionava, secondo l'Autore, l'efficacia della parallela "costruzione giuridica" del nuovo Stato unitario. Peraltro, una buona parte della storiografia giuridica, rilevando un nesso, molto stretto tra il «metodo giuridico» orlandiano e il «liberal-statalismo» imperante all'epoca della prolusione palermitana, sostiene che esso si sia tradotto e manifestato «nel momento della ricostruzione e "prescrizione" dell'assetto ottimale degli istituti dello Stato liberale, e nel momento della costruzione stessa del metodo»: così, ad es., R. RUFFILLI nella sua *Recensione* a S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 1971, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1972, 387 s., nonché gli autori ivi citati.

<sup>136</sup> *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, cit., 16 s. Orlando censura in modo ancor più severo il legislatore in *Le fonti del diritto amministrativo*, in ID. (a cura

aggiunge, poi, che molti rapporti di natura pubblicistica, per la loro stessa indole, non si prestano «non che ad una codificazione, spesso nemmeno ad una dichiarazione legislativa», bensì ad una regolazione tramite principi non scritti, norme consuetudinarie, pronunce giurisprudenziali, prassi consolidate, che, dunque, vanno necessariamente considerati allo scopo di completare ed integrare gli scarni precetti di stretto diritto positivo<sup>137</sup>.

Risulta, sin d'ora, evidente come gli obiettivi sottesi alla proposta metodologica dell'illustre caposcuola e gli interessi che muovono la sua ricerca presentino un livello di complessità e un grado di modernità maggiori di quelli che comunemente si riconosce loro. Questi primi e fugaci cenni a *I criteri tecnici*, perciò, da una parte, sembrano utili a chiarire che, nell'ottica orlandiana, la scienza di diritto pubblico debba dotarsi di un «proprio strumentario tecnico» non solo per potersi attribuire un segno distintivo, ma anche per avvalersi di un «supporto essenziale per la costruzione di quell'ordine giuridico che spesso sfugge al mero commentatore della normativa statutale»<sup>138</sup>, così come all'interprete «imbevuto» di nozioni filosofiche; d'altra parte, sono capaci di riportare immediatamente in mente alcuni tra i più appassionanti argomenti dibattuti dalla giuspubblicistica del nostro tempo, quali, ad esempio, quello dell'oscurità-disorganicità degli atti legislativi, o quello dell'attività implementativa e creativa dell'interprete, o, ancora, quello delle modifiche tacite della Costituzione<sup>139</sup>.

Abbiamo volutamente preso le mosse dalla lezione siciliana del 1889 per via dell'importnza o, meglio, della centralità che le è stata assegnata ai fini della comprensione del pensiero scientifico orlandiano. Tuttavia, nonostante questo elaborato, per talune valutazioni in esso espresse, fortemente critiche sull'«in-

---

di), *Primo trattato completo del diritto amministrativo italiano*, vol. I, Soc. Ed. Libreria, Milano, 1900, 1080, raffrontando «il rigore di un [qualunque] frammento di diritto romano [...] con le oscurità, le superfluità e persino con le scorrezioni materiali» delle leggi moderne.

<sup>137</sup> *I criteri tecnici*, cit., 18. Sull'antagonismo tra diritto e legge v., tra le tante altre opere orlandiane, anche *Principii di diritto costituzionale*, cit., 40 ss.; *Introduzione al diritto amministrativo*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo del diritto amministrativo italiano*, cit., vol. I, 53; *Teorica della legislazione e del governo. Corso del prof. V.E. Orlando. Anno 1911-1912*, Sabbadini, Roma, 1912, 234 ss.

<sup>138</sup> M. FIORAVANTI, *Popolo e Stato negli scritti giovanili di Vittorio Emanuele Orlando (1881-1897)*, cit., 139.

<sup>139</sup> Posta la sterminata letteratura prodottasi su ciascuno di tali argomenti, si rinvia, a titolo meramente esemplificativo, sul primo, a M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 2010; sul secondo, a G. BOGNETTI, *Appunti per una teoria filosofico-realistica del diritto e della scienza giuridica*, in *www.rivistaaic.it* (6 novembre 2012); sul terzo, ai vari contributi presenti nella sezione monografica della rivista *Dir. pubbl. comp. eur.*, vol. IV, 2009, 1643 ss., nonché, se si vuole, a V. TEOTONICO, *Riflessioni sulle transizioni. Contributo allo studio dei mutamenti costituzionali*, in *www.rivistaaic.it* (1° agosto 2014), spec. 33 ss.

disciplinata” giuspubblicistica del tempo<sup>140</sup>, venga perlopiù reputato come rivelatore di un’impostazione metodologica “legalistica” e di una visione assai riduttiva, se non anche “settaria”, del ruolo del giurista, abbiamo, da subito, iniziato a sollevare qualche circostanziato dubbio sulla piena condivisibilità di simili asserzioni. In realtà, su un piano più generale, si può sostenere che attribuire rilievo assoluto, o anche solo preminente, a qualche frase detta, concetto espresso, testo scritto, fase attraversata da una determinata dottrina a discapito dell’insieme, in cui ciascuna di tali componenti va organicamente ricompresa, può, non di rado, costituire una scelta arbitraria che, come tale, rischia di produrre rappresentazioni incomplete e fuorvianti.

Con specifico riferimento ad Orlando, poi, un’opzione valutativa di questo tipo si rivelerebbe estremamente riduttiva e, comunque, eccessivamente ingenerosa. Invero, bisogna, innanzitutto, porre mente al fatto che dalla sua prolusione palermitana alla sua ultima fatica decorrono oltre sessant’anni (che – lo abbiamo già accennato – ricomprendono i periodi più inquieti, complicati e decisivi della nostra storia unitaria ed in cui, in ogni caso, molto intensa e varia è stata la sua attività come scienziato, come professionista, come statista e, più in generale, come uomo di cultura). Né si può sottovalutare che la stessa prolusione (e, più ampiamente, la produzione scientifica orlandiana) è chiaramente ispirata ad una concezione accentuatamente sistematica, se non organicistica, dell’ordinamento dello Stato e della disciplina che lo ha ad oggetto, come si può agevolmente evincere dal ripetuto, quasi ossessivo, monito, in essa contenuto, ad estendere l’angusto orizzonte di osservazione del giurista-esegeta di vecchio stampo (affetto da servilismo nei riguardi delle disposizioni normative emesse dai poteri governanti) e ad armonizzare i vari elementi di cui il diritto pubblico si compone (in vista della sua complessiva ricostruzione in linea con i più diffusi e profondi «sentimenti della comunità» governata)<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> ... i cui esponenti da Orlando vengono considerati intenti – anziché a parlare un linguaggio comune e a sviluppare un’identità scientifica autonoma, basata su nozioni chiare e condivise – a formulare «i cosiddetti prologhi nel cielo della filosofia e della politica», secondo i più diversi punti di vista valutativi. Sul tema v., in part., M. FIORAVANTI, *Il dibattito sul metodo e la costruzione della teoria giuridica dello Stato*, cit., 24 s.

<sup>141</sup> *I criteri tecnici*, cit., 20. Analogamente V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 5 s. Per S. ALLOGGIO, *Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 90, «nessuno, quanto a concezione statale, è più unitario dell’Orlando, nessuno è più sistematico di Lui». L’A., dopo poco, aggiunge che il Palermitano, essendo «il più sistematico fra i sistematici, non arriva al punto di sacrificare l’insieme per il dettaglio, il diritto per i diritti, e la scienza per le scienze» (p. 92). Sul punto v., altresì, G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando*, cit., 47 (il quale sottolinea che, in base alla dottrina orlandiana, «nel corpo organico dello Stato non esiste divisione, separazione dei poteri, ma solo distinzione e connessione di funzioni ineguali e gerarchicamente ordinate»); A. MASSERA, *L’influenza della cultura tedesca sulla prolusione orlandiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, 954 s. (laddove sostiene che Orlando, come già Gerber, ha una visione della vita associata «di stampo chiaramente organicista», a cui consegue un ruolo dello studioso di diritto pubblico volto a determinare i limiti al potere dello Stato, quale persona giuridica in cui «la totalità del popolo organicamente si riassu-

Invero, per il nostro studioso, «la dichiarazione sovrana e testuale del diritto», per quanto contribuisca ad assicurare la certezza del diritto e favorisca la pacifica convivenza sociale nell'unità dello Stato-persona, «non ha, per fini scientifici, che un'importanza accessoria e subordinata» atteso che «è la legge che suppone il sistema organico del diritto e non già il sistema organico del diritto che suppone la legge»<sup>142</sup>. Egli, inoltre, dalla già rammentata constatazione che il diritto pubblico mal si presta a essere sempre formalmente codificato (o, quantomeno, ad essere trascritto in disposizioni esaustive e dettagliate), trae la conseguenza che la scienza giuridica, se «volesse mantenersi meramente esegetica, non avrebbe alcun criterio per una trattazione sistematica» (così come avviene nel tanto deprecato caso della letteratura di diritto amministrativo francese, dedita al semplice commento delle leggi di ordine amministrativo e della giurisprudenza del Consiglio di Stato)<sup>143</sup>. Ed è ancora Lui ad auspicare che il diritto pubblico, al pari del diritto privato, venga considerato non come un raffazzonato mosaico di norme, bensì «come un complesso di principi giuridici sistematicamente coordinati» (i quali, a loro volta, sono da valutarsi alla stregua, meno del prodotto delle volontà particolari dei soggetti che si susseguono alla guida del Paese, che della manifestazione del carattere storico, delle aspirazioni e degli interessi concreti del popolo)<sup>144</sup>.

## 6. *I (pochi) punti fermi e le (tante) revisioni critiche presenti nell'opera del caposcuola siciliano. Le linee guida della ricerca*

Del resto, la risoluta opposizione ad una valutazione degli istituti del diritto pubblico svolta prevalentemente o, peggio, esclusivamente sul piano formale e razionale rappresenta un tema ricorrente, quasi costante, tanto nell'elaborazio-

---

me ad unità); nonché M. BELLETTI, *Nuove riflessioni sul governo regio nell'età statutaria*, in *Studi parl. pol. cost.*, 2000, n. 130, 83 (secondo cui Orlando, riconsiderando criticamente la dottrina della divisione dei poteri montesquiviana, «vede nello Stato un organismo nel quale tutte le parti sono connesse, tutte le funzioni coordinate fino al punto di fondersi in una grande unità»).

<sup>142</sup> *I criteri tecnici*, cit., 16. In modo del tutto analogo Orlando si orienta e si esprime nei suoi *Principii di diritto amministrativo*, Barbera, Firenze, 1891, 11 s. Da qui – ricorda F. MAZZARELLA, *op. cit.*, 579 – deriva uno dei motivi di critica alla giuspubblicistica tradizionale, rea «di servilismo nei confronti del testo legislativo, di scarsa o nessuna attitudine all'elaborazione creativa del diritto».

<sup>143</sup> *I criteri tecnici*, cit., 8 e 19.

<sup>144</sup> Ivi, 20. Pertanto, come si osserverà meglio in prosieguo (specie nel primo capitolo), il sistema del diritto, nella dottrina orlandiana, non è quello che si ricava da determinati assiomi o statuizioni fondamentali badando esclusivamente al valore della coerenza logica interna o al potere dell'organo che ha emesso la formulazione normativa. Esso è molto di più: è un organismo vivente, una «connessione organica di istituti giuridici storicamente fondata» (così M. FIORAVANTI, *Il dibattito sul metodo*, cit., 28), di cui, dunque, lo scienziato del diritto non può mai avere una pura conoscenza formale.

ne teorica dell'Orlando scienziato, quanto nell'attività concreta dell'Orlando avvocato e statista. Lo stesso dicasi con riferimento alla conseguente critica del nostro Autore nei confronti di quanti propendono a credere che «un'accogliuta di uomini intellettuali e di buona fede» possa riuscire a creare *ex nihilo* nuovo diritto, ossia prescindendo del tutto da «nessi e sviluppi di carattere storico»<sup>145</sup>. Sennonché, accanto ai pochi, ma irrinunciabili, punti fermi che, come questi, orienteranno sempre il pensiero (scientifico) e le scelte (politiche) di Orlando, esistono tanti altri postulati che, espressi nella sua prima fase produttiva, subiranno, invece, revisioni più o meno profonde in età più avanzata. Come Egli stesso avrà più volte modo di chiarire, *in alcuni casi*, si tratta di «successive gradazioni di uno stesso pensiero», o di una stessa «coscienza», che vengono progressivamente «sviluppendosi in seguito ad uno studio più approfondito»<sup>146</sup>; *in altri casi*, si tratta addirittura dello smantellamento di intere «impalcature» teoriche, che, per una qualche originaria instabilità, o, più spesso, semplicemente per sopravvenuta obsolescenza, fanno posto ad altre, a cui, a loro volta, con ogni probabilità, il futuro riserverà analoga sorte<sup>147</sup>. Il che, *in ogni caso*, è immediata conseguenza della piena e dichiarata consapevolezza dello scienziato, ormai maturo, di come anche nel campo della speculazione giuridica valgano «prima i fatti, poi le formule»<sup>148</sup>, di come, cioè, «nessun altro ordine di studi nel campo delle scienze morali, sociali, politiche, abbia, in maggior misura del diritto, una più pronta e più acuta sensibilità delle trasformazioni storiche della struttura sociale»<sup>149</sup>.

Da qui, si è giustamente rimarcato quanto, nel trattare della dottrina del caposcuola siciliano – così come, peraltro, di qualsiasi altro grande giurista –, se davvero si voglia coltivare l'aspirazione che i propri studi si sollevino «a testimonianza della realtà» e riscuotano un'adesione convinta, siano importanti, anzi imprescindibili, almeno due accortezze, l'una intimamente connessa all'altra.

---

<sup>145</sup> Proprio per il frequente richiamo a tali necessità d'ordine, al contempo, teorico e pratico, ci limitiamo solo a richiamare, sul punto, alcune tarde pagine orlandiane, come quelle su *Il disordine costituzionale e gli studi di diritto pubblico interno* (1950), in *Studi parl. pol. cost.*, 1970, n. 10, 103 ss. (e, in part., 104, da cui sono tratte le espressioni virgolettate nel testo), e *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 V.E. ORLANDO, *Discorsi parlamentari*, cit., 665 ss. (e, in part., 675, laddove l'A. ritiene le istituzioni essere anche e soprattutto una «creazione spontanea della vita del diritto», che «si formano col contributo lentissimo, secolare degli usi, dei costumi, della costante osservanza»).

<sup>146</sup> V.E. ORLANDO, *Prefazione dell'Autore*, in Id., *Diritto pubblico generale*, cit., XVI.

<sup>147</sup> Cfr., ad es., i suoi *Nota dell'autore del 1925 all'autore del 1885* (1925), e *Leone Duguit e la scuola del realismo giuridico* (1929), ivi, rispettivamente 27 s. e 78 s.

<sup>148</sup> V.E. ORLANDO, *Sul concetto di Stato*, cit., 212.

<sup>149</sup> V.E. ORLANDO, *Intorno alla crisi mondiale del diritto. La norma e il fatto* (1950), in Id., *Scritti giuridici vari (1941-1952)*, cit., 303.

Bisogna, innanzitutto, essere profondamente consapevoli del fatto che «ciò che chiamiamo parti sono talmente indivisibili dal tutto che possono essere comprese soltanto in esso e con esso». Occorre, poi, non limitarsi «ad articolare artificiosi *escamotages* logici» ed evitare, in tal modo, che la validità delle affermazioni contenute in quegli studi vengano esclusivamente «dimostrate a fil di ragione» e non anche secondo argomentazioni ben più ampie e persuasive<sup>150</sup>.

Queste accortezze costituiranno quindi due specifiche linee guida a cui sarà improntato il presente lavoro. Ad esse possiamo aggiungerne perlomeno una terza: la necessità di considerare che, accanto ad una determinata *bibliografia*, esiste sempre anche una *biografia* (che mai come nel caso di specie meriterebbe di essere ricordata per via della varietà e della eccezionalità sia di attitudini particolari che Orlando mostra di possedere, sia di eventi storici a cui Egli assiste o, più spesso, partecipa). La produzione scientifica di Orlando, invero, non solo copre i periodi storici più diversi, ma, tra l'altro, «si lega e si continua indissolubilmente nella sua attività pratica di parlamentare, di uomo di governo, di avvocato»<sup>151</sup>. La comprensione della sua opera di giurista, perciò, se non può raggiungersi «al di fuori dell'ambiente storico in cui è venuta successivamente maturandosi e svolgendosi», neppure può prescindere «dagli svariati elementi che concorrono, tutti assieme, a caratterizzare la figura integrale del Maestro»<sup>152</sup>. La vocazione da studioso del diritto di Orlando, dunque, rappresenta soltanto «una» delle molteplici «chiavi della sua personalità»<sup>153</sup> e, come proveremo ad argomentare nel corso dello svolgimento della ricerca (v., in particolare, il cap. III), forse neppure quella prevalente.

## 7. Il piano di sviluppo della ricerca

Fatte queste necessarie osservazioni introduttive, possiamo ora tracciare il piano di sviluppo della ricerca condotta in questo scritto.

Il primo capitolo sarà incentrato su «*La ricostruzione "giuridica" del diritto pubblico e i suoi critici*». In esso, dopo gli sporadici cenni fatti sin qui, si tornerà in modo più sistematico e dettagliato, sia alla prolusione palermitana (i cui contenuti, fatte alcune considerazioni preliminari, verranno

---

<sup>150</sup> A. GALATELLO ADAMO, *op. cit.*, 887. Sul punto, prendendo spunto da un'osservazione di U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Il Mulino, Bologna, 1989, 251, possiamo ritenere emblematica la circostanza che Orlando, pur venendo additato come campione del più puro razionalismo giuridico, impieghi, sulle orme di Savigny, l'espressione, dal suono in realtà assai romantico, «sentimento generale della comunità» per ricondurre ad essa l'esercizio di ogni potere sovrano da parte dello Stato e, più in generale, l'esistenza di ogni istituto e rapporto di natura giuridica.

<sup>151</sup> V. CRISAFULLI, *op. cit.*, 20.

<sup>152</sup> *Ibidem.*

<sup>153</sup> Così F. CARNELUTTI, *op. cit.*, 3.

suddivisi, per esigenze di maggior chiarezza, in una *pars destruens*, in una *pars construens* e in una parte conclusiva), sia alle *metateorie* (essenzialmente critiche) sulla *teoria* orlandiana (metateorie che saranno anch'esse, per le medesime esigenze, distinte e, in particolare, raggruppate nei diversi periodi storici di riferimento). Una siffatta strutturazione del capitolo iniziale è conseguente alla soverchia rilevanza comunemente assegnata a *I criteri tecnici* nell'interpretazione non solo della proposta metodologica di Orlando, ma anche del suo intero statuto teorico, che, come anticipato, col passare del tempo e delle generazioni di studiosi, è divenuto oggetto (o, forse meglio, bersaglio) di giudizi sempre più omologati in senso negativo (o, comunque, non adesivo).

Il secondo capitolo delinea «*Un (possibile) percorso per una (ri)lettura dell'opera orlandiana*». Nella sua prima sezione cercheremo, in chiave diacronica, dapprima, di implementare, contestualizzare e “depurare” le valutazioni parziali, astratte ed ideologizzate che sono state fornite sulla stessa prolusione palermitana (par. 1); e, successivamente, di fornire ulteriori argomenti, testuali e ricostruttivi, utili ad una migliore comprensione della dottrina dell'insigne giurista, tratti dagli scritti posteriori a tale prolusione più direttamente inerenti il tema del metodo nella scienza del diritto pubblico (parr. 2, 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4). Nella seconda sezione del capitolo, concepita in chiave sincronica, esamineremo alcuni lavori dedicati a temi diversi, altrettanto centrali o, comunque, non marginali della sua vasta produzione scientifica (par. 3), soffermandoci soprattutto sulla c.d. «ingerenza sociale dello Stato» (par. 3.1). Proveremo anche a sgombrare il campo da uno specifico equivoco di fondo, frequentemente e fortemente condizionante le valutazioni sulla figura del Maestro siciliano, quello, cioè, legato al presunto germanismo, di stampo autoritario e formalistico, che contrassegnerebbe, negativamente, la sua dottrina scientifica e politica (par. 4).

Le riflessioni che verranno svolte nel terzo ed ultimo capitolo (intitolato “*Dalla bibliografia alla biografia di Orlando*”), invece, sulla base della già dedotta convinzione che occorra estendere il campo d'indagine al di là della mera produzione scientifica del nostro Autore, si focalizzeranno su elementi assai compositi e su varie vicende della sua storia personale. Anche questo capitolo, dopo alcune premesse di carattere generale (par. 1), si svilupperà in due sezioni, riguardanti, l'una, l'Orlando accademico e uomo di cultura e, l'altra, l'Orlando libero professionista e servitore dello Stato. Evidenzieremo, in particolare, come sotto il suo magistero (svolto in maniera assai più accomodante ed eclettica di quanto la letteratura contemporanea sia disposta ad ammettere), specie a cavallo tra il diciannovesimo e il ventesimo secolo, si forma e si afferma una buona fetta della classe dirigente italiana (parr. 2, 2.1 e 2.2.). Proprio per sottolineare come sia l'eterogeneità e non la monotonia il tratto caratteristico non solo della giuspubblicistica italiana

ma finanche della stessa Scuola orlandiana, ampio spazio verrà dedicato all'esame delle varie posizioni teoriche assunte e dei percorsi di vita seguiti all'interno di quest'ultima (parr. 2.3 ss.), nonché dell'effettivo ruolo (in quanto anch'esso spesso sopravvalutato) giocato dal Maestro palermitano nei meccanismi concorsuali volti alla riproduzione accademica nel medesimo ambito giuspubblicistico (par. 2.4).

Importanza non inferiore sarà riservata all'analisi della sua carriera professionale (par. 3), quella, cioè, non solo in cui Orlando è più lungamente impegnato (Egli inizia la pratica forense prima ancora di iscriversi all'Università e patrocina cause in Cassazione fino agli ultimi giorni di vita) e naturalmente predisposto (l'avvocatura, per Lui, individua il migliore contesto entro cui formare adeguatamente nuovi aspiranti giuristi e saggiare con essi quella saldatura tra teoria e prassi predicata sin dagli esordi della sua rivoluzione metodologica), ma anche a cui, forse, risulta più affettivamente legato (l'avvocatura stessa costituisce, oltre che la più solida e tradizionale occupazione di famiglia risalente a quattro generazioni precedenti la sua, anche l'esperienza in cui ha stretto i migliori rapporti personali, conosciuto o collaborato con i migliori colleghi, conosciuto un "universo umano" assai più composito di quello accademico o politico). I restanti paragrafi (da 4 a 4.4), verteranno sull'attività da Orlando prestata, a vario titolo e in fasi ben distinte, al servizio delle istituzioni nazionali (e interrotta solo durante il fascismo, per il venir meno di quelle condizioni minime di democrazia e di libertà ritenute irrinunciabili ad un coinvolgimento diretto nel governo del Paese). Invero, se, come evidenziato da Ranelletti, nell'esperienza politica del Maestro palermitano «è agevole cogliervi i principi supremi delle dottrine, che furono sue, nella parti fondamentali del diritto pubblico»<sup>154</sup>, per converso, come sostenuto da Capograssi, questa stessa esperienza, fungendo da «criterio direttivo», quasi da «principio di ermeneutica», chiarisce, più e meglio di qualsiasi altro riscontro meramente teorico, il senso più autentico della sua opera scientifica<sup>155</sup>. Ad ogni modo, la nostra analisi in argomento sarà limitata essenzialmente a quegli aspetti della sua vita al servizio dello Stato che più di altri hanno generato perplessità e censure – non sempre opportunamente ponderate o adeguatamente motivate – e che, proprio per questo, meritano di essere più attentamente ridiscussi e rivalutati.

Ribadiamo che la sistemazione dei suddetti capitoli rappresenta una mera ripartizione di comodo che, mentre appare utile per rendere la trattazione più comprensibile e consequenziale, resta, nondimeno, funzionale all'intento fondamentale del presente studio: quello di ricomporre in modo più organico e meno preorientato la figura di Orlando, la quale, lungi dal costituire una sorta di "blocco monolitico", risulta alquanto articolata e

<sup>154</sup> O. RANELLETTI, *op. cit.*, 268 s.

<sup>155</sup> G. CAPOGRASSI, *op. cit.*, 381 s., in nota.

mutevole, se non, per molti versi, addirittura «caleidoscopica»<sup>156</sup>. Ne consegue che lo statuto teorico del Maestro isolano, proprio perché mal si presta ad interpretazioni troppo semplificate e a tipizzazioni troppo rigide, nella nostra ricerca finirà, per quanto ciò possa apparire paradossale, per mostrarsi, da un lato, non del tutto incompatibile con la letteratura tradizionalmente etichettata come “non-orlandiana” e, dall’altro lato, alquanto difforme, almeno sotto alcuni specifici profili, dalla dottrina formatasi all’interno della sua stessa Scuola. Ma ancor più paradossale e sorprendente potrebbe sembrare un altro elemento di fondo che caratterizza questo lavoro, ossia l’idea che un personaggio come Orlando, che pure viene spesso annoverato tra quelli più misoneisti del panorama giuridico e politico italiano, possa in realtà rappresentare, con la sua testimonianza storica, una spiegazione (o, perlomeno, un inizio di spiegazione) della crescente complessità del presente e, con il suo lascito culturale, una fonte di ispirazione per ulteriori progressi scientifici.

Ripercorrere la sua vita, ricordare la sua opera, ricostruire il suo pensiero, quindi, servirà a far emergere la personalità di uno studioso e, più in generale, di un uomo, che, pur tra alcuni errori, ripensamenti o, se si vuole, contraddizioni, riesce ad avvertire chiaramente i problemi della propria epoca e, persino, a preconizzarne non pochi di quelle a venire, proprio perché, perlomeno rinunciando ad utilizzare rigidi schemi precostituiti, si sforza costantemente di mantenere il senso del tempo, del suo trascorrere, della sua influenza sulla società, sulla cultura e sulle istituzioni. Né, d’altro canto, può essere un puro caso che un allievo, per così dire, di “seconda generazione”, senza particolari timori reverenziali, come Vezio Crisafulli<sup>157</sup>, riconosca, in

<sup>156</sup> ... come, peraltro, la definisce proprio chi (A. SANDULLI, *Costruire lo Stato*, cit., 51) non ne sottace, accanto ad aspetti più meritori ed originali, taluni limiti e punti deboli di una certa consistenza. Bisogna aggiungere, sul punto, che se la dottrina di Orlando, sul piano squisitamente giuridico, è piuttosto complessa, tanto da meritare l’appellativo di caleidoscopica, altrettanto dovrebbe dirsi in merito al suo pensiero e alla sua conseguente condotta sul piano politico-istituzionale. Infatti, come perspicuamente nota P. ALATRI, *Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 303, «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 ...». Egli collabora un po’ con tutti: è al Governo sia con Sonnino e Salandra, che con Giolitti. «E non basta. Poiché su questo liberale, che saprà trovare tanta fermezza nell’opporsi al fascismo, ricade una delle principali responsabilità che si possano imputare al liberalismo per il trionfo del fascismo stesso»: così ancora Alatri, il quale considera tutto ciò solo come un insieme di apparenti contrasti riconducibili al «fondamentale empirismo» dello statista siciliano, «empirismo che spiega la maggiore adattabilità sua alle circostanze» e «che è dato ritrovare anche nelle sue opere teoriche» (p. 304).

<sup>157</sup> V. CRISAFULLI, *op. cit.*, 32, ricorda che di Orlando, «Maestro di tre generazioni di giuristi», era stato allievo innanzitutto Romano. Precisa, inoltre, di aver seguito, «con giovanile entusiasmo, il corso di Orlando», nonché di aver avuto la fortuna di partecipare alle «lezioni di

questo senso del tempo, in questa «visione storicistica del diritto», in questa «tendenza sanamente realistica», non solo una caratteristica ben poco comune tra i tanti seguaci del metodo dogmatico, ma anche «il pregio maggiore e l'*attualità* dell'insegnamento di Orlando».

---

diritto amministrativo di Santi Romano, e più tardi di diventare suo assistente». Quanto alle espressioni successivamente virgolettate nel testo v. pp. 22 e 24.