



Rivista N°: 3/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 16/09/2016

AUTORE: Tommaso Edoardo Frosini *

VITTORIO EMANUELE ORLANDO COSTITUZIONALISTA E TEORICO DEL DIRITTO PUBBLICO **

Sommario: 1. Prologo – 2. Le radici siciliane del costituzionalismo italiano – 3. I Criteri tecnici come teoria del diritto pubblico – 4. Una certa idea (giuridica) del parlamentarismo e del governo parlamentare – 5. Una conclusione che non può concludere

1. Prologo

Quando si dice il destino: nel mentre che le truppe garibaldine, dopo essere sbarcate a Marsala, marciavano verso Palermo, e quindi nel pieno dell'insurrezione antiborbonica, nasceva in quella città Vittorio Emanuele Orlando: era il 19 maggio del 1860¹. Racconta la figlia Carlotta nel suo libro di memorie: «Alla sua nascita mio padre era così piccolo, minuto e delicato, che tutti, meno sua madre, si augurarono che non sopravvivesse. L'unica domestica, per assicurargli un posto in paradiso, corse in parrocchia perché venisse subito battezzato, e lo avvolse in uno scialle e attraversò le vie sfidando le fucilate e i disordini e ne fu così la madrina»². Il nome che gli fu imposto, pare dal parroco di sentimenti certo antiborbonici, lo

* Ordinario di diritto pubblico comparato nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli.

** Relazione tenuta al seminario dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su *Il pensiero e l'opera di Vittorio Emanuele Orlando*, svoltosi presso l'Università degli studi di Modena l'8 luglio 2016. È destinata alla pubblicazione negli *Studi in onore di Raffaele de Luca Tamajo*.

¹ Lo ricorda lo stesso Orlando nel discorso che tenne alla Consulta Nazionale il 9 marzo 1946: «Poiché io nacqui a Palermo sette giorni prima dell'entrata di Garibaldi, già vittorioso a Calatafimi; e fu in Sicilia, a Salemi, che - sorpassandosi la preoccupazione di un più grande Piemonte – si fece l'unità d'Italia! La mia età è dunque l'età dello Stato italiano»: V.E. Orlando, *Discorsi parlamentari*, a cura e con intr. di F. Grassi Orsini, il Mulino, Bologna 2002, 680

² C. Orlando, *Il viaggio e l'approdo. Il racconto dei miei quattro vent'anni*, Corsi editore, Pisa, 1981, 69, la quale poi aggiunge: «il piccolo Vittorio Emanuele, detto Nenè, sorprende tutti per la sua volontà di vivere ad ogni costo. D'ingannevole aspetto delicato, biondissimo e minuto, contrastava con i fratelli, Nicolò e Francesco,

associò subito alla nuova Italia, come nel grido che risuonava in quei giorni per le strade di Palermo. Quindi, Vittorio Emanuele³; mentre il cognome, Orlando, evocava il paladino in sella al suo destriero Briogadoro, con la sua fida spada Durlindana fieramente brandita; personaggio, peraltro, assai noto e caro alla tradizione popolare della terra di Sicilia.

Il bambino, il “picciriddo” verrebbe da dire, biondo e gracile rivelò presto grandi doti di forza e di ingegno: compiuti gli studi nella Facoltà di giurisprudenza palermitana, dove ebbe compagno Gaetano Mosca – che sarebbe rimasto uno dei suoi più cari amici⁴ – si laureò con il massimo dei voti e la lode nel luglio del 1881, e nello stesso anno pubblica l'articolo *Delle forme e delle forze politiche secondo H. Spencer*⁵ e poi scrive il saggio *Della riforma elettorale*⁶, che gli valse il premio del “Reale Istituto Lombardo di Scienze e di Lettere” e nel quale era già contenuto il nucleo del suo liberalismo, che si estrinseca attraverso la concezione della elezione quale scelta, a suffragio ristretto, degli uomini più adatti a governare; una designazione di quella, che Marsilio da Padova chiamò la *sanior et melior pars*. L'anno successivo, ovvero nel 1882, si reca a Monaco di Baviera dove segue i corsi tenuti dal civilista Aloys Brinz, dal quale apprende la grande lezione teorica e tecnica della pandettistica, nonché la difesa dell'autonomia della scienza giuridica e la distinzione fra diritto e legge. Il periodo in Germania favorì la conoscenza e lo studio di giuristi come Savigny, «uno spirito eccezionale»⁷, Gerber e Laband, che tanta influenza ebbero nel pensiero di Orlando, specialmente per l'idea dello Stato persona giuridica sovrana⁸, così come successivamente venne a essere valorizzata la sistematica di Jellinek⁹. Sulla recezione della dottrina tedesca nella for-

nati in seguito alti, bruni e robusti. Questo giunco diventò quercia. Superò tutti non soltanto in ingegno ma in una salute indistruttibile, sostenuta dalla volontà di vivere con pienezza ogni ora, giorno e mese della sua vita. Il bimbo portato frettolosamente al fonte battesimale, avvolto nello scialle di una domestica, era destinato a vivere in ottima forma più di novantadue anni» (p. 70). V. pure quanto racconta M. Ganci, *Vittorio Emanuele Orlando*, La Navicella, Roma 1991, 9-10; v. altresì 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 ss.

³ Rivela A. Sandulli, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Giuffrè, Milano 2009, 68 nota 57, come pare che Vittorio Emanuele non fosse il vero nome di Orlando. Infatti, nel fascicolo del professore Orlando depositato presso l'A.C.S. vi è un provvedimento del Ministro Segretario di Stato per l'Educazione del 1932 dove viene affermato che «visto l'atto di nascita da cui risulta che il nome del predetto è quello di Emanuele, anziché quello di Vittorio Emanuele, decreta: tutti gli atti relativi alla carriera di S.E. il Cav. Vittorio Emanuele Orlando [...] sono rettificati nel nome del titolare che deve essere Emanuele anziché Vittorio Emanuele [...]». Sandulli valuta tale atto come un espediente della burocrazia fascista per creare disagio al giurista palermitano, reo di avere chiesto il collocamento a riposo per non giurare fedeltà al regime.

⁴ Su cui, v. M. Fioravanti, *Gaetano Mosca e Vittorio Emanuele Orlando: due itinerari paralleli (1881-1897)*, ora in Id., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, tomo I, Giuffrè, Milano 2001, 181 ss.

⁵ V. E. Orlando, *Delle forme e delle forze politiche secondo H. Spencer*, in *Rivista Europea*, n. 1, 1881, 3-30; poi ristampato in appendice a Id., *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, rist. inalterata, Giuffrè, Milano 1954, 557 ss.

⁶ V.E. Orlando, *Della riforma elettorale*, Hoepli, Milano 1883; studio per certi versi debitore del lavoro di L. Palma, *Del potere elettorale negli stati liberi*, Treves, Milano 1869, che lo stesso Orlando definisce «un'unica perfetta monografia [sull'argomento]»

⁷ Così, V.E. Orlando, *Ancora del metodo in diritto pubblico con particolare riguardo all'opera di Santi Romano*, ora in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, cit., 49

⁸ V. A. Massera, *L'influenza della cultura tedesca sulla prolusione orlandiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 1989, 937 ss.

⁹ V.E. Orlando, *Giorgio Jellinek e la storia del diritto pubblico generale*, intr. a G. Jellinek, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, tr. it. di M. Petrozziello, Giuffrè, Milano 1949, III-LI

mazione scientifica e metodologica di Orlando, il dibattito italiano, come noto, si è diviso fra chi ha evidenziato la sudditanza e quindi la mera importazione¹⁰ e chi, invece, ha sottolineato come gli autori tedeschi furono oggetto di studio e non di imitazione¹¹. Certo, al di là delle valutazioni discordi, forse eccessive in un senso o nell'altro, è innegabile che Orlando abbia impostato la sua metodologia di studio sulla scia della dottrina giuridica tedesca di metà Ottocento.

Rientrato in Italia, dopo il periodo in Germania, nel dicembre del 1882 consegue la libera docenza in diritto costituzionale nell'Università di Palermo. Tre anni dopo, e quindi nel 1885 appena venticinquenne, vince il concorso per professore ordinario e viene nominato professore straordinario di diritto costituzionale nell'Università di Modena, «quel piccolo ma attivo centro di studi [al quale] doveva moltissimo per la sua vita scientifica successiva»¹², dove, il 4 dicembre del 1885, tiene la prolusione al corso di diritto costituzionale dedicata a *Ordine giuridico e ordine politico*, che farà parte di una triade di prolusioni, dopo Modena a Messina (1886) e poi Palermo (1889), che troverà definitiva sistemazione nel saggio su *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*¹³. Prolusione fondamentale e vorrei dire fondante l'Orlando pensiero. Su di essa molto si è scritto, anche perché rappresenta davvero le prime sementi della dottrina giuspubblicistica italiana, che fiorirà proprio a partire dalla prolusione¹⁴.

Per "raccontare" Orlando costituzionalista e teorico del diritto pubblico ho deciso di privilegiare due aspetti in particolare: a) gli studi sul metodo; b) gli studi sulla forma di governo. Che poi sono i temi sui quali si è maggiormente concentrata la speculazione orlandiana, come dimostra anche il contenuto del "manualetto" *Principii di diritto costituzionale*¹⁵. Non tratterò Orlando alla Costituente, tenuto anche conto della relazione che verrà svolta sul punto, così come non affronterò gli scritti del periodo repubblicano. Naturalmente, ho provato a prendere in considerazione gli scritti su Orlando, che sono numerosi e profondi. Una precisazione, infine: si è distinto il teorico del diritto dal costituzionalista ai fini di una più razionale esposizione; sebbene io credo che l'uno non sia affatto separato e separabile dall'altro, la teoria generale serve a dare forma al diritto costituzionale come quest'ultimo serve a dare

¹⁰ V. p. es. M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, n. 1, 1963, spec. 87 ss., il quale parla di «un'adesione agiografica e scolasticizzata, in un certo senso ancora più meccanica, dato che si attribuiva alle nuove formule un significato puramente tecnico giuridico»

¹¹ V. M.S. Giannini, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo* (1940), ora in *Quaderni fiorentini*, n. 2, 1973, spec. 243 ss.

¹² V. la citazione in F. Grassi Orsini, *Orlando, profilo dell'uomo politico e dello statista: la fortuna e la virtù*, intr. a V.E. Orlando, *Discorsi parlamentari*, cit., 22

¹³ V.E. Orlando, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in *Archivio Giuridico*, n. 1, 1889 ora in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, cit., 3 ss.

¹⁴ Vedi soprattutto la monografia di G. Cianferotti, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano 1980; ma v. altresì F. Tessitore, *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, terza ed., Giuffrè, Milano 1988; M. Fioravanti, *La vicenda intellettuale del "giovane" Orlando (1881-1897)*, Eurographica, Firenze 1979 (ora, con il titolo *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*, cit.)

¹⁵ V.E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale* (1888), IV ed. Firenze 1912

sostanza alla teoria generale: specialmente nel caso di Orlando. Come ha scritto Carlo Esposito: «Nessuno scritto peraltro può dirsi centrale, nessuno periferico: in ognuno sono svolgimenti che illuminano il tutto [...]. Il sistema di teoria generale del diritto e dello stato in Orlando [...] consiste nell'armonia dei Suoi molti pensieri ed ha tanti centri di vita quanti furono i pensieri, gli scritti, le indagini dell'Autore»¹⁶.

2. Le radici siciliane del costituzionalismo italiano

Prima però mi sia concesso di procedere attraverso una breve indagine sulle radici del pensiero costituzionalistico partendo non tanto e non solo da uno studioso, quale Orlando, ma dalla collocazione geografica dello stesso e di altri studiosi di diritto costituzionale. Mi riferisco al cd. costituzionalismo siciliano, che si sviluppa nella seconda metà dell'Ottocento per il tramite di studiosi quale Vittorio Emanuele Orlando, Gaetano Mosca, Giorgio Arcoleo ma anche Emerico Amari, Gaetano Arangio Ruiz, Carmelo Caristia, Angelo Maiorana e più avanti Santi Romano¹⁷. Una concentrazione, anzi un concentrato di costituzionalisti per certi versi irripetibile, che non può non indurre a chiedersi: perché proprio in Sicilia? Io credo che le radici del pensiero costituzionalistico italiane vadano individuate nella terra di Sicilia. Il costituzionalismo siciliano non è solo per nascita ma soprattutto per appartenenza. Appartenere cioè a quell'Isola a cui spetta il primato nello sviluppo delle istituzioni costituzionali e rappresentative: il Parlamento siciliano, infatti, è stato il primo a sorgere nella storia moderna d'Europa, precedendo persino il Parlamento inglese di Simone di Montfort. Appartenere a quell'Isola che aveva attraversato i tempestosi eventi della rivoluzione del '48, della restaurazione borbonica, dell'impresa dei Mille, dell'annessione al Regno d'Italia, delle delusioni delle speranze autonomistiche e della rivolta palermitana del 1866¹⁸. Appartenere a quell'Isola che aveva prodotto un ceto intellettuale che, fra il 1830 e il 1850, era andato "formandosi una coscienza di respiro europeo", come scrive Rosario Romeo ne *Il Risorgimento in Sicilia*. E ancora, dal punto di vista del costituzionalismo, appartenere a quell'Isola che la Costituzione del 1812 aveva richiamato alla ribalta della scena storica, attribuendole un nuovo compito di

¹⁶ Così, C. Esposito, *La dottrina del diritto e dello stato di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1953, 73

¹⁷ Per una sintetica messa a punto dei costituzionalisti siciliani, v. G. Menotti De Francesco, *Angelo Maiorana e i giuristi siciliani*, in *Riv. dir. pubbl.*, n. 1, 1940, 17 ss. Ma v. altresì le diffuse e puntuali pagine dedicate proprio a "Intelletuali e cultura giuridica nella Sicilia postunitaria" di G. Cianferotti, *op.cit.*, 3-38; v. altresì ulteriori spunti in Id. *Orlando, Vittorio Emanuele*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, dir. da Birocchi-Cortese-Mattone-Miletti, vol. II, il Mulino, Bologna 2013, 1465 ss.

¹⁸ Su questi eventi, v. le passionante e lucide pagine di G. Arcoleo, *L'anima della Rivoluzione siciliana*, ora in Id., *Opere*, vol. II, *Uomini e tempi*, Mondadori, Milano, 1932, 3 ss.; *ivi*, 21, la seguente affermazione: «Nessun popolo [come il siciliano] ha mostrato tanto impeto di ribellione e tanta saviezza politica. È virtù etnica, che tempera eccessi e difetti. Ha fulmineo lo scatto, tenace il proposito: – rispetta la gerarchia, non tollera la prepotenza: – ambisce la gloria, ma affronta il sacrificio: – ama l'indipendenza, ma vuole un governo: – è religioso, non clericale: – pronto alla rivoluzione, vuole una costituzione. Megalomane sia pure, perché l'ampiezza degli orizzonti e del mare che ne circonda impedisce le minute visioni e suscita l'istinto della grandezza e l'ideale di una patria che prevalga oltre i limiti del territorio». Sull'opera di Arcoleo, sia concesso il rinvio a T.E. Frosini, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista in Parlamento*, intr. a G. Arcoleo, *Discorsi parlamentari*, il Mulino, Bologna 2005 (ora in Id. *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 2008, 391 ss.)

costruzione politica, e ponendola a contatto e a confronto con le forze irrompenti della borghesia liberale¹⁹. E che il fallimento dell'esperienza costituzionale del 1812 aveva lasciato in eredità, nell'Isola e presso gli isolani, il senso orgoglioso dell'appartenenza alla "nazione" siciliana, la fede nel principio rinnovatore della libertà, la suggestione esercitata dal modello politico e civile della Gran Bretagna. E' in questo clima, e attraverso queste esperienze, che nasce e cresce il costituzionalismo siciliano della seconda metà dell'Ottocento: Orlando e gli altri costituzionalisti trovano nella Sicilia non solo il luogo geografico di nascita ma quella certa idea di costituzionalismo, che poi si svolgerà, per ognuno di loro, su opposti sentieri²⁰. Come scrive Vittorio Emanuele Orlando nella presentazione dei suoi scritti di *Diritto pubblico generale* del 1940: «Solo la Sicilia avrebbe potuto vantare un diritto pubblico, una sua costituzione secolare di carattere rappresentativo, che aveva avuto sviluppi singolarmente analoghi a quelli della costituzione inglese; ma la malvagia follia dei Borboni aveva queste gloriose tradizioni interrotte brutalmente con l'atto fedifrago dell'8 dicembre 1816 con cui furono insieme soppresse la indipendenza e la costituzione siciliana»²¹. Ancora Orlando, stavolta in Assemblea costituente nella seduta del 21 marzo 1947: «Perché parlamentare, questo sì, mi sento. Vi contribuisce forse l'essere io nato in Sicilia, in quella Sicilia che vanta il primo Parlamento della storia, superando la stessa Inghilterra»²². Vittorio Emanuele Orlando non è un rappresentante del "sicilianismo", secondo la sterile critica di Antonio Gramsci²³, ma piuttosto il maggior rappresentante del costituzionalismo siciliano su cui affonda le radici la giuspubblicistica italiana.

3. I Criteri tecnici come teoria del diritto pubblico

Punto di partenza, e vorrei dire anche di arrivo, della dottrina di Orlando è senz'altro il saggio sui *Criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*. Al quale faranno seguito altri scritti, che lo stesso Orlando coordinerà in "sistema", in particolare quelli dedicati al governo parlamentare. Si tratta di una produzione estesa, sebbene talvolta ripetitiva ovvero insistita, specie sul metodo. Orlando, come noto, ha svolto quantomeno tre attività con

¹⁹ Su cui v. il noto saggio di L. Palma, *La Costituzione siciliana del 1812*, in *Nuova Antologia*, II-III-IV, 1894; e il volume di E. Sciacca, *Riflessi del costituzionalismo europeo in Sicilia (1812-1815)*, Bonanno, Catania, 1966

²⁰ Come evidenzia Santi Romano, *Gaetano Mosca* (1942), ora in Id., *Scritti minori*, raccolti e pubblicati a cura di G. Zanobini, vol. I, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 1950, 381

²¹ V.E. Orlando, *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, cit., XIII

²² V. E. Orlando, *Discorsi parlamentari*, cit., 736

²³ Così A. Gramsci, *Quaderni dal carcere. Il Risorgimento*, Editori Riuniti, Roma 1971, 169, il quale sostiene che il "sicilianismo" di Orlando mostra due facce: «una verso il continente, velata dai sette veli dell'utilitarismo, e una verso la Sicilia, più franca». La critica di Gramsci si riferisce anche all'elogio indiretto alla mafia, che Orlando tiene in un discorso a Palermo pronunciato il 28 luglio 1925 in polemica con i fascisti che lo accusavano di sostenere la lista di opposizione alle elezioni amministrative: «Se per mafia – sostiene Orlando – si intende l'aiuto di amico ad amico, se per mafia si intende l'amor proprio di popolo, se per mafia si intende l'affetto portato fino al parossismo, la fedeltà fino all'esasperazione, allora, da palermitano a palermitano, vi dico: io sono il primo mafioso»

pari impegno: quella dello studioso, dell'avvocato²⁴ e del politico. E pertanto la sua lunga vita si può dividerla in tre periodi: il primo, che va dal 1881 al 1897; il secondo dal 1897 al 1925 e infine un terzo, che va dal 1925 al 1952: «Per il suo apporto alla storia d'Italia riveste maggior rilievo il secondo periodo; per il suo contributo alla storia del diritto sono il primo e l'ultimo ad essere di gran lunga più importanti»²⁵.

Conviene quindi iniziare dalla prolusione del 1889 sui *Criteri tecnici*, i cui contenuti sono noti ma che qui provo a sintetizzarli: l'obiettivo è quello di fondare un nuovo metodo di studio del diritto pubblico, liberandolo dagli abusi rappresentati dalla degenerazione sia filosofico-concettualistica che esegetico-praticistica, per considerarlo «nel modo stesso che il diritto privato, [e cioè] come un complesso di principi giuridici sistematicamente coordinati [...]. Così il diritto pubblico è in tanto oggetto di una scienza positiva in quanto concretato nelle istituzioni di un popolo determinato, in quanto adunque è diritto pubblico positivo». Perché, scrive ancora Orlando, «Noi non dobbiamo occuparci di uno Stato ottimo, ma di uno Stato esistente, non della sovranità di una idea ma della sovranità di poteri costituiti, non dei diritti dell'uomo ma della tutela della sfera giuridica individuale, onde la libertà non si concepisce più come mera potenzialità ma come attività effettiva»²⁶.

Il progetto-programma di Orlando è quindi quello di fondare un nuovo diritto pubblico, a cui dare una rinnovata identità disciplinare ma soprattutto che fosse in grado di svolgere un ruolo dominante nella dinamica dello Stato in costruzione, anche per «garantire gli equilibri che si andavano ad affermare a seguito dell'unità territoriale e della nascita del nuovo Stato italiano»²⁷. Quindi, un diritto pubblico che fosse la dottrina dello Stato e non una dottrina della costituzione: trasferendo nella capacità dello Stato-persona di essere autenticamente sovrano la garanzia più efficace del patto fondamentale, che sta alla base della monarchia costituzionale. Non indugio ulteriormente sui contenuti dei *Criteri tecnici* e mi provo a dare qualche lettura interpretativa. Innanzitutto e soprattutto bisogna storicizzare, ovvero collocare lo scritto di Orlando, e quindi ciò che ne consegue in termini di metodo e motivazione storico-politico, nella sua dimensione storica. Solo così si apprezza in pieno; poi, semmai, si possono muovere critiche anche con gli occhiali del presente²⁸. Come quella di avere svolto «una

²⁴ Su cui, v. il mirabile profilo di P. Calamandrei, *Orlando avvocato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1953, 7 ss., da cui cito una bellissima definizione di Orlando: «Era tanto al di sopra di noi, coi suoi capelli bianchi, come nella sua Sicilia la vetta dell'Etna ricoperta di neve, che si vede eccelsa da lontano; eppure bastava parlare cinque minuti con lui per sentirci subito a nostro agio, confortati dalla sua generosità, quasi illudendoci, per l'incantesimo della sua cortesia, di essere messi a suo stesso livello» (p. 17)

²⁵ Così A. Sandulli, *Costruire lo Stato*, cit., 74

²⁶ V.E. Orlando, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, cit., 20-21

²⁷ Così G. Azzariti, *Il liberalismo autoritario e la costruzione dello Stato unitario italiano. Vittorio Emanuele Orlando, un liberale al servizio dello Stato*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano 2011, 51

²⁸ Premessa l'esigenza di storicizzare l'opera e il pensiero di Orlando, muovono costruttive critiche, da ultimo, G. Azzariti, *op.cit.* e S. Cassese, *Auf der Gefahrenvollen Strasse des Öffentlichen Rechts. La "rivoluzione scientifica" di Vittorio Emanuele Orlando*, in Id., *Tre maestri del diritto pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, 11 ss.

funzione politica del metodo giuridico»²⁹, che a leggerla proprio con gli occhiali del presente a me pare essere quella che oggi si chiama “politica del diritto”.

Di fronte a un diritto pubblico formato da un «mostruoso accoppiamento di una metafisica presuntuosa col pedestre commento di un infelice documento legislativo» – come scrive Orlando – e uno Stato da poco divenuto unitario e quindi tutto da costruire, cosa deve fare un costituzionalista? Quello che riesce a Orlando è ammirevole e storicamente corretto: da un lato, dare un senso all’impegno e alla missione di giurista e di professore universitario, elaborando nuovi criteri per lo studio e il metodo del diritto pubblico e creando una nuova scuola di giuspubblicisti, che si facciano portatori e diffusori di quel metodo³⁰, anche attraverso la neonata rivista, diretta dallo stesso Orlando: *l’Archivio di diritto pubblico* (1891)³¹; dall’altro lato, contribuire, come giurista e come uomo politico, a definire le strutture portanti del nuovo Stato e fondare così una certa idea di Nazione. Vorrei dire ancora, che come studioso Orlando indicò un metodo da seguire, estratto dalla secolare esperienza del diritto privato, come politico indicò un modello costituzionale da elaborare su cui fondare la ragione dello Stato. I due profili, lo studioso e il politico, non sono però disgiunti ma piuttosto devono essere studiati e valutati unitariamente. Anzi, nel caso di Orlando, come ha colto Capograssi, «è proprio l’opera parlamentare che dovrebbe servire di criterio direttivo e quasi di principio di ermeneutica, per lo studio dell’opera scientifica»³². In tal senso, si può qui ricordare quantomeno il contributo parlamentare di Orlando a favore della legislazione sociale; e in particolare, la seduta del parlamento del 12 marzo 1898 con il decisivo intervento di Orlando a favore del disegno di legge sull’obbligo dei datori di lavoro di assicurare gli operai contro gli infortuni sul lavoro³³.

In fondo, Orlando è animato da una concezione unitaria della scienza giuridica, la cui condizione essenziale è il rigore del sistema. Un tema, quello dell’unità della scienza giuridica, che può senz’altro essere valorizzato anche oggi in tempi di eccessi di specializzazioni e frammentazioni del sapere giuridico, come dimostra una recente pubblicazione, che si interroga sui problemi e le prospettive proprio della unità della scienza giuridica³⁴. Certo, che deve essere pluralista e arricchita da varie declinazioni, offerte anche da altre discipline, ma che deve comunque mantenere saldo il suo metodo per non disperdere la sua identità. Cer-

²⁹ Così, S. Cassese, *op.cit.*, 18

³⁰ «L’organizzazione di una “scuola giuridica nazionale”, l’immissione degli intellettuali giuristi nelle forme dello specialismo scientifico giuridico e, attraverso esse, la loro integrazione nello Stato nazionale, è il risultato ultimo della straordinaria operazione culturale orlandiana», così G. Cianferotti, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Otto e Novecento*, cit. 212, il quale ricorda la circolare inviata da Orlando ai collaboratori del *Trattato* nel 1896, dove li invitava alla rigida applicazione del metodo giuridico nell’elaborazione del loro contributo.

³¹ Cfr. M. Fioravanti, *Alle origini di una disciplina giuridica: la giuspubblicistica italiana e le sue prime riviste*, in *Quad. Fior.*, n. 16, 1987, 209 ss.

³² G. Capograssi, *Il problema di Vittorio Emanuele Orlando* (1952), ora in *Id. Opere*, vol. V, Giuffrè, Milano 1959, 381 nota 1

³³ Sul punto, v. M. Fioravanti, *Vittorio Emanuele Orlando: il giurista*, in *Vittorio Emanuele Orlando: lo scienziato, il politico e lo statista*, Senato della Repubblica 4 dicembre 2002, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, 21

³⁴ Mi riferisco al vol. *Unità della scienza giuridica. Problemi e prospettive. Giornata di studi in onore di Margherita Raveraira*, a cura di F. Mannella, Editoriale Scientifica, Napoli 2016

to, altro è una visione unitaria della scienza giuridica oggi, che non può esserci, per esempio, senza il concorso della comparazione e della giurisprudenza, rispetto a quella di ieri propugnata da Orlando, che anche per questo deve essere storicizzata. Facendo salva, comunque, l'idea portante, che è quella di mantenere il diritto pubblico entro e non oltre il perimetro metodologico della scienza giuridica, ovvero del "principio giuridico" come lo chiama Orlando. Con la precisazione, come scrive Orlando: «lo non dico che bisogna circondare il diritto di una specie di muraglia della China che escluda gelosamente e permalosamente la comunicazione con altri elementi di ordine scientifico diverso. [...] che il diritto pubblico si consideri, nel modo stesso che il diritto privato, come un complesso di principi giuridici sistematicamente coordinati»³⁵.

Il problema del metodo, quindi, insieme al concetto giuridico dello Stato, come personificazione astrattamente unitaria della nazione: questi sono i due motivi essenziali al centro della dottrina di Orlando. Come ha scritto Vezio Crisafulli: «unico è il significato di fondo della sua opera e ricerca scientifica: la difesa e il consolidamento dell'unità statale nazionale attraverso la difesa e il consolidamento delle libertà costituzionali»³⁶.

Per chiudere sul programma metodologico di Orlando e aprirci poi ad altre tematiche, rimane aperta una questione: quella che Mario Galizia ha chiamato "una evidente antinomia" e Giuseppe Capograssi ha individuato in essa "il problema di Vittorio Emanuele Orlando"³⁷. Ciò che risulterebbe contraddittorio, ovvero antinomico, in Orlando è che a fronte della sua posizione di critica e chiusura verso gli eccessi di teoria e di astratto giusnaturalismo della dottrina a lui precedente, egli elabora altrettanti principi e teorie indipendentemente dalle norme e vorrei dire dal diritto positivo. Allora, l'Orlando della prolusione si manifesta più come un teorico del diritto pubblico anziché un giurista di derivazione romanista, *a la* Savigny. Se si tratta di una constatazione, va bene; se invece vuole essere una critica, allora non mi persuade. Primo, perché il costituzionalista può e deve essere anche teorico del diritto; secondo, perché si trattava, per allora, di elaborare nuovi concetti fondamentali per offrire così un inquadramento ordinato e tecnico della materia costituzionale, «passando da una fase artigianale a una fase veramente scientifica della ricerca costituzionalistica»³⁸. Un'opera costituente, si è detto: svolta attraverso la scienza giuridica, in grado di esercitare una funzione superiore a quella del legislatore, di tipo costituzionale³⁹.

³⁵ V.E. Orlando, *op. ult. cit.*, 19-20

³⁶ Cfr. V. Crisafulli, *Significato dell'opera giuridica di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Annali triestini*, 1953, 20-21

³⁷ V. rispettivamente: M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., 87 e G. Capograssi, *op. ult. cit.*, *passim*

³⁸ Così, M. Galizia, *op. cit.*, 89

³⁹ S. Cassese, *Auf der Gefahrenvollen Strasse des Öffentlichen Rechts. La "rivoluzione scientifica" di Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 18

4. Una certa idea (giuridica) del parlamentarismo e del governo parlamentare

La posizione di Orlando in tema di parlamentarismo si manifesta attraverso un saggio eloquentemente titolato: *La decadenza del sistema parlamentare* (1884), ma a ben vedere non molto severo nei confronti del parlamentarismo. E' pur vero che Orlando condivide il carattere catastrofista della letteratura costituzionalistica antiparlamentare sulla validità delle istituzioni rappresentative⁴⁰, ma la conclusione del suo ragionare non è critica verso il governo parlamentare. E lo fa ricorrendo a un apologo del vecchio che, sopraffatto dal carico di legna che gli era stato messo sulle spalle, invocava la morte, ma quando ella vi comparve davanti, negò di averla chiamata con l'intenzione che essa ponesse fine alla sua vita, dicendo che voleva essere soltanto liberato dal peso. Orlando, quindi, sostiene che la decadenza del sistema politico non è imputabile ai meccanismi incerti del parlamentarismo ma piuttosto nella "grande disgregazione sociale": le cui cause sono determinate dalla "rottura del partito medio", il quale poteva equilibrare gli estremi, e dalla "anarchia parlamentare", in quanto basata su "formule vuote ed astratte". Ed è proprio l'individuazione delle cause a distinguere la posizione di Orlando rispetto a quella dei critici del parlamentarismo, nonostante una tendenziale comunanza dei giudizi⁴¹.

L'approccio cambia con la pubblicazione degli *Studi giuridici del governo parlamentare* (1886). Orlando si pone come obiettivo quello di provare l'identità di *Rechtsstaat* e governo parlamentare, ovvero il fondamento giuridico del governo parlamentare. L'errore commesso dai critici del parlamentarismo, secondo Orlando, è quello di avere fatto confusione dei criteri propri all'ordine giuridico: «da questi *studii* particolari [sull'antiparlamentarismo] si risale a critiche generali, si accusa l'organismo medesimo nei suoi elementi costitutivi, e l'accusa è tanto più grave, in quanto si sostiene l'intrinseca inettitudine di quella forma di reggimento a provvedere ai fini generali e particolari dello Stato. Qui la preoccupazione politica, più o meno fondata, si sostituisce alla valutazione giuridica; dall'esame di uno stato di fatto si deduce l'insufficienza del diritto»⁴². Viceversa, per Orlando «la migliore confutazione che si possa opporre alla tendenza ostile al governo parlamentare sia quello studio giuridico invocato nel principio del presente lavoro. Tanto compito noi ci siamo proposti, e questi *studii* avranno pienamente raggiunto il loro scopo qualora fossero ritenuti un modesto ma coscienzioso contributo ad una intellesione più giuridicamente vera del governo parlamentare»⁴³. Da qui la necessità dell'adozione di un metodo giuridico, che sarà poi la cifra che contraddistinguerà la speculazione scientifica di Orlando. Conclusione degli *studii* è (anche) la elabora-

⁴⁰ «Le censure contro il governo parlamentare non sono cosa nuova: ma di recente sono incomparabilmente cresciute per estensione e gravità. Prima esse fondavansi in gran parte su mere probabilità od ipotesi, ora sulla base ben più certa di una esperienza dolorosa e di fatti innegabili di cui ognuno può essere testimone: prima lo studio dei fatti serviva, per così dire, a dare una maggiore luce ai grandi pregi, ora non si dà quartiere ed il sistema si dice pessimo ed intollerabile»: V.E. Orlando, *La decadenza del sistema parlamentare*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, vol. II, 1884, 589

⁴¹ Sul punto, v. T.E. Frosini, *L'antiparlamentarismo e i suoi interpreti*, in *Rass. Parl.*, n. 4, 2008, 845 ss.

⁴² V.E. Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare* (1886), ora in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, cit., 349

⁴³ *Ibidem*, 351

zione della teoria giuridica del Governo di Gabinetto, dove: «1) la funzione propria alle Camere rappresentative cioè di far *leggi* nel senso costituzionale, va distinta a seconda del contenuto della determinazione o del provvedimento. 2) In rapporto alle leggi propriamente dette, se si guarda alla essenza della funzione, la Camera non può nulla *creare*, ma semplicemente *riconoscere* il diritto, sicché la sua funzione si riduce da un lato alla constatazione di un bisogno cui risponde il provvedimento del diritto (funzione *gravissima*, ma non *caratteristica*, perché non *specificata*) dall'altro al conferimento di una esterna solennità [...]. 3) In quanto alle leggi impropriamente dette, il loro contenuto è relativo all'azione governativa [...] sicché siffatta attività dei corpi rappresentativi va compresa, costituendone parte integrante e principalissima, nella sfera di quella funzione cui, più o meno esattamente intendendola, si fa tuttavia corrispondere il così detto *potere esecutivo*»⁴⁴. La soluzione giuridica di Orlando è quella di un governo fondato sulla maggioranza parlamentare insieme a un forte ruolo, di equilibrio e di sostegno, del Capo dello Stato. Una forma di governo dualista, tributaria del modello inglese, inteso nel suo significato storico-tradizionale, che contempera l'equilibrio fra poteri, in particolare fra la prerogativa regia e la maggioranza parlamentare.

Due parole, però, conviene spenderle su altro tema, che è liminare al problema del parlamentarismo: la rappresentanza politica. Sul punto, Orlando elabora una tesi, che muove da due premesse: la convinzione che i termini popolo e Nazione debbano essere considerati sostanzialmente equivalenti, mentre invece «popolo e Stato vengano considerati le due facce, sinteticamente distinte, di un'idea essenzialmente unica, in base alla quale il popolo trova nello Stato la sua personalità giuridica e lo Stato trova nel popolo l'elemento materiale che lo costituisce»⁴⁵. Orlando rifiuta l'idea di una delegazione di poteri da parte del popolo verso l'Assemblea legislativa; il popolo, allora, non è sovrano, non è titolare del potere costituente, non è quindi la fonte della sovranità. Questa è dello Stato, che si manifesta in più organi, così come la rappresentanza dello Stato risiede in più organi: con la conseguenza che tutti gli organi dello Stato debbono essere considerati rappresentativi.

La personalità dello Stato e la nozione di sovranità, vengono esplicitate in maniera più netta nel saggio con il quale Orlando introduce il *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, da lui stesso ideato e diretto. Valgano queste citazioni: «l'essenza giuridica della sovranità non può comprendersi se non in stretta connessione col concetto di personalità dello Stato»; «la nozione di sovranità comprende la capacità giuridica dello Stato, che è il termine correlativo di qualsiasi giuridica personalità»; «la sovranità ci apparisce come un attributo inseparabile dall'idea di Stato»; e infine, «la sovranità è nello Stato e per lo Stato: discende negli organi che la esercitano, ma non emana da essi: un re, un'assemblea, non è fonte della sovranità, ma il potere di essi deriva dallo Stato, in quanto rivestito di impero»⁴⁶. Sulla base di questa teorizzazione dello Stato sovrano, Orlando finiva col riagganciare il dirit-

⁴⁴ *Ibidem*, 397-398

⁴⁵ V.E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), ora in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, cit., 436

⁴⁶ Cfr. V.E. Orlando, *Le teorie fondamentali*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, a cura del prof. V.E. Orlando, vol. I, Giuffrè, Milano 1900, 20-21

to costituzionale alla sovranità, priva però di “forza” politica, incapace di esprimere una volontà concreta, anche perché era riferita a un’astrazione giuridica, lo Stato, punto di riferimento di una pura concettualità.

Attraverso l’affermazione di una nozione organica dello Stato, Orlando finisce col rigettare la teoria della divisione dei poteri, in quanto viziata da un errore “sostanziale”, perché «contraddice a quel principio essenziale, che vede nello Stato un organismo, per quanto *sui generis*, in cui tutte le parti sono connesse, tutte le funzioni coordinate sino a fondersi tutte in una grande unità. Con la separazione meccanica fra i poteri dello Stato, la vita in esso diventa tanto possibile quanto in un organismo umano, le cui membra si concepiscono separate e sconnesse»⁴⁷. E, altrettanto, Orlando non può che rigettare la sovranità popolare: sia perché considera lo Stato il solo sovrano, sia perché considera l’espressione popolo come equivalente della parola Stato, ed è nello Stato che il popolo trova la sua vera espressione come unità giuridica⁴⁸. Il dogma della sovranità dello Stato assumerà i toni di una ideologia politica in grado di servire le classi dominanti per giustificare e conservare il proprio potere politico. E sarà, quello della sovranità dello Stato con la negazione della divisione dei poteri e della sovranità popolare, uno degli accenti caratterizzanti la dottrina giuridica e politica fascista. Di cui Orlando fu giammai il precursore ma piuttosto le sue tesi vennero sviluppate ed estremizzate dai teorici del fascismo, specialmente da Alfredo Rocco⁴⁹. Orlando fu un giurista liberale, sia pure una personalità che impose «un carattere propriamente conservatore e fondamentalmente autoritario allo Stato liberale e alla dottrina giuridica italiana»⁵⁰. Un liberalismo di matrice tedesca, attento a non alterare l’equilibrio Stato-cittadino o pubblico-privato; garantendolo attraverso la concezione giuridica dello Stato, nonché dei rapporti tra questo e i soggetti privati⁵¹. Si trattava, quindi, di un liberalismo all’europea, che non conosceva, o che comunque non teneva conto, del liberalismo di stampo anglo-americano; di quella corrente di pensiero, che privilegia l’individuo rispetto allo Stato, che tiene a garantire la libertà del singolo dallo Stato piuttosto che nello Stato. Anche la teoria dello Stato-ordinamento, elaborata da Santi Romano nella prolusione pisana del 1918⁵², sebbene apparisse come una virata verso il pluralismo sociale – con relativo “ridimensionamento” della figura dello Stato in quanto considerato un ordinamento a sé al pari di altri – molto poco concedeva all’individuo, al

⁴⁷ Citazione tratta da V.E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 60-61

⁴⁸ V. le considerazioni sulla negazione della sovranità popolare in V.E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., 435 ss.

⁴⁹ V. A. Rocco, *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato liberale allo Stato fascista*, La voce, Roma 1927. Che la teoria dello Stato sovrano fosse già presente nella cultura giuridica antecedente al fascismo, lo ricorda G. Meloni, *La teoria della sovranità dello Stato nella concezione fascista*, in *Annali della R. Università di Macerata per cura della Facoltà giuridica*, Macerata 1929, 318 ss.

⁵⁰ Si esprime così G. Azzariti, *Il liberalismo autoritario e la costruzione dello Stato unitario italiano. Vittorio Emanuele Orlando, un liberale al servizio dello Stato*, cit. 55

⁵¹ Per gli sviluppi di questa tesi, G. Jellinek, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, cit. e Id., *Sistema dei diritti pubblici soggettivi* (1892), tr. it., Giuffrè, Milano 1912

⁵² Santi Romano, *L’ordinamento giuridico* (1918), seconda ed., Sansoni, Firenze 1946

singolo, alla libertà del cittadino; Romano più che “socializzare” il diritto finisce soprattutto col giuridicizzare la società. Certo, era, per allora, una risposta alla crisi dello Stato moderno⁵³.

Un’ultima cosa vorrei però dirla: il metodo orlandiano dello studio del diritto pubblico è come se si venisse a interrompere, e subisse così una cesura, il giorno 23 aprile 1947, durante una seduta dell’Assemblea Costituente con in discussione un ordine del giorno di Vittorio Emanuele Orlando volto a eliminare dalla Costituzione, ovvero a contenere in un preambolo, le norme relative ai rapporti etico-sociali, alla famiglia, alla scuola, alla salute, all’arte e alla scienza (che saranno codificate nel titolo secondo della parte prima della Costituzione). A questa proposta di decostituzionalizzazione, per così dire, si oppone Costantino Mortati, il quale sostiene che: «non esistono materie assolutamente legislative e materie assolutamente costituzionali, ed invece sono esclusivamente le valutazioni politiche che le forze politiche fanno, in un certo momento, circa la rilevanza di una norma che decidono per il contenuto legislativo o costituzionale della medesima». Mortati afferma così la forza del potere costituente, quel “terribile” potere che Orlando temeva e dal quale rifuggiva, che finiva con lo scardinare il suo metodo, i suoi *criteri tecnici* del diritto pubblico. Questo episodio alla Costituente raffigura, come è stato esattamente detto, «un passaggio di testimone tra Orlando e Mortati, e dal punto di vista del primo c’è come la conclusione di un lunghissimo itinerario»⁵⁴. E quello del rapporto, in punto di metodo e di scuola, tra Orlando e Mortati è un capitolo ancora da scrivere.

5. Una conclusione che non può concludere

Su altri temi avrei potuto “raccontare” l’Orlando pensiero: dal diritto di resistenza individuale e collettiva⁵⁵ che, secondo Crisafulli, «segna uno dei punti democraticamente più avanzati della sua dottrina»⁵⁶, alla *teoria giuridica delle garanzie della libertà*, dove si sviluppa quel progetto di “sistemazione rigorosamente giuridica” delle libertà e dove si riafferma l’esistenza anche delle garanzie costituzionali delle libertà e dei diritti politici in cui queste si attuano⁵⁷. Oppure soffermarmi sugli ultimi suoi lavori, quando già quasi novantenne, si dedica a un innovativo e profetico tema *La rivoluzione mondiale e il diritto*, dove elabora il concetto di “Superstato” quale naturale risultante di un processo storico-evolutivo basato su successive e sempre più complesse aggregazioni: Orlando pensava all’Onu ma anticipava il tema del fenomeno europeo⁵⁸. Ancora, la prolusione all’anno accademico 1947-48 nella roma-

⁵³ Le cause della crisi dello Stato liberale erano già individuate da Santi Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi* (1909), pref. di A.E. Cammarata, Giuffrè, Milano 1969; v. altresì V.E. Orlando, *Sul concetto di Stato* (1910), in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, cit., 199

⁵⁴ Così, M. Fioravanti, *Vittorio Emanuele Orlando: il giurista*, cit. 26

⁵⁵ V.E. Orlando, *Della resistenza individuale e collettiva*, Loescher, Torino 1885

⁵⁶ Cfr. V. Crisafulli, *Significato dell’opera giuridica di Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 29

⁵⁷ V.E. Orlando, *Teoria giuridica delle garanzie della libertà*, in *Biblioteca di scienze giuridiche*, dir. da A. Brunatti, vol. V, Utet, Torino 1890

⁵⁸ V.E. Orlando, *La rivoluzione mondiale e il diritto*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1947 e anche negli *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano 1952, 781 ss.

na Sapienza e dedicata a *La crisi del diritto internazionale*⁵⁹ e poi il lungo saggio del 1951 sullo *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*⁶⁰, dove con la lanterna di Diogene prova a fare luce sugli sviluppi futuri del parlamentarismo nella nuova realtà costituzionale repubblicana.

Certo, al di là del notevole interesse che suscitano gli scritti poc'anzi ricordati, c'è un filo rosso che li lega e li tiene insieme. E' quello che era emerso subito, fin dal giovane Orlando della prolusione modenese, del costituzionalista che si fa teorico del diritto. Il quale, anche nel tramontare della sua attività scientifica, torna con insistenza sui vecchi motivi: i criteri tecnici, il metodo giuridico, il diritto privato, il diritto romano. Erano queste e rimangono queste le radici del suo pensiero costituzionalistico.

Provo a concludere. E' stato scritto, da Gaetano Azzariti, che è «necessario fuoriuscire dal mito, che ha accompagnato per lungo tempo il “padre” del diritto pubblico [anche per] individuare i limiti e i costi che l'egemonia orlandiana ha comportato»⁶¹. Il concetto di mito però può avere vari significati, non solo quindi riferibili alla sacralità del personaggio. Il mito può essere funzionale alle forme di esistenza della comunità e nello stesso tempo fornire i modelli dell'attività umana. Nel caso di Orlando di quella particolare attività umana, che è l'attività di studio e la ricerca scientifica. Non so dirvi ciò che è vivo e ciò che è morto nel pensiero di Orlando, ed è peraltro esercizio che non mi piace. Tutto vive e niente muore nella vita di uno studioso: vivono le sue opere, vive il suo insegnamento, vive la sua storia di uomo pubblico a difesa delle istituzioni e della libertà. Anzi, dirò di più: come ha scritto Capograssi a conclusione del suo saggio dedicato a Orlando, «Il suo tema deve essere ancora svolto, il suo problema deve essere ancora meditato. Così fanno i maestri. Non lasciano cose fatte ma cose da fare. Lasciano appunto da svolgere il tema della vita. Sono maestri appunto perché, invece di dire vane parole, lasciano parlare la vita, e stanno ad ascoltare, e invitano ad ascoltare, il tacito e santo discorso della vita»⁶².

⁵⁹ Pubblicata in *Rass. dir. pubbl.*, n. 1, 1949, 1-41, e ora nel testo originale in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2014 (www.nomos-leattualitaneldiritto.it)

⁶⁰ Pubblicato in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1951, 5 ss.

⁶¹ G. Azzariti, *op.cit.*, 47

⁶² G. Capograssi, *op.cit.*, 383