



Gli eventi

VITTORIO EMANUELE ORLANDO. UN GIURISTA AL SERVIZIO DELL'ITALIA

Per due giorni, il 28 e il 29 ottobre del 2011, Palermo ha ospitato il convegno organizzato dall'Assessorato dei Beni Culturali della Regione Sicilia, dalla Società Siciliana per la Storia Patria e dall'Università di Palermo per celebrare il 150° anniversario della nascita di Vittorio Emanuele Orlando. La sede non avrebbe potuto essere più appropriata, perché con Palermo, la città in cui era nato il 19 maggio del 1860, Orlando, che nel 1903 avrebbe fissato a Roma la sua residenza, mantenne per tutta la vita un rapporto viscerale, un rapporto «intenso e affettuoso», ben diverso, come ha ricordato Orazio Cancila, da quello che l'altro Presidente del Consiglio palermitano, Antonio di Rudinì, ritenne di troncargli bruscamente dopo i fatti del 1866. A Palermo, nel luglio del 1881, Orlando si laureò in giurisprudenza, conseguì la libera docenza in diritto costituzionale (1883), sposò nel 1890 Ida Castellano, seguì i primi passi dei suoi sei figli, fondò quello studio legale che, come rievocato da Salvatore Raimondi, divenne una fucina di atti e lezioni, un ponte fra scienza e prassi, una piccola «bottega» nella quale, fianco a fianco, giuristi di primo livello, tra i quali il «prodigioso» allievo Santi Romano, si affannarono in ricerche giurisprudenziali, pronti a vestire i panni, all'occorrenza, di copisti e di postini.

La sorte ha peraltro voluto che il convegno «orlandiano», promosso da Gaetano Armao, presieduto da Gianni Puglisi e concluso da Giuliano Amato, avesse luogo non nel 2010, come il computo anagrafico avrebbe preteso, ma nel 2011, nell'anno in cui cadono le celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia. Orlando se ne sarebbe compiaciuto, perché il «provvidenziale» ritardo ha finito col rinnovare la sua simbiosi con l'Italia, quell'identificazione con lo Stato unitario che in un famoso discorso del 1946 egli volle orgogliosamente rimarcare, ricordando di essere nato pochi giorni dopo il proclama garibaldino di Salemi, da quel momento vivendo da protagonista tutte le fasi della storia italiana, dalla fondazione del Regno alla Repubblica: deputato dal

1897 al 1925, Ministro della Pubblica Istruzione (1903-05), Ministro di Grazia e Giustizia (1907-09 e 1914-16), Ministro dell'Interno (1916-17), Presidente del Consiglio (1917-19), membro della Consulta nazionale e dell'Assemblea costituente (1946-47), senatore di diritto della neonata Repubblica italiana (1948-52).

Profondamente devoto ai «martiri» del Risorgimento, sincero sostenitore della causa irredentista, unitaria e nazionale, Orlando mise al servizio dello Stato la sua esperienza di politico, la sua saggezza di statista, ma soprattutto la sua raffinata cultura di giurista, imbevuta di storicismo savigniano, di sistematicismo pandettistico, di dottrina giuridica dello Stato. Il giovane Regno d'Italia, poco più che una creatura in fasce, aveva raggiunto una prima unificazione legislativa, riorganizzato la propria struttura amministrativa, intrapreso un lento percorso di ammodernamento infrastrutturale e di crescita industriale: mancavano una scienza del diritto pubblico che fungesse da intelaiatura per la sistemazione dei principi giuridici e una teoria giuridica dello Stato che coniugasse autorità e libertà, parlamento e governo, legge e diritto, Stato e società.

L'8 gennaio del 1889, asceso come professore ordinario alla cattedra di diritto amministrativo dell'Università di Palermo (dopo le esperienze presso gli Atenei di Modena e di Messina), Orlando pronunciava la celebre prolusione su *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, con cui denunciava la necessità di «una revisione critica fondamentale», in virtù della quale dotare le scienze del diritto costituzionale e del diritto amministrativo di uno specifico metodo giuridico, fatto di tecnica, lessico, categorie. L'impatto fu talmente innovativo che la prolusione sarebbe passata alla storia come l'atto di fondazione della scienza italiana del diritto pubblico, il momento culminante della cosiddetta «svolta orlandiana».

Mediante quella storica prolusione, che giustamente Sabino Cassese ha definito un «manifesto», Orlando dava prova della cifra edificatoria e progettuale del suo pensiero, illustrando un programma di rinnovamento destinato a cambiare le sorti della giuspubblicistica italiana: occorreva dare autonomia scientifica al diritto pubblico, «giuridicizzare» le scienze del diritto costituzionale e del diritto amministrativo, «richiamarle alla loro vera natura di scienze giuridiche», affrancandole dalle contaminazioni della filosofia, della politica, della sociologia, della storia, provvedendole di un metodo «puro» che consentisse di incardinare le norme in un sistema di categorie, figure, modelli.

Per superare questa «obiezione di non giuridicità», non ci si poteva, evidentemente, che rivolgere a quegli ambiti disciplinari che già disponevano di un metodo collaudato, vale a dire, più precisamente, al diritto privato, pervenuto «ad un grado di perfezione, sopra tutto tecnica, che non puossi desiderare maggiore», in quanto derivante dalla «secolare elaborazione» del diritto romano. Non si trattava di sottoporre il diritto pubblico alle norme del diritto privato e del diritto romano, ma di avvalersi strumentalmente dei loro modelli, delle loro categorie, delle loro figure, onde costruire un ambito scientifico autonomo, organico, compiuto e funzionale.

A tessere il «sistema», secondo Orlando, avrebbe dovuto essere il giurista, considerato un costruttore, un protagonista attivo, partecipe e vitale, chiamato, in opposizione a quella scuola dell'Esegesi che professando l'ossequio letterale al testo della legge aveva retrocesso il diritto costituzionale ad una «strana accozzaglia di definizioni astratte», a creare un insieme organico di

principi e istituti, a mettere ordine, attraverso schemi unificanti, nel ginepraio delle disposizioni del diritto pubblico, attingendo direttamente al diritto storico, giacché «è la legge che suppone il sistema organico del diritto e non è già il sistema giuridico che suppone la legge». Orlando così sferrava la seconda critica, dopo quella di eclettismo, alla giuspubblicistica tradizionale, accusata di servilismo nei confronti del testo legislativo, di scarsa o nessuna attitudine all'elaborazione creativa del diritto.

Ma l'edificazione di un diritto pubblico su autonome basi tecnico-scientifiche – che Orlando perfezionava, come ricostruito da Aldo Sandulli, attraverso la pubblicazione di opere manualistiche come i *Principii di diritto costituzionale* (1889) e i *Principii di diritto amministrativo* (1891), la fondazione di una rivista specialistica come l'*Archivio di diritto pubblico* (1891-96), la direzione di una collana di monografie dedicate ai principali istituti del diritto amministrativo (*Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, stampato dal 1897) – preludeva alla costruzione giuridica di una robusta nozione di Stato, funzionale al rafforzamento dei poteri pubblici in una delicata fase di politica estera, di trasformazione economica, di inquietudine sociale. Influenzato dalla dottrina giuridica tedesca, Orlando rielaborava con toni originali la nozione di Stato di diritto, identificando nello Stato-persona il soggetto titolare della sovranità, l'espressione storica del «popolo organicamente considerato». La società, che la vecchia filosofia liberale rappresentava come un insieme atomistico di individui, si ricompattava sotto forma di popolo, dalla cui unità, quale «collettività dei cittadini», si formava «direttamente lo Stato».

In quanto «organismo della nazione», necessario portavoce dello «spirito popolare», lo Stato «orlandiano» rappresentava il soggetto legittimato a cogliere e dichiarare, sotto forma di legge, il diritto storicamente formatosi nella coscienza giuridica del popolo. Quel diritto che nella prolusione del 1889 sembra galleggiare nella storia, nella coscienza popolare, mantenendosi ad uno stato fluido e costituendo per il giurista una fonte diretta, si contraeva nelle disposizioni della legge statale, filtrato e mediato dalla volontà dello Stato sovrano, che diventava fonte di tutto il diritto, perfino dei diritti soggettivi degli individui.

Sovrano, però, non significava illimitato. Orlando non avrebbe mai accettato l'idea di uno Stato che fosse puro arbitro delle libertà individuali, tanto da «obiettivizzare» quanto più possibile il principio di «auto-limitazione» enunciato da Jellinek, in base al quale era lo Stato stesso, attraverso il suo diritto (legge), a limitarsi, riconoscendo agli individui i diritti pubblici soggettivi. Se è vero – notava Orlando – che l'esistenza di ogni «diritto subiettivo», conformemente al «concetto di autolimitazione», sarebbe dipesa da «una norma di diritto obiettivo e che il diritto obiettivo derivi, tutto e sempre, dallo Stato», non era meno vero che «quando uno Stato positivo» avesse stabilito «il suo diritto», esso si sarebbe sempre e comunque mosso «entro limiti, predeterminati dalle condizioni svariate e complesse della coscienza giuridica del popolo, del grado di civiltà da esso raggiunto e così via». La cosiddetta «autolimitazione», pertanto, era molto «meno libera e spontanea» di quanto volessero far credere i detrattori della teoria di Jellinek, i quali negavano «ai diritti pubblici subiettivi ... un fondamento certo, solido e definitivo». La decisione di auto-limitarsi, in altri termini, non dipendeva dal puro arbitrio del potere statale, ma rispondeva «alla concezione giuridica germanica, al fatto storico dello svi-

luppo graduale del potere statale», sicché la «libertà» non era dallo Stato «creata», sibbene semplicemente «riconosciuta».

In questo modo, come sotto diversi profili rilevato da Guido Corso e Fulvio Tessitore, Orlando confermava la distinzione, a lui da sempre cara, tra «diritto» e «legge», il primo sostanza organica storicamente procedente dalla coscienza giuridica del popolo, la seconda manifestazione esteriore di una volontà sovrana; ovvero quella tra «ordine giuridico» e «ordine politico», il primo necessario svolgimento di un ordine storico-naturale, il secondo emanazione di una volontà che avrebbe potuto degenerare nell'arbitrio; e ancora quella, resa evidente dalla crescente ingerenza sociale dello Stato, tra «vere e proprie leggi», che avevano per contenuto la determinazione o la regolazione di «un rapporto di diritto», e «leggi *improprie*», che erano «tutte quelle altre disposizioni che sono bensì rivestite della forma esterna di leggi, ma che mancano di quel contenuto intrinseco»; nonché quella, infine e di conseguenza, tra «diritto amministrativo», che era la scienza giuridica che studiava l'azione e l'organizzazione dello Stato, e «scienza dell'amministrazione», che era la «dottrina dell'ingerenza sociale dello Stato», una scienza nuova, non giuridica ma sociale, avente ad oggetto la società e non lo Stato.

Nonostante l'ambiguità del fondamento originario riconosciuto allo Stato – uno Stato sovrano che assumeva il potere di dichiarare attraverso la sua legge il diritto del popolo – Orlando non approdava dunque ad alcun esito assolutistico, dispotico o autoritario, come dimostrava anche nella scelta del modello costituzionale, definito già negli *Studi giuridici sul governo parlamentare* (1886). A differenza della dottrina tedesca – ha spiegato Maurizio Fioravanti – il giurista palermitano non coglieva l'essenza dello Stato in un esecutivo autoritario e accentratore, come il complesso istituzionale monarchia-burocrazia-esercito del *Reich* bismarckiano, ma in un gabinetto investito dal Capo dello Stato e sostenuto da un parlamento eletto a suffragio ristretto. Refrattario ad ogni «ritorno allo Statuto», egli riconosceva al Parlamento, conformemente alla tradizione inglese, un ruolo cruciale, pur ritenendo, convinto sostenitore dello Stato liberale, che l'elezione fosse non lo strumento per rappresentare in sede istituzionale la geografia composita della società pluriclasse, ma la «designazione di capacità», la formalizzazione di un primato, la legittimazione di un ceto borghese ritenuto rappresentativo di una presunta unità di popolo. Da qui, in piena sintonia con la dottrina del liberalismo politico, la diffidenza verso il suffragio universale ed il regime democratico, che avrebbero trasferito sul piano politico-istituzionale la molteplicità destabilizzante dei gruppi, delle organizzazioni, delle classi, delle associazioni.

In base a questi principi, come emerge incrociando il ragionamento di Fioravanti con le ricostruzioni di Giuseppe Barone, Carlo Ghisalberti e Santi Fedele, Orlando si sarebbe orientato, fino alla morte avvenuta il 1° dicembre del 1952, nelle fasi cruciali della sua azione politica, che coincisero, proprio per quell'identificazione fra l'uomo e il paese di cui si diceva all'inizio, con altrettanti momenti critici della storia d'Italia. Da ministro dell'Istruzione, sotto il governo Giolitti, Orlando intraprese una politica improntata all'alfabetizzazione, alla scolarizzazione, al rafforzamento della formazione universitaria, alla moltiplicazione e alla statalizzazione delle scuole, animato certo dalla convinzione che allo sviluppo culturale seguisse il progresso civile ed economico della nazione, ma anche dall'aspirazione, tipica della concezione liberale, di assicurare allo Stato un ceto burocratico e governativo tecnica-

mente e culturalmente provveduto. Divenuto per la seconda volta ministro della Giustizia, sotto la presidenza di Salandra, in una posizione dalla quale aveva potuto in età giolittiana, in omaggio al principio della separazione dei poteri, contribuire all'affermazione dell'autonomia della magistratura, Orlando si sarebbe trovato ad assumere alcune delle scelte più difficili della sua vita, «scelte fondamentali» – ha sottolineato Ghisalberti – maturate con sofferenza, per senso di responsabilità e per attaccamento alla nazione: ripudiare l'alleanza con gli Imperi centrali, culla di quella cultura germanica da cui Orlando era sempre stato affascinato, passando dalla Triplice all'Intesa; sostenere la vincolatività del Patto di Londra per qualunque governo in carica, in considerazione della norma statutaria che riservava al Re il potere di dichiarare la guerra, di fare «i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri» (art. 5); avallare nel maggio del 1915 il conferimento dei poteri straordinari al Governo, rompendo il delicato equilibrio raggiunto in quasi settant'anni di applicazione dello Statuto; abbandonare la neutralità e tradire la posizione difesa da Giolitti, per «una legge di necessità storica» – come lo stesso Orlando avrebbe annotato nelle sue *Memorie* – «un imperativo categorico per cui l'intervenire era una questione di vita o di morte».

Dopo la disfatta di Caporetto, quando gli fu affidato il governo del paese, il «Presidente della Vittoria» avrebbe come prima cosa riabilitato il Parlamento come luogo di discussione e di confronto: la riscossa dell'Italia avrebbe dovuto passare dalla condivisione di scelte, dall'unità d'intenti, dalla massima concordia delle forze politiche. Nel 1919, avversando il sistema proporzionale con voto di lista, Orlando avrebbe ribadito la concezione liberale della società come tutto omogeneo, unità di popolo, scorgendo nella rappresentanza politica una concreta minaccia all'unità e alla «giuridicità» dello Stato liberale. Dal 1922 al 1925, nella fase di consolidamento del regime fascista, l'iniziale atteggiamento di apertura, la partecipazione attiva alla stesura della legge Acerbo e l'ingresso alla Camera nel 1924 sarebbero derivati non dall'adesione ad un progetto autoritario, ma dalla speranza, nutrita da molti, di salvare la tradizione dello Stato liberale dall'arrembante assalto degli interessi organizzati, dei gruppi, dei partiti di massa. Dopo il discorso del 3 gennaio 1925, con cui Mussolini si assunse la «responsabilità politica, morale, storica» del delitto Matteotti, dopo le intimidazioni subite alla guida dell'*Unione palermitana per la libertà*, durante la campagna elettorale delle elezioni amministrative di Palermo del luglio 1925, dopo le strumentali accuse di «mafiosità», ribaltate nel comizio del Teatro Massimo con la determinazione di chi si sentiva al di sopra di ogni sospetto, Orlando, fedele alla sua *Teoria giuridica delle garanzie della libertà* (1888), avrebbe rassegnato le dimissioni da deputato, fino ad abbandonare, pur di non prestare il giuramento di fedeltà, anche l'insegnamento universitario (1931).

Le leggi fascistissime (1925-26), con le quali il regime concentrava i poteri nelle mani del Duce, «Capo del governo e Primo Ministro Segretario di Stato», non avrebbero fatto altro che confermare i timori di Orlando, proclamando la rottura dell'equilibrio liberale: mentre il presidente del Consiglio diventava il capo di un esecutivo che fagocitava anche la funzione legislativa, il Parlamento perdeva ogni competenza, ogni ruolo, ogni residuo di dignità costituzionale. Lo Statuto era ormai un guscio vuoto, «rimasto allo Stato italiano» – secondo l'immagine offerta da Massimo Severo Giannini nel 1946 – «come certe illustri facciate, che nate ad ornare dimore di signori della guerra e della

pace, hanno mantenuto nei tempi la propria impassibile immobilità all'edificio divenuto via via fabbrica, abitazione di borghesi, e anche cinematografo o garage». La disponibilità manifestata a Mussolini nel 1935, in occasione della guerra d'Etiopia, non poteva perciò essere, come ha ribadito Fedele sulla scia di De Felice, «un atto di adesione, né tanto meno di sottomissione, al fascismo», ma solo l'ennesimo «gesto patriottico», la dedizione di chi metteva la «Patria al di sopra di tutto», di chi si sacrificava per la Nazione in difficoltà, al di là del suo assetto costituzionale, anche quando a governarla fosse, per usare le parole di Elsa Morante, un «arrivista mediocre, e impasto di tutti i detriti della peggiore Italia».

Ferdinando Mazzeola