



**L'«ingerenza sociale dello Stato» nella dottrina giuridica e nell'azione politica di
Vittorio Emanuele Orlando**

di

Vittorio Teotonico *

SOMMARIO: 1. Una rapida introduzione al tema. – 2. L'attuale riflessione metateorica, essenzialmente critica, sulla dottrina di Vittorio Emanuele Orlando circa il ruolo dello Stato in ambito socio-economico. – 3. L'interesse per le tematiche sociali e l'«ingerenza» statale già chiaramente manifestato dall'Orlando giovane studioso. – 4. L'impostazione liberal-progressista mantenuta e ulteriormente sviluppata dall'Orlando politico. – 5. La complessità e l'attualità del pensiero e dell'opera orlandiana in subiecta materia. – 6. Alcune considerazioni finali.

1. Una rapida introduzione al tema

Non risulta affatto isolata e neppure minoritaria la dottrina contemporanea – definibile come “postorlandiana” – che considera la teoria (scientifica) e l'opera (anche politica) del fondatore della Scuola giuridica del diritto pubblico nazionale troppo datate e, perciò stesso, largamente inservibili, o, al limite, utilizzabili quale *argumentum a contrario* (vale a dire quale strumento retorico con cui avvalorare, per contrapposizione, una concezione rinnovata, più moderna, e, comunque, assai differente dall'epoca orlandiana, sia del ruolo dello Stato che del metodo da applicare allo studio del suo ordinamento). Tranne qualche voce fuori dal coro, quindi, il quadro complessivo dell'attuale riflessione metateorica su Vittorio Emanuele Orlando fornisce di quest'ultimo l'immagine – a nostro avviso distorta – del campione di quel legalismo-immobilismo, tipico della cultura giuridica liberale di fine Ottocento, artefice di un'unità statale autoritariamente calata dall'alto, anziché democraticamente forgiata dal basso. Sembra così essere divenuto una

* Ricercatore confermato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Dipartimento di Economia e finanza.

sorta di *cliché* quello secondo cui il pensiero e l'azione di Orlando siano talmente legati al modello di sviluppo borghese-capitalistico da mortificare sostanzialmente l'attività sociale dello Stato (o di altri poteri pubblici) e disattendere, quindi, gran parte delle nuove, molteplici e pressanti istanze provenienti dalla base popolare della nazione (che, in quello stesso frangente storico, inizia a prendere coscienza di sé come classe, rivendicando di essere composta anch'essa, come la stessa borghesia al comando del Paese, di cittadini *pleno iure*).

Ebbene, l'obiettivo fondamentale – e si spera non troppo ambizioso – di questo scritto è cercare di restituire alla figura del Padre della giuspubblicistica italiana, se non altro in *subiecta materia*, proprio quella flessibilità di ragionamento, quell'ampiezza di respiro, quella lungimiranza di prospettiva che troppo spesso oggi vengono perlopiù misconosciute o, quantomeno, sottovalutate. In realtà, nella sua corposa produzione bibliografica (nonché nella fittissima documentazione circa la sua intensa e svariata esperienza politico-istituzionale) non sono visibili tracce di un orientamento teso a negare «l'utilità dell'ingerenza» pubblica nei rapporti socio-economici e tanto meno a sminuirne la valenza storica. Sin da molto giovane, lo studioso palermitano, da un lato, si rivela pienamente consapevole di come l'interventismo statale, «con processo graduale ma continuo e sicuro», al di là delle contrarie «elucubrazioni dottrinali», si vada affermando e allargando «in tutti i popoli civili» per corrispondere al meglio all'evoluzione e alla diversificazione dei «bisogni effettuali dell'ambiente»¹; dall'altro lato, si rende auspicante della formazione in Italia di un «partito di governo» che, senza disconoscere «i principi

¹ V.E. ORLANDO, *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione* (1887), in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, ristampa inalterata, Giuffrè, Milano, 1954, 152 ss. Egli spiega, altresì, come, per assicurare il benessere e il progresso sociale, gli sforzi non vadano concentrati solo sulla cura materiale dei cittadini. V., ad es., il suo scritto sugli *Sviluppi storici del diritto amministrativo in Italia dal 1890 al 1950* (1952), in V.E. ORLANDO, *Scritti giuridici vari (1941- 1952)*, Giuffrè, Milano, 1955, 206, in cui scrive che l'attività statale in campo sociale consente «un maggior benessere dei consociati, sotto l'aspetto fisico (sanità del gruppo) come economico (produzione, circolazione e distribuzione della ricchezza) come spirituale (cultura in senso amplissimo, comprendente scienze e arti)». In modo più incisivo Orlando ne *La parola, la scrittura, la stampa* (Milano, 28 maggio 2011), estratto da *La cultura e popolare*, n. 10, 1912, 13 ss., sostiene che «promuovere la coltura popolare» costituisce un compito prioritario ed indefettibile dello Stato, il quale deve far sì che la diffusione del sapere sia come la costruzione di un «edificio immane», che non ha mai fine e la cui proprietà spetta a tutti, non potendo nessuno vantare su di esso diritti o privilegi esclusivi.

fondamentali» dell'ordinamento, «propugni larghe riforme sociali» e, di conseguenza, faccia rientrare anche le posizioni ideologiche estreme «nella così detta orbita costituzionale»².

Prima di ripercorrere quegli ulteriori passaggi, che reputiamo più significativi, della sua opera scientifica e politica inerenti l'argomento in analisi, proviamo a fornire alcuni esempi di quelle metateorie surricordate, le quali appaiono, nel loro complesso, rivelare una certa tendenza alla (eccessiva) semplificazione e alla (sostanziale) omologazione dei giudizi (in senso negativo).

2. L'attuale riflessione metateorica, essenzialmente critica, sulla dottrina di Vittorio Emanuele Orlando circa il ruolo dello Stato in ambito socio-economico

Per quanto non sempre adeguatamente motivata, appare piuttosto ricorrente la tesi che vuole Orlando, sin dal suo esordio sul panorama scientifico nazionale, assumere, e poi, mai abbandonare, un'impostazione formalistica e "asettica" del tutto funzionale al mantenimento dello *status quo* all'interno del sistema timocratico, e, per taluni versi, anche autoritario, sviluppatosi nel nostro Paese dopo il raggiungimento dell'unità nazionale. In quest'ottica, la pretesa di «purificazione» del diritto pubblico italiano da Orlando avanzata, nell'ultimo scorcio del diciannovesimo secolo, sulla scorta dell'esperimento già condotto dalla pandettistica tedesca, si risolverebbe sostanzialmente in una strenua difesa della razionalità del metodo giuridico «nei confronti di più giovani e fervidi metodi scientifici di interpretazione della società e dello Stato»³. La complessità del reale, le domande generali, le scelte valutative, il nesso tra competenze disciplinari e potere statale, i rapporti con la politica, con la vita e con la storia, per Lui, diverrebbero scientificamente «invisibili» appunto «perché la scienza del diritto pubblico conoscerebbe solo le forme fissate dallo specialismo giuspubblicistico»: dal punto

² V.E. ORLANDO, *Questione sociale e questione politica*, in *Rass. sc. pol.*, vol. II, 1885, 419 s. Il nostro A. conclude precisando che alla salute delle istituzioni statali non nuoce affatto «l'esistenza di partiti fieramente avversi», 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» (p. 420).

³ G. BERTI, *La parabola della persona Stato (e dei suoi organi)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno. Itinerari moderni della persona giuridica*, 1982/1983, 1013 s.

di vista squisitamente scientifico l'unica realtà che possa contare e venire compresa sarebbe «la forma giuridica, il sistema dei dogmi del formalismo giuspubblicistico»⁴. Orlando ancorerebbe la scienza del diritto pubblico ai concetti di «forma» e di «calcolo», che, per la loro precisione e fissità, si porrebbero in perfetta linea con l'esigenza della classe dominante di invarianza dell'assetto socio-economico e, quindi, in piena conformità «ad una politica moderata, quando non scopertamente conservatrice»⁵. Detto diversamente, Egli non verrebbe mai meno al rigore del proprio metodo scientifico, che, basato su teorizzazioni stabili e definitive, mostrerebbe, quale sua ultima finalità, quella di preservare lo Stato dai condizionamenti storici così sottraendolo, in particolare, alle pressioni esercitate dalla società politica e civile, «crescentemente strutturate in partiti e in interessi organizzati»⁶.

⁴ Cfr. G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana tra Ottocento e Novecento*, Giuffrè, Milano, 1980, 213.

⁵ M. NARDOZZA, *Il problema della «crisi dello Stato»: Giuseppe Capograssi e la cultura giuridica italiana del Novecento*, in *Dir. soc.*, 1997, 380 s. A suo avviso, le oscillazioni all'interno della dottrina del giurista siciliano verrebbero sopravvalutate da una parte della storiografia giuridica che non si avvedrebbe dell'immutabilità degli suoi elementi di fondo: i «presupposti gnoseologici» orlandiani – prosegue Nardozza – «rimarranno sempre solidamente ancorati al teorema pandettistico e ad una precisa lettura (non l'unica di quegli anni) che vi veniva proposta dello Stato». In modo conforme M. D'ALBERTI, *Gli studi di diritto amministrativo: continuità e cesure fra primo e secondo Novecento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 1293 ss., ritiene non solo che Orlando, assieme a Ranalletti, confermi «l'eredità statalistica e legalistica» proveniente dalla Germania (p. 1294), ma anche che il suo metodo giuridico si risolve essenzialmente «nella sostanziale separazione fra categorie giuridiche e politiche e nell'impiego di concetti ritenuti universali e immutabili, secondo la tradizione pandettistica» (p. 1309). Almeno in parte diversa è l'opinione di L. TORCHIA, *La scienza del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 1105 ss. Quest'ultima, invero, ritiene che la scienza del diritto amministrativo, almeno fino alla metà del Novecento, «imbriglia il cambiamento sterilizzandolo mediante categorie astratte e astoriche o ritenendolo irrilevante e contingente quando il contrasto con quelle categorie è troppo acuto» (p. 1109). Subito dopo, però, precisa che questa sua inflessibilità e questa sua indifferenza, mantenuta anche rispetto ai mutamenti prodotti dal regime fascista, la porta lontano «dal realismo del quale pure si potevano trovare tracce significative nella produzione di V.E Orlando e di S. Romano e di aderire ad un formalismo tanto astratto quanto improduttivo» (p. 1110). F. SPANTIGATI, *La formazione del giurista strumentale alla costruzione del «sistema»*, in *Pol. dir.*, 1997, 129 s., il quale contesta anche la qualificazione di «giuridico» attribuita la metodo orlandiano in virtù della considerazione che «altri metodi didattici sarebbero stati ugualmente giuridici e forse più ricchi di spunti intellettuali e di capacità operativa».

⁶ M. FOTIA, *Il liberalismo incompiuto. Mosca, Orlando, Romano tra pensiero europeo e cultura meridionale*, Guerini e Associati, Milano, 2001, 116 ss. Ad avviso di S. SICARDI, *La scienza costituzionalistica italiana nella seconda metà del XIX secolo*, in *Dir. soc.*, 1999, 659 ss., con la rivoluzione orlandiana di fine Ottocento «il diritto pubblico (e, più in part., costituzionale)

Si rileva, altresì, come la Scuola nazionale del diritto pubblico venga indotta dal suo fondatore-controllore ad interpretare in modo univoco e mirato il proprio compito, vale a dire «legittimare l'assetto delle norme e delle istituzioni positive, fornendo 'razionali' descrizioni di quegli assetti»⁷. Quasi che il metodo giuridico "importato" in Italia da Orlando, per via delle torsioni legalistiche e autoritarie di cui sarebbe foriero, divenga sempre più incoerente e inadeguato, attenuando progressivamente, nei suoi seguaci, la capacità di risolvere problemi concreti. Quel caposcuola farebbe (e indurrebbe i propri allievi a fare altrettanto) «l'esperienza del distacco dai dati della realtà istituzionale a favore dell'esercizio di una tecnica raffinata ma spesso sterile», causando, per diversi decenni, una «grave tara» nella scienza giuspubblicistica⁸.

Orlando, per tutto il corso della sua lunghissima attività di studio, rimarrebbe fedele alla propria idea di «giurista liberale, costruttore di una scienza del diritto pubblico in chiave di teoria del liberalismo autoritario»⁹. Egli, in altri termini, nella

assume il carattere di disciplina "tecnica" e specializzata, essenziale non tanto alla crescita, in generale, dell'opinione pubblica, quanto invece alla formazione specialistica delle élites dirigenti (politiche e amministrative) della Nazione» (p. 659). In questo modo, quel metodo «rigoroso e nitido», da Lui propugnato, appare capace di fornire alla stessa classe dirigente ciò di cui essa ha più bisogno (perlomeno in quel momento storico): un linguaggio comune e «spirito di corpo» che preservi «da eccessivi condizionamenti politico-sociali, proteggendo allo stesso tempo da spinte eversive» (pp. 660 s.). Per A. LUCARELLI, *Modelli liberali alla Costituente nel pensiero di Vittorio Emanuele Orlando: la conciliabilità tra Rechtsstaat e governo parlamentare*, in *Diritto e cultura*, n.1-2, 1997, 505 ss., spec. 520 s., 528 e 542 ss., Orlando, al tempo della prolusione palermitana e della sua più feconda elaborazione scientifica (in cui è Egli profondamente ispirato da una visione veteroliberale e il suo obiettivo fondamentale è reagire agli eccessi in senso storico, filosofico e soprattutto politico) è restio a trattare *ex professo* dei nuovi corpi intermedi tra Stato e cittadini e, soprattutto, si disinteressa del «"problema" dei partiti», dei quali, al limite, tratta incidentalmente e indirettamente, «assorbendo la loro azione nell'individuale libertà di riunione e di opinione» ed evitando, così, di far assumere agli stessi «un ruolo alternativo rispetto all'organizzazione statale».

⁷ G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia: profili di amministrativisti preorlandiani*, Il Mulino, Bologna, 1981, 214 s.

⁸ S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 1971, 48.

⁹ G. AZZARITI, *Il liberalismo autoritario e la costruzione dello Stato unitario italiano. Vittorio Emanuele Orlando, un liberale al servizio dello Stato*, in *Dem. dir.*, n. 1-2, 2011, 117 ss., 129. Sul punto M. FOTIA, *Il liberalismo incompiuto. Mosca, Orlando, Romano tra pensiero europeo e cultura meridionale*, cit., 247 s., sostiene che Orlando, rispetto alla giuspubblicistica, così come Mosca, rispetto alla scienza politica, operi, piuttosto che una vera rifondazione, un mero riassetto, imperniandola «su un vecchio modello statocentrico, in netta contrapposizione con il più moderno modello sociocentrico». Così, entrambi gli studiosi palermitani, partendo da una concezione classista della società, mirerebbero, tramite il rafforzamento del potere di controllo

misura in cui ritiene che tutto ciò che si muove al di fuori dell'ordine statale esuli dall'ambito di studio dei cultori del diritto pubblico, pretenderebbe che essi, al par suo, nascondessero «la società dietro ad uno Stato» non soltanto sovrano ma anche «onnipotente» e, ad ogni modo, si astenessero dall'«analizzare i motivi storici e politici di fenomeni quali il crescente interventismo statale»¹⁰. La sua Scuola nascerebbe, senza mai cancellarle, «con un'impronta retriva e una missione spiccatamente conservatrice: rifondare la scienza giuridica trasformando il diritto costituzionale da terreno di riconoscimento e garanzia dei diritti in strumento di conservazione dei rapporti esistenti», vale a dire espungendo, «dal diritto e dalla società, il conflitto e, attraverso esso, il pluralismo politico e sociale»¹¹.

Seguendo il medesimo percorso argomentativo, c'è chi sottolinea come, per il Maestro siciliano, solo in antitesi al pluralismo socio-politico possa «aversi giuridicità, costituzionalismo, Stato». Da ciò maturerebbe la sua convinzione, mantenuta finanche in Assemblea costituente, di un diritto pubblico nazionale che, specie ai partiti, ma anche ai sindacati, agli enti territoriali e ad altri organismi intermedi, restringa «ogni spazio, fino a soffocarne l'esistenza: una convinzione che risalì[rebbe] a come era avvenuta in Italia e Germania la formazione dello Stato moderno» (e che esprimerebbe, teoricamente, l'astratta personificazione dell'unità della nazione, la quale, a sua volta, produrrebbe, concretamente, «tutta una serie di implicazioni alla tedesca non sempre compatibili col costituzionalismo all'inglese del precedente costituzionalismo italiano», e, comunque, in stridente contrasto con

sociale dello Stato liberale, alla conservazione dell'ordine esistente e, dunque, all'esclusione di nuovi protagonisti (classe operaria, associazioni sindacali, partiti di massa, ecc.) dalla scena politico-istituzionale. In senso analogo L. MANGONI, *Gli intellettuali alla prova dell'Italia unita*, in G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. III, *Liberalismo e democrazia* (1887-1914), Laterza, Roma-Bari, 1999, 459 ss., e, da ultimo, C. DE FIORES, *Ascesa e declino del metodo orlandiano*, in *www.rivistaaic.it* (30 dicembre 2017), *passim* e spec. 24 ss.

¹⁰ F. FRACCHIA, *Specialità dell'amministrazione e del diritto amministrativo nelle riflessioni di V.E. Orlando, S. Romano, O. Ranalletti e F. Cammeo*, in R. FERRARA, S. SICARDI (a cura di), *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia. Amministrativisti e costituzionalisti a confronto*, Cedam, Padova, 1998, 519 ss., 525 s.

¹¹ C. DE FIORES, *Ascesa e declino del metodo orlandiano*, cit., 9 e 14.

«la dottrina del diritto pubblico francese»)¹².

Qualcun altro, in modo non troppo dissimile, nota come quel Maestro intraprenda e i suoi proseliti continuino un'opera di formalistica depurazione metodologica delle discipline giuspubblicistiche e di drastica riduzione dei relativi orizzonti di indagine, in funzione della difesa dell'autorità-centralità statale e degli originari «privilegi dell'alta borghesia professionale ed agraria» (e, per converso, in opposizione alle nuove istanze provenienti dalle masse popolari e dall'imprenditoria industriale). Con ciò gli studi di diritto pubblico, posti «al servizio di un'esigenza politica di carattere essenzialmente reazionario», andrebbero progressivamente incontro all'isolamento (scientifico) e all'isterilimento (contenutistico), rimanendo in tali condizioni almeno fino alla metà del Novecento¹³.

E qualcun altro ancora, sostiene che, per via delle proprie «preferenze politiche», il nostro scienziato si preclude, fin dall'inizio, la possibilità di una «lettura alternativa della situazione storico-politica» e sviluppi un «impietoso,

¹² L. COMPAGNA, *loc. ult. cit.* In modo simile v. T.E. FROSINI, *Vittorio Emanuele Orlando costituzionalista e teorico del diritto*, in *www.rivistaaic.it* (16 settembre 2016), 3 e 11, e C. DE FIORES, *Ascesa e declino del metodo orlandiano*, cit., 6 e 9 s.

¹³ In tal senso v. A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1880-1945)*, Giuffrè, Milano, 2009, 92 ss. Egli, tuttavia, non solo ravvisa alcuni indiscutibili effetti positivi, specie sotto il profilo organizzativo e culturale, prodotti dalla svolta orlandiana (tra cui quello di aver creato una Scuola giuridica nazionale e, così, fornito un apporto decisivo alla costruzione dello Stato unitario e all'integrazione degli studiosi di diritto in esso) (p. 90), ma sembra far risalire in capo non tanto al Maestro palermitano (disponibile a riconsiderare almeno parzialmente le proprie posizioni originarie), quanto ad alcuni autori successivi (Ranelletti, *in primis*, molto più fedelmente legato alla costruzione dello Stato-persona), la rigida applicazione dei suoi criteri tecnici e, con essi, del dogmatismo formalistico e del modello pandettistico (82 ss.). Inoltre, lo stesso Sandulli ritiene, sulla scorta di F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in F. BENVENUTI, G. MIGLIO (a cura di) *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, Neri Pozza, Vicenza 1969, 77 s., che, almeno inizialmente, la causa della reazione formalistica della nuova giuspubblicistica italiana, specie nel settore amministrativo, vada rinvenuta nell'estraneità rispetto alla coscienza sociale di una parte importante della legislazione postunitaria, che, venendo «calata dall'alto», ha indotto a ritenerla «come un qualche cosa di valido in sé», a prescindere dalla sua collocazione sistematica. In argomento M.A. TUCCI, *Il metodo giuridico di V.E. Orlando nella sua formulazione originaria quale strumento per un rinnovamento del diritto amministrativo contemporaneo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1199, 1209 s., ravvisa che quella per un «modello di Stato centralizzato ed autoritario» costituisce per Orlando una scelta obbligata, che prescinde dalle sue convinzioni politiche, in quanto, nel particolare frangente storico in cui concepisce la sua rivoluzione metodologica, le esigenze di rafforzare l'unità e di evitare il rischio di smembramento appaiono così «concrete da relegare in secondo piano ogni altra considerazione».

ingeneroso e, forse, non del tutto veritiero quadro degli uomini nell'incipiente processo di democratizzazione della società italiana», conservando sempre un'«improbabile “etica aristocratica” opposta al popolo e alle plebi postulanti»¹⁴. Insomma, questa esaltazione della «primazia dello Stato borghese sul cittadino» sarebbe un'operazione politico-culturale mirata a mascherare, «più o meno consapevolmente, la realtà con le sue tensioni e i suoi fermenti»¹⁵. Da qui conseguirebbero «il 'riduzionismo' giuridico, la subordinazione e l'assorbimento della società nello Stato-persona», vale a dire l'annullamento, in una superiore sintesi unitaria, del pluralismo politico e del conflitto di classe¹⁶, che, in definitiva,

¹⁴ A. LUONGO, *Lo Stato moderno in trasformazione. Momenti del pensiero giuridico italiano del primo Novecento*, Giappichelli, Torino, 2013, 48 ss., spec. 66, 68 e 72. Anche sulla scorta di G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà*, Giuffrè, Milano, 1967, 127 s., A. LUCARELLI, *Modelli liberali alla Costituente nel pensiero di Vittorio Emanuele Orlando: la conciliabilità tra Rechtsstaat e governo parlamentare*, cit., 552, pur riconoscendo diversi profili di perdurante attualità nel pensiero orlandiano (specie sul tema della forma di governo italiana), lo ritiene, «ancorato, tuttavia, a principi autoritari ed elitari del liberalismo classico», ovvero a una limitata maturità sotto il profilo democratico. Per 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, 153, può considerarsi «formalista» la considerazione che Orlando ha dello Stato in quanto essa è «tesa ad ipostatizzarlo nelle sue manifestazioni di sovranità», escludendo «dal proprio orizzonte di interessi il momento – pur obiettivamente esistente – della mediazione tra istituzioni e realtà sociale». V., altresì, A. MASSERA, *Orlando, Romano, Mortati e la forma di governo. Profili storico-dogmatici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 211 ss., 214 s., secondo cui «la stessa rappresentanza [parlamentare] è per Orlando nozione tecnicamente (e cioè con portata giuridica) ben delimitata, priva di connotati politici rilevanti». Massera precisa che l'elezione attraverso cui essa si determina viene intesa dallo studioso siciliano non come «delegazione di poteri», ma come «designazione di capacità» proprio perché così Egli riesce ad «eludere il “rischio” dell'incidenza degli interessi sociali sulle istituzioni che compongono il “governo”». Questa presunta concezione giuridica orlandiana, alquanto autoritaria e socialmente insensibile, viene stigmatizzata anche da M. DOGLIANI, *Sovranità e prerogative parlamentari*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, a cura di L. VIOLANTE, con la collaborazione di F. PIAZZA, Einaudi, Torino, 2001, 1021 ss., spec. 1023, nella misura in cui gli appare volta a «scarnificare la sovranità del Parlamento, rendendola avulsa dalla funzione politico-rappresentativa intesa come trasmissione di domande sociali concrete». Così – conclude Dogliani – «si preserva quella sovranità, ma tutta rinchiudendola e isolandola dentro lo stretto circuito interorganico, eccentrico e autoreferenziale rispetto alla società».

¹⁵ ... e comporterebbe, altresì, sul piano scientifico-metodologico, un'aspirazione alla «purezza» che, sbarrando la strada alla pretesa irrazionalità della storia e della politica, genererebbe schemi concettuali sempre meno in grado di attagliarsi alla situazione dell'Italia postottocentesca: E. CASETTA, *Continuità ed evoluzione nello studio del diritto pubblico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1996, 745 s.

¹⁶ Così G. CIANFEROTTI, *Lo Stato nazionale e la nuova scienza del diritto pubblico*, in *Il contributo italiano alla storia del Pensiero – Diritto*, in *www.treccani.it* (2012). M. FIORAVANTI, *Popolo e Stato negli scritti giovanili di Vittorio Emanuele Orlando (1881-1897)*, cit., 143, riferendosi alla dottrina del

vorrebbe celare, anche «sul piano ideologico, le debolezze del corpo reale dello Stato» stesso¹⁷.

Questo suo misoneismo, intriso di autoritarismo, si manifesterebbe, poi, anche e soprattutto in avvio della nuova fase repubblicana, durante la quale Egli pretenderebbe di relegare le norme costituzionali «nel cielo dei principi», cospirando, alla stessa stregua di altri esponenti della oramai vecchia cultura giuridica borghese, a delineare una precisa strategia volta al loro «congelamento» o comunque a negarne l'immediata precettività¹⁸. Sul punto si precisa, che, proprio per questo, già in fase di prima attuazione della Carta del '48, e comunque non oltre la metà degli anni Sessanta, si assisterà all'inesorabile, definitivo crollo dell'obsoleta «impalcatura» eretta dall'introduttore del metodo giuridico¹⁹, e, conseguentemente, alla necessaria elaborazione di altre «configurazioni dogmatiche» maggiormente pertinenti con l'attualità²⁰.

In definitiva, per la stragrande maggioranza degli autori contemporanei Orlando rimarrà costantemente, lungo tutto il corso della sua vita, vuoi in qualità

giovane Orlando così si esprime: «è nel momento in cui si cerca di eludere le contraddizioni della società civile riunificandole in un 'popolo', che si finisce per precludersi una visione articolata e dinamica delle soggettività agenti a livello pubblicistico, che si apre la via ad una considerazione scientifica fondata esclusivamente sulla centralità dello Stato-persona». Cfr., inoltre, F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Vita e Pensiero, Milano, 1999, 30, secondo cui «la viva opposizione», da Orlando mantenuta per tutta la vita, contro i partiti politici è legata alla preoccupazione che questi possano inoculare nella dialettica parlamentare, e quindi nello Stato, il «virus» micidiale dei contrasti degli interessi e di classe.

¹⁷ S. CASSESE, *Tre maestri del diritto pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 26.

¹⁸ L. FERRAJOLI, *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*, Roma-Bari, 1999, 57. V. anche P. RIDOLA, *Gli studi di diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 1253 ss., il quale attribuisce a Orlando «una posizione di incompiutezza a tratti ruvida nei confronti di trasformazioni costituzionali, che imponevano di ricostruire su basi dogmatiche in larga misura inedite il rapporto fra Stato e società, posizione che, sia alla Costituente che negli anni immediatamente successivi, avrebbe ispirato un atteggiamento decisamente critico [...] nei confronti dell'impianto e di singole opzioni della Costituzione repubblicana» (p. 1254).

¹⁹ Così G. AMATO, *Diritto costituzionale*, in S. CASSESE (a cura di), *Guida alla Facoltà di Giurisprudenza*, Il Mulino, Bologna, 1978, 89, il quale osserva come, negli anni immediatamente successivi alla sua entrata in vigore, la Costituzione sia stata da molti «studiata sulla base dei medesimi "principi istituzionali" che Orlando aveva teorizzato, quelli ispirati in realtà alla supremazia e alla centralità di uno Stato fondamentalmente autoritario, quanto mai lontano dal nuovo sistema».

²⁰ In questi termini F. LANCHESTER, *Momenti e figure del diritto costituzionale in Italia e Germania*, Giuffrè, Milano, 1994, 44, il quale richiama lo scritto di Giuliano Amato citato alla nota che precede.

di cultore del diritto, vuoi nella veste di servitore della Patria, prigioniero «di una visione sostanzialmente statica, resistente alle novità della storia» e, perciò stesso, risolutamente contraria a qualsiasi apertura in senso democratico e pluralistico (o, più semplicemente, sociale), che vada oltre quell'angusta e paternalistica impostazione dei «liberali di prima generazione»²¹.

3. L'interesse per le tematiche sociali e l'interventismo statale già manifestato dall'Orlando giovane studioso

Dando una scorsa, men che superficiale, all'opera scientifica del Maestro siciliano, si ha l'impressione di una scarsa o, comunque, non piena consequenzialità tra i giudizi critici espressi da quella letteratura postorlandiana, appena passata in rassegna, e i contenuti di questa stessa opera, che, con specifico riguardo al tema in esame, ci accingiamo ora ad analizzare più in dettaglio.

A metà del secolo scorso, Orlando, in una tarda pagina, scritta alla soglia dei novant'anni, rileverà come lo Stato, attraverso il costante accrescimento del proprio apparato amministrativo e della propria capacità d'intervento nei rapporti economico-sociali, sia divenuto, oltre che il principale «distributore della ricchezza», anche «l'espressione etica e spirituale della convivenza umana in colleganza creatrice con ogni scienza e con ogni arte, dalla poesia all'architettura, alla musica, ad ogni espressione di bellezza, ad ogni conoscenza di verità, ad ogni fonte di utilità, di salute fisica e di equilibrio morale, artefice, esso stesso, della felicità del popolo». Negare tutto ciò – Egli concluderà sul punto – «sarebbe una cecità volontaria e l'attribuirvi una origine patologica non sarebbe proporzionato alla grandiosità del fenomeno»²².

La sua consapevolezza in merito a questo processo, praticamente inarrestabile, ha, però, radici ben più risalenti. Infatti, già nel 1886, a solo ventisei

²¹ M. FOTIA, *Il liberalismo incompiuto*, cit., 247 ss.

²² V.E. ORLANDO, *Giorgio Jellinek e la storia del diritto pubblico generale* (1949), in ID., *Scritti giuridici vari* (1941- 1952), cit., 126. All'interno del più ampio ragionamento orlandiano, questo breve *excursus* sull'ingerenza sociale dello Stato è funzionale a dimostrare quanto l'ambito di studio della giuspubblicistica si sia nel tempo accresciuto «per estensione e per profondità», acquisendo territori prima del tutto sconosciuti, ovvero dominati dalla filosofia, dall'economia o da altre scienze non giuridiche (ivi, 124).

anni, Egli scrive: «Il carattere dello Stato moderno tende sempre più a specificare il proprio fine nel senso della tutela e dell'ingerenza nei rapporti sociali. È cotesto un fenomeno di cui si potrà diversamente giudicare la portata, il limite e la convenienza, ma che dovrà riconoscersi come un fatto esistente»²³. In altre pubblicazioni di poco posteriori, alla constatazione dell'estrema rilevanza e dell'assoluta incontrastabilità del fenomeno dell'«ingerenza sociale dello Stato» si affianca quella del grave ritardo della letteratura scientifica italiana del tempo, che, ancorata a vecchi schemi concettuali, risulta largamente incapace di cogliere gli elementi essenziali del medesimo fenomeno e di ricomporli in una trattazione sistematica²⁴.

In questi scritti della sua prima fase produttiva, Orlando, nel dare conto delle trasformazioni in senso sempre maggiormente interventista dello Stato moderno²⁵,

²³ V.E. ORLANDO, *Studi giuridici sul Governo parlamentare* (1886), in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, cit., 380. Anche qui il riferimento all'ingerenza pubblica nel sociale è meramente incidentale in quanto serve all'Autore solo per chiarire meglio come i provvedimenti adottati dal Parlamento in questo settore ordinamentale abbiano spesso solo la forma delle leggi (appunto per questo chiamate «improprie»), apparendo per il resto avere caratteri del tutto simili ad atti tipicamente esecutivi o comunque governativi. In definitiva, per Orlando, le modalità di esplicazione dell'interventismo pubblico sono la rappresentazione plastica, o comunque un'ulteriore concreta dimostrazione, della fallacia della teoria illuministico-rivoluzionaria della rigida separazione dei poteri.

²⁴ V.E. ORLANDO, *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, cit., *passim*, e ID., *Principii di diritto amministrativo*, Barbera, Firenze, 1891, 41 ss., 265 ss., 273. U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Il Mulino, Bologna, 1989, 255, precisa che proprio questa sua consapevolezza (la consapevolezza, cioè, in ordine alla mancanza in Italia di una scienza amministrativistica «corrispondente all'estensione e all'importanza» raggiunte dall'attività sociale dello Stato) lo spinge alla «grande impresa di una trattazione completa del diritto amministrativo» che inizia a mettere in atto sul volgere dell'Ottocento.

²⁵ Quello dell'ingerenza sociale dello Stato è un tema piuttosto ricorrente, se non uno dei principali *leitmotiv*, che caratterizza la produzione orlandiana specie nell'ultimo scorcio dell'Ottocento e a metà del Novecento. Invero, anche nella sua *Prefazione*, risalente al 1897, a V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Soc. Ed. Libreria, Milano, 1900, XII s., il Maestro palermitano affronta il problema ribadendo che «è ormai notissimo il fatto che mentre le scuole scientifiche disputavano accanitamente sulla utilità dell'ingerenza dello Stato, questa, con un processo graduale ma continuo e sicuro, si allargava ed affermava in tutti i popoli civili». Ed altrettanto farà nell'introduzione all'ultima edizione, quella del 1952, del suo manuale di diritto amministrativo (v. *Sviluppi storici del diritto amministrativo in Italia dal 1890 al 1950*, cit., 206 ss.), in cui affermerà, tra l'altro, che «l'intervento dello Stato nei rapporti sociali [...] ha seguito una linea di incremento ininterrotto e sempre più intenso, durante tutto il secolo XIX e [...] ha poi raggiunto apici culminanti [e talvolta persino] totalitari proprio in questa prima metà del secolo XX» (p. 207).

se, da un lato, dichiara di volere iniziare a tracciare le linee portanti «della vasta e complessa materia»²⁶, dall'altro lato, intende dimostrare «il definitivo eclissarsi di quelle filosofie contrattualistiche ed individualistiche che avevano dominato gran parte della speculazione politica settecentesca ed ottocentesca»²⁷. Per una parte della letteratura scientifica, assai vicina al giurista siciliano, Questi, proprio laddove si occupa dell'intervento pubblico nei fatti socio-economici, lì, meglio che in altri ambiti tematici, manifesta come il suo liberalismo non sia quello che, alle origini dello Stato moderno, assegnava a quest'ultimo il limitato compito di sancire i diritti economici e provvedere alla «tutela della sicurezza e dell'ordine e della pace»²⁸. Un'altra parte della dottrina, meno risalente, intravedendo nei lavori orlandiani in argomento una concezione marcatamente organica dei rapporti tra Stato e società, giunge a considerarli come anticipatori di alcuni postulati non solo della teoria istituzionale romaniana – in particolare quello che vuole «un'istituzione-Stato autoritariamente organizzante e risolvete i contrasti tra la pluralità delle organizzazioni socio-economiche» – ma anche della ancor più in là da venire dottrina corporativa dello Stato fascista²⁹.

A prescindere da qualche legittima perplessità che si può avanzare su quest'ultima affermazione³⁰, resta il fatto che Orlando non sposa mai la versione

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ M. FIORAVANTI, *Popolo e Stato*, cit., 120.

²⁸ O. RANELLETTI, *Vittorio Emanuele Orlando nel Suo pensiero e nella Sua opera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 267 s. Per C. MOZZARELLI, S. NESPOR, *La codificazione del diritto amministrativo. Giuristi e istituzioni nello Stato liberale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 1134, Orlando «prende atto delle trasformazioni avvenute e della inadeguatezza dei principi liberali classici, superati come sono dai fatti, a fondare il diritto amministrativo, mentre questi ultimi, i fatti nuovi, come l'interventismo dello Stato, debbono ora costituire il punto di partenza del diritto amministrativo».

²⁹ G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana tra Ottocento e Novecento*, cit., 154 s. V. anche M. FIORAVANTI, *op. cit.*, 119 e 123, il quale sostiene che nel giovane Orlando la critica alla teoria filosofica della rigida divisione dei poteri (incapace «di individuare unica funzione di governo») e il riconoscimento della rilevanza *de facto* (più che *de iure*) dell'«ingerenza sociale dello Stato» preludono ad una «sintesi 'superiore'», riconducibile al concetto di «personalità giuridica dello Stato», ovvero sia fondata «su una sostanziale avversione verso il pieno dispiegarsi della società civile borghese con il suo carico di contraddizioni, con la sua pluralità di contrastanti interessi».

³⁰ Se, per un verso, non si può negare che, in un primo momento, Orlando assecondi «l'esperimento fascista», giacché da Lui ritenuto capace di «rassodare il principio di autorità contro gli innegabili eccessi di degenerazioni demagogiche» (V.E. ORLANDO, *Niente è più*

esasperatamente atomistica e iperliberista del primo costituzionalismo mai considerando l'autorità sovrana, perlomeno così come strutturata e funzionante nel mondo occidentale moderno, come legittimata o, peggio, tenuta ad «abbandonare ciascuno al proprio destino»³¹. Al contrario, già nelle sue iniziali ricerche sull'ordinamento statale, sembra assecondare la sempre più accentuata propensione dei poteri pubblici a rendersi parte attiva a favore della cittadinanza, operando sia sul piano normativo, specie tramite leggi tributarie e di spesa (ciò per la semplice ragione che «è assai difficile che un ordinamento qualsiasi di un pubblico servizio, o il determinarsi della volontà dello Stato per un indirizzo qualunque di sociale ingerenza, non abbia effetti di aggravio sulle finanze dello Stato»³²), sia, e soprattutto, sul piano esecutivo-burocratico (atteso che la compagine amministrativa pubblica, dovunque in crescita³³, gli appare «nella duplice veste di struttura fondamentale dello Stato, garante della continuità istituzionale al di là delle mutevoli soluzioni politiche, e di fattore di avanzamento

intollerabile della contrapposizione tra Patria e libertà (Palermo, Teatro Massimo, 30 luglio 1925), in ID., *Salvare l'Italia. Discorsi extraparlamentari. A cura di Fabio Grassi Orsini*, Libro Aperto, Ravenna, 2012, 155), per altro verso, bisogna ricordare che Egli, contrariamente alla maggioranza della cultura giuridica italiana dell'epoca (tra cui v'è da annoverare il suo stesso allievo Santi Romano), 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» (ivi, 153 e 155), 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. Eviterà così ulteriori compromissioni senza, peraltro, tralasciare la produzione scientifica 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» (P. CALAMANDREI, *Orlando avvocato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 14).

³¹ V.E. ORLANDO, *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, cit., 155. Egli, discostandosi dalla filosofia di Herbert Spencer, si rifiuta di considerare quella dei cittadini «come una lotta per l'esistenza, donde si deduce la necessità di abbandonare ciascuno al proprio destino, allo Stato non rimanendo che l'ufficio di giudice del campo, in questo grande torneo: raccogliere i morti e complimentare i vittoriosi».

³² V.E. ORLANDO, *Studi giuridici sul Governo parlamentare*, cit., 381.

³³ ... non solo in Germania (in cui la burocrazia costituisce «uno degli elementi più efficaci della grande potenza da quella nazione raggiunta») e in Francia (la quale è stata «rovinata dai suoi principi e dai suoi uomini di Stato, e salvata dalla gerarchia poggiante sull'umile funzionario»), ma persino nella stessa Inghilterra (dove «il liberismo più intollerante» ha ceduto il passo alla legislazione sociale e alle riforme che a poco a poco hanno rimpiazzato con una capillare organizzazione burocratica statale e locale l'«antica amministrazione onoraria e gratuita dei cittadini benestanti»): V.E. ORLANDO, *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, cit., 157 s.

sociale, al quale è affidato l'intervento sui concreti problemi della società civile»³⁴). Significativo, in tal senso, è che, nel 1891, in occasione dell'uscita dei suoi *Principii di diritto amministrativo* – il cui libro sesto è integralmente dedicato all'«attività sociale» dell'amministrazione – il giovane studioso palermitano venga rimproverato, sulle pagine del “liberista” *Giornale degli economisti*, di assecondare eccessivamente, tramite l'accentuazione del concetto di personalità giuridica dello Stato, la crescente burocratizzazione della pubblica amministrazione e la progressiva «ingerenza dello Stato negli atteggiamenti della convivenza sociale»³⁵.

Allo scopo di comprendere meglio la “vocazione” sociale e democratica del nostro giovane Autore possiamo aggiungere ancora alcune brevi considerazioni su due specifici temi caratterizzanti il suo iniziale magistero scientifico. V'è da ricordare, innanzitutto, che Orlando, fin dalla pubblicazione della prima edizione, risalente al 1889, della sua altra sintesi manualistica (in diritto costituzionale) – dove, peraltro, riprende una tematica da Lui affrontata in tempi ancor più risalenti –³⁶ chiarisce come sia «la resistenza collettiva legale» (che, svolgendosi nei limiti della Costituzione vigente, mira a difenderla mediante l'opposizione alla volontà arbitraria dei poteri costituiti), sia «la resistenza rivoluzionaria» (che, oltrepassando siffatti limiti, mira ad instaurare un nuovo ordine giuridico mediante la contestazione dei poteri costituiti in quanto tali) rappresentino, contestualmente, «il sintomo» e «il rimedio» rispetto allo «stato di malattia acuta» in cui versano quei governi che, vieppiù illudendosi «di potere per mezzo dell'immobilità raggiungere

³⁴ M. FIORAVANTI, *op. cit.*, 119. Sull'importanza da Orlando assegnata all'apparato burocratico per garantire il crescente sviluppo dell'intervento statale v. anche G. CIANFEROTTI, *op. ult. cit.*, 155 s., e M. FOTIA, *op. cit.*, 90 ss., il quale sottolinea «i notevoli caratteri gestionali-amministrativi» dello Stato-persona orlandiano e particolarmente visibili proprio nello svolgimento della sua attività sociale.

³⁵ Così L. RAMERI, *Bibliografie*, in *Giornale degli economisti*, serie II, luglio 1891, 70. Dobbiamo la citazione a G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna, 1996, 213, il quale aggiunge che proprio l'impostazione scientifica orlandiana sul fenomeno in discorso contribuisce a far sì che l'amministrazione dell'età giolittiana acquisisca un livello di legittimazione e di perfezione tecnica mai in precedenza raggiunto.

³⁶ Il riferimento è, rispettivamente, a V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1889, 264 ss., e a ID., *Della resistenza politica individuale e collettiva*, Loescher, Torino, 1885, *passim* ma spec. 100 ss.

la immutabilità» si rendono artefici delle prevaricazioni di ogni genere oppure restano indifferenti alle più gravi ingiustizie sociali³⁷.

Né si può trascurare, in secondo luogo, che Egli non si pone mai, a differenza della stragrande maggioranza della cultura giuridica operante durante il regime censitario borghese, aprioristicamente contro l'ipotesi dell'estensione del suffragio, reputandola, in già nel lontano 1883, «senza dubbio cosa moltissimo importante» e, per converso, intravedendo a fondamento di molte critiche ad essa rivolte il mero timore di perdere consensi elettorali e di confrontarsi con nuove idee³⁸. Al contempo, tuttavia, la giudica innovazione – specie ove introdotta in modo indiscriminato e non graduale – in sé palesemente insufficiente, anzi controproducente, proprio in quanto essa, avulsa da un più vasto programma di riforme che ne migliorino le condizioni sociali, economiche e culturali, non consentirebbe ai ceti popolari di rendersi davvero liberi ed integrati nel «meraviglioso organismo dello Stato»³⁹, né, quindi, pienamente consapevoli della «gravità dell'atto» che sarebbero chiamati a compiere con il voto⁴⁰.

³⁷ V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 268. Per V. CRISAFULLI, *Significato dell'opera giuridica di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Annali Triestini*, serie IV, vol. VII, sez. 1[^], *Giurisprudenza, economia e lettere*, 1953, 29, la concezione di Orlando sull'istituto della resistenza, da un lato, segna uno dei punti più democraticamente avanzati della sua dottrina» e, dall'altro lato, lascia trasparire l'equilibrio del suo approccio metodologico: Egli, invero, «arricchisce bensì la trattazione di riferimenti storici, di considerazioni filosofiche e anche politiche, ma si cimenta al tempo stesso nel tentativo di sistemare e definire, proprio dal punto di vista giuridico e con rigore concettuale».

³⁸ V.E. ORLANDO, *La riforma elettorale*, Hoepli, Milano, 1883, *passim* e spec. 144 ss.

³⁹ Ivi, 144 e 203. Orlando sembra francamente convinto che, in linea generale, «tanto più solido è uno Stato quanto più larga è la base sulla quale esso *direttamente* riposa». Aggiunge, però, che «l'assoluta indigenza, la continua incertezza del domani, le tristi allucinazioni della fame, l'avvilente depressione di ogni nobile senso, le terribili malattie che avvelenano l'esistenza [...] non facilita[no] certamente lo sviluppo di quelle doti che sono il sostrato della capacità elettorale» (pp. 188 ss.). Egli, perciò, ritiene che un relativo benessere in un popolo sia una condizione indispensabile di civiltà (p. 190), senza escludere, tuttavia, che la ricchezza, invece di essere garanzia «di onestà e di indipendenza», possa essere fonte «di egoismo e di servilità, di supina ignoranza, di desideri biechi e incivili» (p. 98). La sua conclusione – che, in verità, mostra alcuni residui delle dottrine paternalistiche dell'epoca – è che, per evitare che il popolo che vota, specie nei suoi strati umili, divenga preda della demagogia, o si venda «al miglior offerente», o, ancora, sia accecato dal pregiudizio e dal risentimento, nei confronti di chi detiene il potere, o di chi vive in condizioni di maggior agiatezza, il miglior rimedio è «istruirlo, coltivarlo, sollevarlo curarlo con amore, con zelo» da parte «del Governo e delle nostre classi elevate» (pp. 200 ss.).

⁴⁰ E. CROSA, *Orlando Maestro e scienziato. I suoi contributi al diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 35.

4. L'impostazione liberal-progressista mantenuta e ulteriormente sviluppata dall'Orlando politico

Molti decenni dopo, in Assemblea costituente, Orlando, pur biasimando diversi aspetti organizzativi disciplinati nella bozza della nuova Carta repubblicana, apprezzerà l'inserimento, nella sua parte assiologicamente più pregnante, della solenne proclamazione tanto dei diritti dell'uomo, considerato non solo *uti singulus*, ma anche quale «membro di questa società», quanto del conseguente dovere della Repubblica di provvedere ai molti mali (dall'ignoranza all'indigenza, dalla malattia alla disoccupazione, ecc.) che affliggevano e affliggono la medesima società⁴¹.

Nel mezzo, tra quelle riflessioni da precoce scienziato del diritto pubblico e quest'intervento da anziano membro alla Costituente, si registra anche una lunga serie di iniziative politiche, o comunque di dichiarazioni pubbliche, palesemente orientate in senso sociale, a cui in questa sede, seppur per rapide esemplificazioni, si può quantomeno accennare.

Procedendo, allora, inevitabilmente per ampi salti, giova ricordare, innanzitutto, come gli esordi della carriera parlamentare di Orlando siano contrassegnati dall'apporto fondamentale che Questi offre, specie in sede di discussione tecnica del relativo progetto, al varo definitivo della prima (e per l'epoca pressoché "rivoluzionaria") normativa organica sugli infortuni sul lavoro di cui l'ordinamento giuridico italiano si sia mai dotato (l. 17 marzo 1898, n. 80)⁴². Sul punto, opportunamente, in dottrina si sottolinea come, proprio grazie all'intervento svolto, soprattutto sul piano tecnico-giuridico, dal nostro deputato, si riescano a

⁴¹ Per lo studioso isolano, invero, si tratta dell'opportuna «integrazione dei principi di libertà e di uguaglianza con quello della fraternità» (v. *Sul progetto di Costituzione e sui Patti lateranensi* (1947), in *Scritti giuridici vari* (1941- 1952), cit., 70 s.).

⁴² Per seguire più in dettaglio il ragionamento seguito dal parlamentare siciliano, v. il suo intervento, intitolato *Infortuni sul lavoro*, reperibile in *Discorsi parlamentari di Vittorio Emanuele Orlando. Pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, vol. I, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1965, 13 ss. Tale intervento, peraltro, appare di particolare interesse anche quale pratica riprova della visione storicistica posseduta da Orlando, il quale sottolinea come la legge *de qua*, sancendo che «là, dove un vantaggio si trae da un'attività, bisogna che si risponda del danno, che quella attività produce», finisca in buona sostanza per introdurre formalmente un «principio maturato lungamente nella coscienza giuridica dei nostri tempi», propensa ormai «a concepire la responsabilità diversamente dalla vecchia legge aquiliana» (ivi, 17 s.).

superare quelle forti resistenze opposte dalla parte conservatrice della Camera (e dalla stessa scienza giuridica), legate ad uno dei più classici e inderogabili principi del diritto liberale che, fino a quel momento, ha impedito, nel campo lavoristico, di risarcire un danno in assenza di una responsabilità diretta⁴³.

Ad inizio Novecento, poi, alla sua seconda legislatura, dissociandosi nuovamente da molti colleghi di centro-destra, che bollano pregiudizialmente il socialismo come un movimento per sua natura «demagogico, cospiratore e terrorista», giunge a difendere la piena legittimità non solo del movimento in sé ma del ricorso allo sciopero che esso fa quale strumento di rivendicazione sociale e di confronto politico (non foss'altro perché, rispetto ai classici diritti individuali – a partire dall'istituto della proprietà privata sulla cui fundamentalità non è dato discutere –, quello di sciopero non gli appare maggiormente esposto al rischio di abusi e degenerazioni nel suo concreto esercizio)⁴⁴.

⁴³ M. FIORAVANTI, *Vittorio Emanuele Orlando: il giurista*, in AA.VV., *Vittorio Emanuele Orlando: lo scienziato, il politico e lo statista*, Rubettino, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2003, 21. Similmente 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, 114, secondo cui Orlando, nel paventare la possibilità di separare la responsabilità dalla colpa, seppur nello specifico ambito degli infortuni degli operai, propugna un principio oggi pacificamente accolto, ma che a fine Ottocento risultava «eversivo del rapporto contrattuale di diritto civile».

⁴⁴ Per il nostro parlamentare (v. V.E. ORLANDO, *Bilancio dell'interno* (tornata del 20 giugno 1901), in ID., *Discorsi parlamentari di Vittorio Emanuele Orlando. Pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, cit., vol. I, 68 ss.), non è un buon motivo per conculcare il diritto di sciopero il timore, ventilato dai partiti di destra, che il suo esercizio possa creare danni economici «molteplici e considerevoli» e «gravi pericoli per l'ordine pubblico e per la pace sociale». E ciò, a tacer d'altro, perché «inconvenienti» non meno evidenti si riscontrano anche nell'esercizio di altri diritti, a partire da quello «più nobile» e «aristocratico», il diritto di proprietà, che è inseparabilmente legato al concetto dell'«*uti atque abuti*» (p. 70). Come insegna la dottrina marxista, a cui il partito socialista si ispira, è per l'appunto l'abuso che di tale diritto si fa che conduce al «dissolvimento sociale» laddove comporta che i poveri divengano «sempre più poveri e più numerosi e i ricchi sempre più ricchi e più pochi» (pp. 73 s.). Sicché – conclude Orlando – «il vero pericolo sociale non è rappresentato dagli scioperi, per quanto frequenti o violenti, ma «dall'irrequietudine delle nostri classi dirigenti», le quali, invece di garantire «una protezione vigilante ed imparziale di tutte le attività contro ogni oppressione ed ogni aggressione», rischiano di finire esse stesse per opprimere e aggredire talune a vantaggio di altre, venendo meno al dovere di neutralità e con ciò minando, altresì, il rispetto e la fiducia di cui dovrebbero godere da parte della comunità governata (p. 76). Sembra pienamente condivisibile l'osservazione svolta da M. GANCI, *Vittorio Emanuele Orlando*, La Navicella, Roma, 1991, 29, il quale, in questa precisa presa di posizione dell'Orlando politico a favore del diritto di sciopero, intravede un tangibile riscontro a quella teoria di quella «resistenza collettiva legale» dell'Orlando scienziato, a cui abbiamo accennato in chiusura del precedente paragrafo.

Vale la pena di rievocare, inoltre, le varie riforme – in particolare quella sulla scuola primaria (l. 8 luglio 1904, n. 407, e reg. 13 ottobre 1904, n. 598) – da Lui, in qualità di Ministro della pubblica istruzione, fortemente volute, in seno al Governo, ed appassionatamente difese, oltre che in fase di approvazione, contro la consueta opposizione parlamentare di stampo conservatore, anche in fase di successiva applicazione (contro, altresì, le notevoli resistenze della «classe magistrale» non in grado di essere all'altezza delle innovazioni proposte) e la «mentalità immobilista dei notabili locali» (soprattutto nelle aree rurali). Resta il fatto, in ogni caso, che, dopo il varo di tali provvedimenti si assisterà, tra l'altro, ad «un aumento *record* del bilancio dell'Istruzione», ad un sensibile miglioramento degli indici sulla frequenza scolastica e, quindi, ad un consistente avanzamento sul fronte della «lotta all'analfabetismo»⁴⁵.

Meritevole di sottolineatura è anche il suo intenso impegno civile (come dimostra un suo “denso” e articolato discorso del 6 febbraio del 1910) a contrastare i fenomeni legati al crescere dell'«industrialismo» e, per converso, «all'indebolirsi della protezione familiare», a partire dal dilagante fenomeno della «delinquenza minorile». Orlando (in tale occasione) ha modo di precisare che, per rendere «più poderosa la diga opposta contro il male [della delinquenza minorile], è necessario che altre forze protettive [oltre alla famiglia] intervengano, che altri presidi si

⁴⁵ Così F. GRASSI ORSINI, *Orlando, profilo dell'uomo politico e dello statista: la fortuna e la virtù*, in V.E. ORLANDO, *Discorsi parlamentari. Con un saggio di Fabio Grassi Orsini*, Il Mulino, Bologna, 2002, 47. Secondo M. GANCI, *Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 65 ss., «la legge Orlando [...] sull'obbligo dell'istruzione delle scuole primarie», pur non essendo «l'optimum», rappresenta «il maximum possibile accettabile dal ceto dirigente» dell'epoca, in quanto nasce «in pieno capitalismo, in un sistema socio-economico assolutamente alieno, e in parte ignaro, dei cosiddetti “correttivi sociali”». In argomento M. BRACCI, *V.E. Orlando legislatore*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 111 s., ricorda, tra l'altro, non solo il fermo intento di Orlando di tenere una scuola comune di quattro anni, la decisa opposizione alla creazione di due distinti percorsi d'istruzione (per evitare ulteriori divisioni cetuali), le tante disposizioni, di carattere sia sanzionatorio, sia premiale, da Lui concepite, per contrastare l'analfabetismo, ma anche i suoi sforzi, seppure con risultato parzialmente soddisfacente, per elevare «le tristissime condizioni economiche dei maestri». Quanto poi allo specifico settore dell'istruzione universitaria, invece, la sua opera da Ministro si segnala non tanto per i provvedimenti che riesce a varare, quanto in quelli che riesce a impedire, evitando di dare seguito a quegli orientamenti, propri del suo predecessore, Nunzio Nasi, volti ad «affermare il carattere di ufficio di Stato dell'Università», in antitesi al principio dell'autonomia accademica, così dimostrando comunque di condurre una politica «ispirata a criteri di illuminato liberalismo»: F. GRASSI ORSINI, *Orlando, profilo dell'uomo politico e dello statista: la fortuna e la virtù*, cit., 50.

apprestino: è necessario che il rigido e imperfetto criterio repressivo sia temperato, integrato, in gran parte sostituito dal criterio di un'educazione coattiva, di una protezione educativa»⁴⁶.

Né considerazione minore merita il contributo reso, nuovamente in veste di deputato, sia all'estensione del diritto di voto che all'ulteriore decisivo sviluppo in senso moderno della legislazione del lavoro. Nel primo caso il riferimento è all'incondizionato appoggio che Orlando offre alla l. 30 giugno 1902, n. 665 (poi confluita nel t.u. 26 giugno 1913, n. 821), introduttiva del suffragio universale maschile. Egli sostiene *toto corde* questa riforma epocale anche in considerazione del fatto che si tratta, comunque, di un sistema elettorale a vocazione tendenzialmente maggioritaria e strutturato su collegi uninominali. Infatti, un siffatto sistema riesce, innanzitutto, a evitare eccessivi frazionamenti ideologici, contemperando le garanzie dei diritti di libertà politica di ciascuno con le «esigenze della migliore organizzazione dello Stato e il migliore funzionamento dei suoi organi di vertice»⁴⁷. Ed è capace, inoltre, per un verso, di evitare che la scelta dei candidati venga fatta non «dal corpo elettorale, ma da comitati più o meno responsabili»⁴⁸, e, per altro verso, di «circoscrivere la piattaforma elettorale, di precisare in maniera categorica le questioni sottoposte al dibattito, di impersonarle, [...] quasi, nei candidati che sostengono le varie tesi, per cui esso sostituisce in maniera assai più vantaggiosa le forme plebiscitarie del passato giacobinismo»⁴⁹.

Quanto al secondo caso, ci riferiamo alla assai ampia e articolata relazione che Egli stende, nel 1913, in ordine alla proposta di legge Luzzatti avente ad oggetto

⁴⁶ V.E. ORLANDO, *Attuali aspetti della lotta contro la delinquenza dei minorenni in Italia* (Discorso tenuto all'Istituto Pedagogico Forense di Milano il 6 febbraio 1910), in ID., *Salvare l'Italia. Discorsi extraparlamentari. A cura di Fabio Grassi Orsini*, cit., 195 ss., in part. 209 s. e 213 per le espressioni citate.

⁴⁷ V. O. RANELLETTI, *op. cit.*, 275, secondo cui Orlando, il quale «è per l'efficacia delle istituzioni rappresentative», teme che un sistema elettorale proporzionale, ove non adeguatamente corretto (il che vuol dire anche non «violentare o svisare la volontà popolare nel risultato delle elezioni»), possa continuare a portare, come in effetti già successo più volte, a una difficoltà se non anche «impossibilità di funzionamento di quelle istituzioni».

⁴⁸ V.E. ORLANDO, *Resistere ancora* (Palermo, Teatro Massimo, 12-13 maggio 1921), in ID., *Salvare l'Italia*, cit., 128.

⁴⁹ V.E. ORLANDO, *Sulla riforma elettorale* (tornata del 16 gennaio 1925), in ID., *Discorsi parlamentari di Vittorio Emanuele Orlando. Pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, cit., vol. IV, 1579.

«contratto di lavoro di impiegati di aziende private e commessi di commercio» (12 dicembre 1912). Rinviando nel merito dei suoi specifici contenuti a ben più meditati commenti, ci limitiamo a osservare come la relazione in discorso sia stata molto apprezzata per la sua natura «profondamente anticipatrice e precorritrice soprattutto per quel che si attiene alla istituzione della *indennità di anzianità*, delle *ferie pagate*, della conservazione *iure* del posto e temporanea corresponsione della retribuzione *in caso di malattia*, e nell'attribuzione ai congiunti già a carico, *in caso di morte dell'impiegato*, di un'indennità [... equivalente] alla maggior parte delle indennità stabilite per il licenziamento del prestatore d'opera»⁵⁰.

Altrettanto importante è il forte sostegno da Orlando dato, dai banchi non solo del Governo ma anche del Parlamento, allo «sviluppo delle provvidenze in campo economico-sociale» concepite dai vari governi giolittiani. Basti pensare che Egli, incaricato di elaborare l'indirizzo di risposta al discorso della Corona del 16 dicembre del 1913, ha modo di sottolineare l'importanza, anzi l'essenzialità, di alcuni punti programmatici di carattere liberal-progressista presenti in quel discorso: «sviluppare la mutualità, la cooperazione e la previdenza; diffondere la cultura popolare e riformare la scuola media e superiore»; modificare i codici di diritto sostanziale e processuale che, «*dominati dall'idea dell'individualistica*, non sono

⁵⁰ È possibile leggere il testo integrale (di circa sessanta pagine) della relazione di Orlando (*Relazione alla Camera dei Deputati sulla proposta di legge: «Contratto di lavoro di impiegati di aziende private e commessi di commercio»*) all'interno della sua raccolta di *Scritti vari di diritto pubblico e scienza politica*, Giuffrè, Milano, 1940, 151 ss., unitamente ad una nota commemorativa a firma di G. DE AMICIS, *La «relazione Orlando» dopo venticinque anni*, già precedentemente pubblicata nel fascicolo del dicembre 1937 della rivista *Magistratura del lavoro* (da tale nota, peraltro, è tratto il brano virgolettato nel testo). Per ulteriori riflessioni sui «pregi eminenti» di quest'opera orlandiana rinviamo a F. PERGOLESÌ, *Contributi di V.E. Orlando al diritto del lavoro*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Cedam, Padova, 1957, 98 ss., da cui essa emerge non solo come un passaggio essenziale per ricostruire più fedelmente la dottrina politica e giuridica del Maestro siciliano, ma anche come un documento capace di influenzare alquanto l'andamento della vita istituzionale italiana per molti anni a seguire, sia dando da subito l'abbrivio a «tutto un indirizzo giurisprudenziale, prima delle apposite commissioni per l'impiego privato, e poi della magistratura del lavoro», sia ispirando nel tempo alcune specifiche riforme legislative in materia.

più sufficienti per ciò che riguarda quel precipuo elemento della produzione che è il lavoro»⁵¹.

Si può rammentare, ancora, che, in pieno svolgimento del primo conflitto mondiale e subito dopo il suo epilogo, con il suo decisivo concorso, se non su sua diretta iniziativa (in principio, alla direzione del dicastero degli interni e, in prosieguo, alla presidenza del gabinetto), vengono approvati numerosi provvedimenti legislativi ed amministrativi volti – a parte che, com'è ovvio, a fornire le migliori provvidenze all'esercito in battaglia – ad assicurare la piena protezione e l'adeguata assistenza agli invalidi e agli orfani di guerra, a fornire i necessari sussidi giornalieri alle famiglie rimaste prive, anche temporaneamente, delle proprie fonti di reddito, a prorogare i contratti di locazione delle abitazioni private, a potenziare, ampliare e perfezionare il sistema dei servizi sanitari, «ad assistere o a stimolare a fini sociali più che produttivi l'agricoltura», a migliorare le condizioni dei lavoratori, sia ancora in attività che ormai in quiescenza⁵².

Infine – quantunque l'elencazione sia ben lungi dall'essere esaustiva – appare degna di nota una sua intervista concessa al *Giornale d'Italia* e pubblicata in data 26 ottobre del 1920, in cui Orlando, seppur con una certa prudenza, assume una

⁵¹ Cfr. O. RANELLETTI, *Vittorio Emanuele Orlando nel Suo pensiero e nella Sua opera*, cit., 268, e M. BRACCI, *V.E. Orlando legislatore*, cit., 118. Orlando, inoltre, fa specifico riferimento all'importanza data dall'evoluzione economica contemporanea al lavoro della donna, che è bensì divenuto ampiamente partecipe della produzione della ricchezza, ma a cui l'ordinamento al tempo vigente non offre ancora le dovute tutele: V.E. ORLANDO, *Sull'indirizzo di risposta al discorso della Corona* (tornata del 16 dicembre 1913), in ID., *Discorsi parlamentari di Vittorio Emanuele Orlando. Pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, cit., vol. III, 1030.

⁵² Si rinvia, per ulteriori dettagli, a P. NEGRI, *I politici. Vittorio Emanuele Orlando*, Porta, Piacenza, 1923, 36, e M. BRACCI, *op. cit.*, 121 ss. Quest'ultimo A., a cui appartiene l'espressione virgolettata nel testo (p. 125), ricorda che Orlando partecipa anche agli studi che all'epoca si conducono «per integrare l'assistenza sanitaria delle classi lavoratrici per mezzo dell'assicurazione contro le malattie» (p. 122). E conclude rimarcando che grazie allo statista siciliano «la tradizione liberale del Risorgimento si intreccia con i principi nuovi che si affermano sempre più francamente, suscitati dalle esigenze sociali che la guerra aveva determinato o rivelato o accentuato» (p. 125). Del resto, proprio Orlando, poco tempo dopo la fine del conflitto, e precisamente in uno dei suoi comizi per le elezioni politiche del 1921 (*Resistere ancora*, cit., 127), rimarcherà l'impegno sul versante sociale mostrato dal suo Governo, durante il quale, «mentre ancora urgevano le immani difficoltà della guerra e dell'immediato dopoguerra, si compirono due riforme memorande, per le quali i più ottimisti fra lo stesso partito socialista, credevano che ancora molti decenni dovessero passare prima di raggiungerle: l'assicurazione delle pensioni per la vecchiaia e la giornata [lavorativa] di otto ore».

posizione – per l'ennesima volta decisamente eccentrica rispetto allo schieramento liberale a cui appartiene – sostanzialmente favorevole a una riforma legislativa che sancisca il «controllo operaio sulle industrie, ai suoi occhi perfettamente conciliabile con il principio di proprietà»⁵³.

5. La complessità e l'attualità del pensiero e dell'opera orlandiana in subjecta materia

Come possiamo leggere, allora, quest'attenzione per le tematiche sociali e l'ingerenza dello Stato che Orlando manifesta sin dalle sue prime apparizioni sullo scenario scientifico-culturale italiano e che manterrà costantemente anche in sede politico-istituzionale? Si tratta, come lascerebbe intendere una parte della letteratura, di una sorta di prudente calcolo strategico (teso in modo particolare ad evitare l'inasprimento della protesta marxista e perpetuare il dominio politico-economico borghese)⁵⁴ ovvero, seguendo un altro orientamento, di una più genuina sensibilità verso i bisogni delle «classi popolari» (da cui riverrebbe una ferma

⁵³ P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Morcelliana, Brescia, 1963, 44. Questa dottrina puntualizza che la tesi di Orlando, per quanto cauta, è destinata comunque a restare «isolata e senz'eco».

⁵⁴ M. FIORAVANTI, *Popolo e Stato*, cit., 118, sostiene che in tema di ingerenza sociale dello Stato «posizioni rigidamente liberiste non erano possibili, ed Orlando lo sapeva bene». V. anche M. BRACCI, *op. cit.*, il quale rileva che l'Orlando statista, sull'esempio di Giolitti, come cerca di astenersi dagli accenti anticlericali così sta attento ad evitare qualsiasi iniziativa che possa suscitare la risoluta reazione dell'estrema sinistra. Significativa anche la riflessione di P. ALATRI, *Vittorio Emanuele Orlando* (1953), in ID., *Alle origini del fascismo*, Editori Riuniti, Roma, 1962, 304, nel punto in cui rimarca quel «fondamentale empirismo» di Orlando che spiega «la maggiore adattabilità sua alle circostanze». Ancor più netta è la posizione di V. OTTAVIANO, *Cittadino e amministrazione nella concezione liberale*, in ID., *Scritti giuridici*, vol. I (*Premessa metodologica - Scritti sull'amministrazione generale - Scritti in tema di discrezionalità amministrativa - Scritti in tema di enti pubblici*), Giuffrè, Milano, 1992, 37 ss., in part. nt. 12, il quale ritiene che quella di Orlando sul tema in discorso sia la tipica posizione tardoborghese, volta non tanto a garantire prestazioni e servizi a quanti versano in stato di bisogno, ma ad attenuare le tensioni sociali, eliminando alcune cause di turbamento dell'ordine pubblico o, comunque, di pericolo di pregiudizio per diritti acquisiti e interessi precostituiti. Sul punto, infine, M. GREGORIO *Quale Costituzione? Le interpretazioni della giuspubblicistica nell'immediato dopoguerra*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2006, tomo II, 864, sottolinea la fattiva collaborazione di Orlando al progetto politico giolittiano, fondato «su una imprescindibile esigenza di continuità istituzionale» e teso ad «assorbire all'interno del paradigma liberale le istanze democratiche [... provenienti] dal basso».

convinzione del ruolo sempre più complesso dello Stato moderno)⁵⁵? Ponendo mente alla circostanza, già anticipata nelle pagine precedenti, che il pensiero e l'opera del nostro giurista, per via della loro accentuata complessità, mal si prestano a letture troppo semplificanti e a interpretazioni troppo caratterizzanti, diviene consequenziale, se non ovvio, immaginare che la risposta vada articolata in modo tale da comprendere e conciliare entrambe le posizioni dottrinali.

Del resto, al di là delle varie discrepanze di vedute tra loro esistenti, generalmente gli autori che trattano o accennano alla concezione orlandiana dell'ingerenza sociale dello Stato mostrano un punto fondamentale di convergenza laddove rilevano, o almeno presuppongono e comunque non negano, una certa base di realismo a sostegno di tale concezione. Nessuno di essi, infatti, sembra contestare la circostanza che Orlando, riflettendo sui rapporti tra potere sovrano e libertà civili, venga sempre più ad unire «al concetto primo di Stato in funzione del diritto [...] il concetto di Stato in funzione sociale»⁵⁶. E tutti tendono pure a

⁵⁵ O. RANELLETTI, *op. cit.*, 267. Analogamente G. MIELE, *Contributi al diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 61, afferma che Orlando, «con la sua nota sensibilità, ha avvertito la necessità che lo Stato si assuma taluni compiti di carattere sociale». V., *ex aliis*, anche S. ALLOGGIO, *Vittorio Emanuele Orlando*, Sabina, Napoli, 1928, 117 s., il quale ritiene preferibile parlare, con riferimento alla ricostruzione del pensiero di Orlando in argomento in termini non di «ingerenza», ma di «intervento» dello Stato. Infatti, la parola ingerenza gli appare, in primo luogo, escludere di per sé la stabilità dei rapporti tra Stato e cittadini, specie con i più bisognosi, laddove il Maestro siciliano li considera rapporti di necessità «continui, diretti, immediati e profondi». L'ingerenza, in secondo luogo, «stando al suo significato, schiaccia, avvilita l'uomo riducendo il cittadino una specie di strumento nella mani dello Stato». Ciò quindi, può caratterizzare al limite un regime dispotico, basato sull'arbitrio di chi governa, non già uno liberale e democratico, volto a salvaguardare e non distruggere la dignità dell'uomo e contenere i suoi atti nei limiti dettati dalla legge, dalla storia e dalla coscienza collettiva. Anche M.S. GIANNINI, *Recensione a V.E. ORLANDO, Principi di diritto amministrativo*, nuova ed. interamente rifatta per cura di S. LESSONA (1952), in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 149, non usa l'espressione "ingerenza" ma parla di «attività sociale dello Stato», rimarcando come la tesi di Orlando è comune a quella di un «forte gruppo di teorici del liberalismo, specie inglesi», che avrà «poi il suffragio di illustri economisti, specie del primo dopoguerra: lo sviluppo dell'attività statale non ostacola l'intervento della attività individuali, e le due attività si sviluppano ciascuna lungo una propria linea, sì che ne risulta uno sviluppo sincrono e armonico di tutte le energie possibili».

⁵⁶ Così O. RANELLETTI, *op. loc. cit.* Tra gli altri, v. anche R. MALINVERNO, *Recensione a G. JELLINEK, Dottrina generale del diritto dello Stato*, trad. it. alla terza ed. tedesca di M. PETROZIELLO, con una Introduzione generale di V.E. ORLANDO, Milano, Giuffrè, 1949, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 141 (secondo cui «il concetto dello Stato in funzione complessa», che Orlando elabora «in contrasto con la tradizionale dottrina dello Stato», presuppone l'attribuzione a quest'ultimo di «una pluralità di scopi [...] cui corrispondono indubbiamente formidabili attività reali e vasti

riconoscere, se non proprio a rimarcare, come Orlando, abbandonate alcune eccessive riserve ed alcuni speciosi distinguo iniziali⁵⁷, finisca non solo per far rientrare a pieno titolo lo studio delle varie forme di attività sociale dello Stato (e più in generale dei poteri pubblici) nell'ambito di competenza del diritto amministrativo⁵⁸, ma anche per dubitare della validità di una rigida bipartizione tra

problemi sociali»); M. FIORAVANTI, *op. ult. cit.*, 119 (il quale parla dell'ingerenza sociale dello Stato come dato di fatto riconosciuto da Orlando e della conseguente necessità dallo stesso avvertita di inquadrarla nei giusti termini); G. AZZARITI, *Il liberalismo autoritario e la costruzione dello Stato unitario italiano. Vittorio Emanuele Orlando, un liberale al servizio dello Stato*, cit., 122 (per l'A. Orlando, dimostrando «senso del reale e della storia [...] riconoscerà che le trasformazioni intervenute “impongano” di considerare questa [attività sociale dello Stato] come parte integrante della scienza amministrativa, la quale si affianca all'attività “propriamente giuridica”»); A. SANDULLI, *Vittorio Emanuele Orlando e il diritto amministrativo*, in *www.rivistaaic.it* (16 settembre 2016), 6 (il quale, dopo aver chiarito che per Orlando l'azione amministrativa, compresa l'ingerenza dello Stato, «è pienamente dentro il diritto amministrativo», aggiunge che dopo di Lui si è sviluppata una scienza in questa branca giuridica «che ha coltivato soltanto alcuni dei contenuti del metodo orlandiano, quelli più propriamente giuridico-formali, mentre ha sterilizzato gli altri contenuti, più aperti ai riflessi sociali e ai profili realistici»).

⁵⁷ ... riserve e distinguo che G. CIANFEROTTI, *op. ult. cit.*, 157 s., ricollega ad una specie di «residuo teorico paleoliberalista» che induce Orlando, in un primo momento, a ritenere compito essenziale dello Stato solo quello di «provvedere alla tutela del diritto».

⁵⁸ In una delle sue più tarde pagine, Orlando ammetterà bensì di aver inizialmente considerato il «fine» dello Stato risolversi essenzialmente «nella cura della conservazione del diritto», ma aggiungerà che tale fine avrebbe successivamente perso «quel suo carattere non soltanto assoluto, ma fors'anche prevalente, in confronto all'altra forma tipica di attività, da noi detta sociale», la quale sarebbe divenuta un elemento «insopprimibile della ragion d'essere della scienza nostra» (*Sviluppi storici del diritto amministrativo*, cit., 181). Sul punto, v., in part., G. CIANFEROTTI, *op. ult. cit.*, 159: «Nell'87 [Orlando] riservava lo studio dell'attività sociale alla scienza dell'amministrazione e quello dell'attività giuridica alla scienza del diritto amministrativo; nei *Principii* del '91, aderendo alla nozione di diritto amministrativo fissata dal Loening, assegna al diritto amministrativo non solo tutta l'attività giuridica dello Stato, meno la giurisdizione civile e penale, ma anche quella parte dell'ingerenza sociale che assume forme giuridiche». Per riferimenti più specifici si rinvia a questa prima versione del suo manuale di diritto amministrativo, in part. pp. 31 s., 41 s. e 275 ss. Anche secondo M. FOTIA, *op. ult. cit.*, Orlando, per altri versi alquanto conservatore ed autoritario, a un certo punto giunge ad ammettere che, in tema di ingerenza sociale dello Stato, non basta più «il governo dei migliori [...] tradizionalmente ancorato al nucleo fondamentale del progetto liberale»: Egli sente «il bisogno di un nuovo soggetto, che, interponendosi tra il governo e la società, e dotandosi di propri autonomi poteri normativi [...], gestisca le risorse di cui lo Stato dispone» (p. 91). Fotia precisa, altresì, che, per il Maestro palermitano, «l'odierno diritto amministrativo tende a espandersi, parallelamente all'accrescersi dei compiti assolti dallo Stato, il quale, divenuto Stato di tutti con il suffragio universale, deve accettare che tutti abbiano qualcosa da chiedergli» (p. 92). V., da ultimo, C. DE FIORES, *op. cit.*, 24, secondo cui già dai suoi *Principii di diritto amministrativo* del 1891, «viene fuori un Orlando inedito, ispiratore e teorico del “diritto dell'amministrazione sociale”. Una nuova branca del diritto, significativamente elevata dallo studioso siciliano a componente essenziale e “importantissima del diritto amministrativo in genere”».

siffatte nuove forme di attività e quelle tradizionalmente considerate come giuridiche⁵⁹ (per il giurista palermitano anche nelle prime, come nelle seconde, in fondo, vi sono aspetti di competenza dello studioso del diritto quali, tra l'altro, l'esistenza di norme giuridiche e provvedimenti amministrativi necessari a prevedere e a concretizzare gli interventi pubblici necessari; l'eventuale cointeressamento nei medesimi interventi di più strutture amministrative i cui rapporti richiedano di essere giuridicamente regolati; la coazione sulle libertà dei singoli, che spesso l'ingerenza sociale presuppone, come nel caso dell'istruzione obbligatoria o del lavoro minorile⁶⁰).

Orbene, se tutto ciò risulta abbastanza pacifico, diviene difficile negare un'ulteriore circostanza, ossia che Orlando mantiene molto alta la guardia rispetto allo svolgimento del nuovo e più complesso ruolo da parte dello Stato, dal momento che i suoi interventi si rivelano, non di rado, abnormi o, al contrario, carenti. Per Lui il potere pubblico dall'attività sociale non dovrebbe essere «determinato e dominato, come vuole il materialismo storico, ma neppure da essa

⁵⁹ Orlando, inizialmente, mentre considera l'attività giuridica (finanza, esercito, polizia, ecc.) come essenziale ed irrinunciabile, vede l'attività sociale (salute, istruzione, assistenza, ecc.) come contingente o comunque non assolutamente necessaria per l'esistenza di uno Stato. Di contro G. MIELE, *Contributi al diritto amministrativo*, cit., 60 s., a parte l'equivocità della terminologia utilizzata dal primo Orlando, rileva la difficoltà di discriminare esattamente, in base alla bipartizione da Lui originariamente proposta, tutti gli obiettivi dell'amministrazione pubblica (la seconda attività è non meno giuridica della prima, e questa, a sua volta, non è meno sociale di quella, avendo ad oggetto, direttamente o indirettamente, pur sempre la società nelle sue esigenze di sopravvivenza, di difesa e di progresso). Sia come sia, Orlando (v. *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., 106, nt. 1; *Diritto pubblico generale e diritto pubblico positivo*, cit., 112; *Sviluppi storici del diritto amministrativo*, cit., 206 ss. e 228 s.), con la solita realistica lucidità, provvederà a correggere il tiro nella misura in cui non solo noterà quanto arduo possa essere classificare taluni casi (tanto la «la sanità pubblica» quanto «l'ordinaria polizia di sicurezza, in fondo, «proteggono il gruppo contro minacce di pericoli»: *op. ult. cit.*, 207), ma anche segnalerà l'impossibilità concreta che lo Stato, dopo averli assunti, possa sottrarsi a determinati compiti sociali, così «dando per storicamente irrevocabili» interventi di questo tipo: è lo stesso G. MIELE, *op. cit.*, 61, a dare atto di questa importante progressione del pensiero dello studioso siciliano, il quale giungerà a comprendere che, in determinate circostanze di tempo e di luogo l'attività sociale potrebbe risultare non meno essenziale di quella giuridica pura e semplice. V. anche R. MALINVERNO, *Recensione*, cit., 141 s., il quale parla di un Orlando non solo consapevole dell'esistenza di «vasti problemi sociali», ma anche sempre più convinto che per la loro soluzione essi «si rivolgono verso lo Stato come effetto a causa».

⁶⁰ V.E. ORLANDO, *Principii di diritto amministrativo*(1892), cit., 276.

abborrente, secondo il liberalismo arcadico»⁶¹. Il nostro Autore, in questo modo, si sottrae alla logica dilemmatica dello Stato «socialista o gendarme»; rifiuta l'alternativa secca tra «lo Stato onnipotente e l'individuo annichilito», da un lato, e «l'individuo onnipotente e lo Stato annichilito», dal lato opposto⁶²; non crede, insomma, in un potere pubblico che pretenda di essere pervasivamente presente o, al contrario, miri a rendersi sostanzialmente inutile. Egli, dichiarandosi ideologicamente «eclettico», confida nella possibilità che pubblico e privato, le «due grandi e possenti forze» che, in campo sociale, molti – seguendo «formule tradizionali di un'antiquata scolastica» – considerano necessariamente «come gareggianti in contrasto», possano, invece, «insieme concorrere a questo immane compito di umana redenzione». Invero, mentre lo Stato, con i suoi poteri, deve garantire un intervento «più organico, più ordinato, più forte di mezzi finanziari», i privati, singoli e associati, sono capaci di un'azione «più flessibile, più illuminata, più paterna, meno dispendiosa»⁶³. D'altro canto, che in materia sia possibile e auspicabile superare la vieta idea della netta separazione tra pubblico e privato viene ampiamente dimostrato dal diritto vigente in quegli ordinamenti stranieri dell'epoca (nordamericano e ungherese in particolare) dove operano con ottimi risultati figure istituzionali *sui generis*, «libere per la loro origine e per il loro funzionamento, ma finanziariamente sussidiate e giuridicamente riconosciute dallo Stato, come organi della propria autorità»⁶⁴.

Orlando, inoltre, aderendo alla dottrina giuridico-sociale di Luigi Luzzatti (con il quale, peraltro, non solo promuoverà alcune fondamentali iniziative editoriali, ma condividerà anche importanti esperienze parlamentari e di governo), appare del tutto persuaso dall'ipotesi di un «terzo sistema», di uno «stadio

⁶¹ V.E. ORLANDO, *Diritto pubblico generale e diritto pubblico positivo*, cit., 112.

⁶² V.E. ORLANDO, *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, cit., 154, e ID., *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., 75. V. anche M. FIORAVANTI, *Vittorio Emanuele Orlando e le prime riviste della giuspubblicistica italiana (1891-1903)*, in ID., *La scienza del diritto pubblico*, cit., vol. I, 213 e 227 ss., secondo cui il giurista palermitano, nella sua ricostruzione organicistica del diritto nazionale, esclude i punti di vista estremi «dell'individualismo atomistico e del socialismo di Stato».

⁶³ V.E. ORLANDO, *Attuali aspetti della lotta contro la delinquenza dei minorenni in Italia*, cit., 213.

⁶⁴ Ivi, 214.

intermedio fra il puro liberismo e le forme più risolutamente interventistiche». In merito alle formidabili questioni, che in modo crescente pesano sull'umanità contemporanea, non solo è concepibile, ma è di fatto indispensabile una soluzione imperniata su spontanee iniziative individuali, che siano bensì intese «come somme di ordinate forze individuali», ma a cui, pur sempre, «lo Stato deve il suo concorso, il suo incoraggiamento e la sua partecipazione». In ogni caso, è necessario che lo Stato stesso distrugga «il pauperismo affinché il pauperismo non distrugga la civiltà»; sostenga e alimenti la fiducia dei lavoratori e dei più deboli nell'ordine esistente in modo che essi non cerchino «giustizia nella violenza e nello sconvolgimento»⁶⁵; soddisfi i bisogni socio-economici più diffusi ed elimini i privilegi cetuali più odiosi per non pregiudicare la stabilità delle sue stesse fondamenta.

Il giurista siciliano, così, riscontra come l'interventismo pubblico non solo sia volto a «tutelare le classi disagiate», ma si estenda a tutti gli strati sociali, tramite un'articolata legislazione (messa in atto da una capillare amministrazione), che spazia dalla «tutela economica, alla cura fisica degli individui, al loro sviluppo intellettuale»⁶⁶. In quanto l'ingerenza statale è finalizzata ad accrescere il benessere generale e, con ciò, la pace sociale e la continuità ordinamentale, si rifiuta di considerarla un «male necessario», ovvero un fenomeno limitato o passeggero, dovuto esclusivamente a mere ragioni di carattere «etico-economico»⁶⁷. Per

⁶⁵ V.E. ORLANDO, *Introduzione* a L. LUZZATTI, *Opere*, vol. IV, *L'ordine sociale*, Zanichelli, Bologna, 1952, XIII s. Sulla vicinanza del pensiero giuridico di Orlando, ed anche del suo orientamento politico, al solidarismo di Luzzatti, si rimanda a M. FIORAVANTI, *Vittorio Emanuele Orlando e le prime riviste della giuspubblicistica italiana (1891-1903)*, cit., 250 ss., e alla dottrina dallo stesso menzionata.

⁶⁶ V.E. ORLANDO, *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, cit., 152, e ID., *Principii di diritto amministrativo*, ult. ed. cit., 275.

⁶⁷ V.E. ORLANDO, *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, cit., 152 s. V. anche ID., *Principii di diritto amministrativo*, ult. ed. cit., 38 ss., e ID., *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., 74 s. Se, come lo stesso Orlando riconosce, lo Stato crea sia proprie scuole, al posto di altre, «in parte diventate incompatibili con l'indirizzo moderno (istruzione religiosa), in parte insufficienti (istituzioni autonome)», sia «uffici di statistica», particolarmente utili nel settore commerciale e industriale, in quanto capaci di consentire e diffondere «la conoscenza degli altrui prodotti, delle forze altrui, delle variazioni dei prezzi, della possibilità degli sbocchi» (*Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, cit., 155 s.), oppure diventa «banchiere, costruttore di vie, di acquedotti, bonificatore di paludi, assuntore di trasporti» (*Diritto pubblico*

converso, se, come appare più ovvio, non tralascia di condannare gli «apici culminanti e totalitari» che la medesima ingerenza ha raggiunto nel ventesimo secolo, specie nel regime sovietico, neppure si esime dal segnalare il pericolo di derive assistenzialistiche a cui essa può dar luogo, specie nelle democrazie occidentali, evocando, in particolare, il caso dell'Inghilterra, dove l'indiscriminato accesso alle cure gratuite ha finito per creare nutrite schiere di «salutisti», «malati immaginari» e «sfaccendati», che affollano ospedali, ambulatori e farmacie, con gravi ripercussioni sulla razionalità e sull'efficienza complessiva del *Welfare* d'oltremarina⁶⁸.

Quanto, poi, al nuovo ordinamento repubblicano italiano, non manca di sottolineare un altro pericolo, in certo senso contrario al precedente: quello che, in assenza dell'*interpositio legislatoris*, indispensabile ai fini dell'istituzione e della copertura finanziaria dei servizi diretti al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, buona parte della normativa costituzionale in materia di protezione sociale rimarrebbe, di fatto, priva di un'effettiva forza cogente⁶⁹. Il rimedio che allora Orlando, in tempi, per così dire, non sospetti, propone contro l'eccessiva invadenza e l'esorbitante carico fiscale degli istituti dello Stato sociale, o, all'opposto, contro l'inoperatività e l'inattuazione legislativa e/o amministrativa degli stessi, è quello di ritenere preferibile, sin dove e sin quando possibile, che in luogo dell'intervento pubblico «o in concorso con esso si espliciti l'attività dei privati». Dopotutto – prosegue opportunamente il nostro Autore – è la stessa «scuola che ha dato il maggior incremento al socialismo di Stato» ad ammettere che l'ingerenza «di questo debba cessare ogni qual volta l'iniziativa privata si dimostri sufficiente; e che debba, in ogni caso, sussidiarla, ma non escluderla»⁷⁰.

generale e diritto pubblico positivo, cit., 112), oppure, ancora, impone, per prevenire epidemie, vaccinazioni obbligatorie, «l'isolamento di alcuni malati, la disinfezione di locali» (*Sviluppi storici del diritto amministrativo*, cit., 207), significa, evidentemente, che la finalità ultima della sua ingerenza non è solo la solidarietà umana verso i soggetti meno fortunati, bensì anche la stessa sopravvivenza della comunità complessivamente considerata.

⁶⁸ V.E. ORLANDO, *Sviluppi storici del diritto amministrativo*, cit., 207 s.

⁶⁹ Ivi, 228 s. Qui pare piuttosto evidente anche la scarsa fiducia risposta da Orlando nel ruolo suppletivo che giudici e, soprattutto, Corte costituzionale – peraltro non ancora istituita al momento in cui scrive – potrebbero svolgere rispetto a un legislatore inadempiente.

⁷⁰ V.E. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., 75.

Risulta pertanto abbastanza chiaro come, anche in tema di ingerenza statale nei fatti socio-economici, la riflessione orlandiana non possa giudicarsi (o, almeno, non del tutto) superata, denotando, anzi, talune chiare assonanze di fondo con trattazioni più recenti: si pensi, tra le altre, a quelle riguardanti il presunto condizionamento finanziario dei diritti sociali, oppure alla sopravvenuta insostenibilità di un *Welfare* di tipo universalistico-incrementale, nonché alla conseguente necessità di una sua riconversione in senso sussidiario. Né può ritenersi bloccata da rigidi schemi predeterminati sembrando rifiutare solo le esasperazioni concettuali e le torsioni ideologiche contrarie, in quanto tali, all'armonico contemperamento dei diversi interessi in gioco che il suddetto tema inevitabilmente evoca. È assai significativo, in proposito, che Orlando creda, innanzitutto, che «un'equazione sia sempre lecito, anzi sia doveroso di fare fra l'innegabile danno, che ogni intervento di Stato, limitante la libertà individuale, determina e produce, e quell'altro danno sociale gravissimo, che deriva da un'astensione indifferente e impotente dello Stato verso l'imperversare delle ingiustizie sociali»⁷¹. E v'è da ribadire, inoltre, quanto abbiamo accennato in esordio di questo scritto, ossia che Egli, passando dal piano socio-economico a quello più strettamente politico-istituzionale, intravede in una legislazione a protezione delle classi disagiate anche un forte abbrivio alla "costituzionalizzazione" dei movimenti radicali, i quali, infatti, verrebbero così indotti a rinunciare alle loro pregiudiziali istituzionali e a trasformarsi in un (possibile) partito di governo, dando, in ultima analisi, nuova linfa alla politica interna «rosa dalla cascaggine e dall'atonìa»⁷².

Si può, quindi, ritenere che la concezione orlandiana dell'interventismo pubblico, largamente tributaria del cooperativismo luzzattiano e, appunto per questo, escludente «gli estremi 'politici' dell'individualismo 'atomistico' e del

⁷¹V.E. ORLANDO, *Relazione alla Camera dei Deputati sulla proposta di legge: «Contratto di lavoro di impiegati di aziende private e commessi di commercio»*, cit., 164.

⁷²La tesi viene sostenuta da Orlando nel saggio *Questione sociale e questione politica*, cit., 418 ss., e ricordata, tra gli altri, da G. CIANFEROTTI, *op. ult. cit.*, 78, e F. TESSITORE, *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano fra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 1988, 121, nt. 17.

‘socialismo di Stato’», vada ricondotta all’interno «di un più ampio progetto di pacificazione sociale e di solidarietà tra le classi»⁷³, caratterizzato da «uno sviluppo economico graduale, sostenuto dallo Stato, ma pur sempre fondato sulla responsabilità dei singoli operatori economici e sul loro spirito associativo [...], aperto anche all’ascesa sociale regolata di strati della stessa classe operaia» e, dunque, finalizzato a creare un «forte baluardo contro le dilaganti distruttive ideologie di opposizione di capitale e lavoro»⁷⁴. Tutto ciò, per un verso, sembra denotare la concreta adesione dell’Orlando statista ad una linea politica non propriamente, o non prevalentemente, conservatrice e reazionaria (come pretenderebbe soprattutto la vulgata dottrinale postrepubblicana), ma, piuttosto, moderata e, sotto alcuni aspetti, finanche progressista; per altro verso, sembra confermare la buona dose di realismo storico e di coerenza metodologica dell’impostazione teorica dell’Orlando giurista⁷⁵, il quale, invero, tenendosi sempre a distanza di sicurezza e dallo “Stato minimo” e dallo “Stato-providenza”, riesce a difendere con successo l’oggetto di studio della scienza del diritto pubblico, «altrimenti schiacciato dal primato dell’economico e del diritto privato», o, al contrario, ridotto perlopiù ad una mera «somma di prestazioni a favore di specifici bisogni individuali e di gruppo»⁷⁶.

Questa sua posizione moderata, questo suo saper tenersi «in un giusto mezzo»⁷⁷ vengono puntualmente confermati, tra l’altro, in uno studio della prima metà degli anni Venti del secolo scorso, dedicato ai sindacati. Orlando, lungi

⁷³ Non a caso, quindi, Orlando, trasferitosi a Roma, fonda con lo stesso Luzzatti, nel 1902, un periodico, *l’Archivio del diritto pubblico e dell’amministrazione italiana*, che, tra l’altro, si propone – come ricorda M. FIORAVANTI, *Vittorio Emanuele Orlando: il giurista*, cit., 22 – «l’intento di diffondere nella pubblica amministrazione italiana la cultura dell’intervento pubblico a fini sociali».

⁷⁴ Così, nuovamente, M. FIORAVANTI, *Vittorio Emanuele Orlando e le prime riviste*, cit., 251 ss.

⁷⁵ Orlando (*Prefazione*, cit., XIII), come abbiamo in precedenza sottolineato, è convinto che, «quale che sia l’opinione che dal punto di vista filosofico e sociale si abbia intorno ai fini dello Stato in rapporto all’individuo», i servizi pubblici, per il semplice motivo della loro esistenza e della loro «immane moltiplicazione [...] diventano, senz’altro, materia integrante della scienza amministrativa».

⁷⁶ M. FIORAVANTI, *op. ult. cit.*, 213 e 227 s.

⁷⁷ Questa è una delle espressioni usate da V. CRISAFULLI, *op. loc. cit.*, per descrivere l’impostazione metodologica che Orlando osserva quando si occupa, a più riprese, dell’istituto della resistenza collettiva.

dall'osteggiare il fenomeno sindacale, all'epoca in forte crescita in tutto il mondo occidentale, si limita a confutare quelle dottrine scientifiche e quegli orientamenti politici d'indole "filosovietica", che vorrebbero riconoscere in capo alle associazioni delle categorie produttive – ben al di là della loro naturale collocazione giuridica privatistica e della loro essenziale funzione socio-economica – consistenti quote del potere sovrano a detrimento, prevalentemente, della funzione politico-parlamentare⁷⁸. Così, mentre disapprova «la tendenza sindacale [...] ultrademocratica», propria del regime collettivista russo, evoca a modello – questa volta positivo – l'ordinamento inglese, in cui le organizzazioni dei lavoratori sono riuscite, in virtù di una lenta e interrotta evoluzione, anziché di riforme istituzionali *ad hoc*, a guadagnare crescenti spazi d'azione, giungendo persino a governare il Paese mediante il partito laburista⁷⁹.

Anche occupandosi di sindacati, dunque, Orlando mostra – anzi lo dichiara espressamente – di non potere essere tacciato di «misoneismo» e di non volere rappresentare «dottrine tradizionali e passatiste»⁸⁰. Come di consueto, invece, a ispirare la sua analisi è la moderazione, la ricerca dell'equilibrio tra presupposti ed esigenze differenti, l'attenzione a mantenersi lontano da ogni esasperazione

⁷⁸ V. V.E. ORLANDO, *Lo Stato sindacale nella letteratura giuridica contemporanea (Nota)* (1924), in ID., *Diritto pubblico generale*, cit., 319 ss. Riflessioni in tale senso sono già presenti – come segnala M. FIORAVANTI, *Popolo e Stato*, cit., 89 ss. – in un suo volume, risalente al 1884, intitolato *Delle fratellanze artigiane in Italia Contributo alla storia giuridica ed economica d'Italia con documenti inediti*, Pellas, Firenze, *passim* e spec. 83, 105 ss., 139 e 141 ss., laddove al riconoscimento del fondamentale compito svolto dalle corporazioni nel medioevo, in quanto capaci di contribuire «gloriosamente alla restaurazione della civiltà e della democrazia europea», si affianca la preoccupazione che, per via di un «eccesso di principii democratici», possano trasformarsi in autentiche istituzioni politiche mettendo in discussione, oltre all'autorità del potere statale, l'unità del corpo sociale ed alcuni capisaldi del liberalismo (quali la proprietà privata e la libera concorrenza).

⁷⁹ Cfr. V.E. ORLANDO, *Lo Stato sindacale nella letteratura giuridica contemporanea*, cit., 332. Peraltro, anche qui, il nostro giurista, criticando l'idea di conferire, *ex lege*, ai sindacati natura pubblicistica e poteri sovrani, preconizza le maggiori questioni giuridiche che sarebbero sorte con l'art. 39 della Costituzione repubblicana. Egli, invero, scrive: «Le entità sindacali, aventi carattere di diritto pubblico, saranno autonome o controllate dallo Stato? Sarà libero o obbligatorio parteciparvi? Nel primo caso, i non organizzati dovranno subire la legge degli organizzati? Nel secondo caso, come si concentreranno le sanzioni dell'obbligo? Gli ordinamenti emanati avranno carattere di fonti di diritto sia pur secondarie? Come si assicurerà la loro conformità al diritto comune? Occorrerà l'intervento del potere giudiziario? Gli organi esecutivi dovranno, nel frattempo, osservarli e farli osservare?» (p. 331).

⁸⁰ Ivi, 324 e 333.

concettuale o torsione ideologica. Egli, difatti, senza affermare alcun «contrasto rivoluzionario» tra l'irrinunciabile «idea dello Stato» sovrano e l'accresciuta «potenza delle organizzazioni sindacali» (peraltro ritenute anche strumenti idonei a migliorare «l'educazione politica del popolo»), perviene alla conclusione che «soltanto dalla loro armonia l'uno e l'altro elemento trarranno ragione di incremento e forza»⁸¹.

6. Alcune considerazioni finali

Possiamo ora provare a tirare le fila del nostro discorso.

In base a tutte le considerazioni sinora svolte, si potrebbe anche concedere, senza particolari esitazioni, che Orlando non smetta mai, neppure di fronte al definitivo accantonamento della prospettiva di riedizione dello Stato borghese dopo il crollo del regime fascista, di concepire la Costituzione – oltre, ovviamente, che come «limite all'esercizio dei poteri pubblici» – come «principio di unità politica contro i particolarismi vecchi e nuovi»⁸². Non sembra, tuttavia, che professi mai questa sua incrollabile “fede” liberale e organicistica sino all'estrema conseguenza di sbarrare ad oltranza agli strati popolari l'ingresso nella vita politico-amministrativa del Paese, oppure di ostinarsi a negare la legittimità o la rilevanza ai soggetti collettivi che pretendono di articolare e dare voce ai sempre più svariati interessi emergenti dall'esperienza di vita comune. In realtà, concetti quali formalismo, autoritarismo, conservatorismo, antipluralismo, ricorrenti nella letteratura sul giurista siciliano⁸³, non appaiono tradurre fedelmente il suo statuto teorico, e neppure la sua attività politica, se non per brevi e sporadici tratti e, comunque, mai in modo assoluto o preponderante. Così, l'ostilità nei confronti di

⁸¹*Ibidem*.

⁸² Cfr. 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, 598 ss.

⁸³ Alla dottrina già richiamata nel par. 2, adde C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia. 1884/1994*, Laterza, Roma-Bari, 2004, 319, per il quale «non a torto vengono spesso rimproverati all'Orlando e ai suoi emuli l'atteggiamento di acritica venerazione e di appoggio per lo Stato-apparato ritenuto intangibile, la scarsa considerazione per il problema del suffragio universale e della partecipazione politica, il disinteresse per i diritti di libertà e la meccanica del sistema parlamentare».

certi principi dello Stato di diritto, la contrarietà alla stabile organizzazione in forma associata degli interessi e delle ideologie, la chiusura verso l'estensione dei diritti di partecipazione alle classi sottoprotette, nonché verso l'intervento pubblico nella sfera socio-economica, appaiono come segni distintivi, assai meno del vero *habitus* mentale di Orlando, che del vestito, assai stretto, da altri "cucitogli" addosso.

Il fondatore della scienza del diritto pubblico italiano, in verità, trattando dell'ingerenza dello Stato (come di tanti altri ambiti tematici più meno connessi), intende evitare ogni eccesso e, pertanto, è particolarmente accorto a rimanere in un campo che si situa a metà tra i due poli ideologici riguardanti tale attività (ricondata, in un caso, ad un inflessibile meccanismo di esclusiva protezione delle ricchezze acquisite e, nell'altro, ad una vasta e capillare opera di redistribuzione egualitaria delle stesse) e che, in tanto può definirsi «giuridico» in quanto, per l'appunto, ricavato dalla negazione di quelle stesse posizioni estreme⁸⁴. Orlando – come sembra confermare anche la sua condotta dai banchi del Parlamento e del Governo prima ricordata – non solo cerca di utilizzare gli istituti e le categorie del diritto in funzione di regolazione e limitazione del potere politico (secondo i canoni propri della cultura liberal-liberista classica), ma sembra considerarli anche come una forma di risposta, come un momento di organizzazione e controllo (piuttosto che di negazione o neutralizzazione) rispetto alle molteplici – talora cospiranti, più spesso contrastanti, se non anche disgreganti – istanze e pressioni rivenienti dal corpo sociale⁸⁵.

Va allora riconosciuto, su di un piano più generale, che per Orlando il fenomeno giuridico non è tanto il frutto delle scelte discrezionali e contingenti

⁸⁴ M. FIORAVANTI, *Vittorio Emanuele Orlando e le prime riviste*, cit., 228.

⁸⁵ Lo stesso O. RANELLETTI, *op. cit.*, 268, dall'impostazione, bensì altrettanto organicistica, ma ben più formalistica ed autoritaria, rispetto a quella di Orlando, finisce per riconoscere che per Questi «lo Stato, in cui tutto un popolo è organizzato, non può essere uno Stato di classe» (come, in fondo, lo è tanto l'ordinamento liberale, a causa del suo fondamento "timocratico", quanto quello socialista-collettivista, basato invece sulla c.d. "dittatura del proletariato"). E, sempre con riferimento al pensiero del Maestro, così continua: «tutte le classi e categorie di individui, in cui quel popolo si risolve, devono poter trovare nell'ordinamento giuridico e nell'azione dello Stato la possibilità dell'armonica composizione dei loro interessi, in una ordinata e pacifica cooperazione».

rivenienti dal ceto governante, ma soprattutto ciò che si rifà, ad ogni modo, alle necessità e ai movimenti della società governata. Il nostro studioso nel maturare un simile convincimento risulta indubbiamente favorito dalle sue occupazioni non accademiche, specie da quella politica e da quella professionale: l'una lo rende attivamente partecipe al processo di formazione del diritto scritto e, comunque, perfettamente capace di cogliere «le trasformazioni, avvenute o avvenire dello Stato»⁸⁶; l'altra gli consente di essere «sempre in immediato contatto con la coscienza sociale e coi bisogni di essa», rafforzando in Lui la sensazione che «il diritto scritto non riproduce che una parte, e non sempre la migliore» di ciò che è «giuridicamente sentito» da tale coscienza⁸⁷.

Orlando, così, anche grazie alla diversità di interessi coltivati e attività praticate, sviluppa una visione spiccatamente realistico-pluralistica del diritto, evidentemente gravida di conseguenze e sotto il profilo metodologico e sotto quello sostanziale. Nell'economia del presente lavoro, due, in particolare, meritano di essere ricordate. In primo luogo, il ragionamento giuridico deve necessariamente procedere «dal basso in alto invece che dall'alto in basso, o, com'Egli dice, dalla periferia al centro anziché dal centro alla periferia»⁸⁸ (sicché la comprensione delle dinamiche dello Stato si fonda necessariamente sulla valutazione di tutte le sue varie componenti, sociali, territoriali e istituzionali, e di tutte le convinzioni politico-filosofiche fondamentali che ispirano la loro condotta⁸⁹). E, in secondo luogo, la legge, nel suo più ampio e alto senso, non è mai *ex parte principis*, bensì, sempre e comunque, *ex parte populi*, il quale, per farla rispettare, può del tutto

⁸⁶ F. TESSITORE, *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano fra Otto e Novecento*, cit., 170.

⁸⁷ Cfr. V.E. ORLANDO, *L'elogio dell'avvocatura e le riforme istituzionali* (16 maggio 1914), in ID., *Scritti vari di diritto pubblico e scienza politica*, cit., 297 s.

⁸⁸ F. CARNELUTTI, *Incontri con Orlando*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 4 s.

⁸⁹ In quest'ottica, per così dire, antiverticistica, v., *ex aliis*, il suoi già ricordati *Studi giuridici sul Governo parlamentare*, 412 ss. (in part. nel punto in cui spiega che «le istituzioni che stanno al sommo della Costituzione *regolano e distribuiscono* ma non *creano* la forza, [dato che] essa vien loro dalle attività politiche degli aggregati minori», nonché il suo corposo saggio *Sul concetto di Stato* (1910), in V.E. ORLANDO, *Diritto pubblico generale*, cit., 210 ss. (laddove ritiene che siffatte componenti e convinzioni, tra «urti ed interferenze», comunque «coesistono» ed incidono complessivamente sull'esperienza di vita associata, ovvero «sulla convivenza politica»).

legittimamente giungere fino alla resistenza collettiva violenta⁹⁰ (con l'opportuna precisazione che il ricorso alla forza insurrezionale, in ogni caso, va considerata come *l'extrema ratio*, essendo sempre meglio tollerare un episodico «abuso che esporre lo Stato alle terribili vicissitudini delle rivoluzioni»⁹¹).

Anche alla luce di queste ultime riflessioni, allora, non devono sorprendere più di tanto alcune analogie di impostazione teorica e di condotta concreta esistenti tra Orlando («campione dell'ideologia istituzionale liberale tradizionale») e alcuni esponenti del comunismo italiano (divenuti consapevoli della necessità di accettare la logica delle «istituzioni democratico-parlamentari»): come sottolineato dallo stesso Togliatti e da altri suoi colleghi di partito, ad avvicinare il nostro politico e (una parte del)la sinistra di ispirazione marxista è, oltre la risoluta critica contro le posizioni «paleoliberali», quella visione politica intrisa di «storicismo» che porta l'uno e l'altra a non dare mai adito a (ovvero ad abbandonarle definitivamente) velleità rivoluzionarie, a ragionare con «un maggior senso della realtà» e, in buona sostanza, ad accettare una prospettiva di evoluzione del nuovo ordinamento repubblicano quanto più «progressiva» e partecipata possibile⁹². Non a caso, gli stessi comunisti non solo faranno venire meno, durante il periodo transitorio successivo alla seconda guerra mondiale, buona parte delle riserve in merito alla sua inclusione nella lista dei membri della Consulta nazionale, ma finiranno, dopo l'entrata in vigore della Costituzione del '48, per sceglierlo come proprio candidato alla Presidenza della neonata Repubblica italiana⁹³.

Sebbene in posizione nettamente minoritaria, ci sembra quindi pienamente condivisibile quella letteratura che oggi rimarca come Orlando concepisca la

⁹⁰ P. ALATRI, *Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 308.

⁹¹ Cfr. V.E. ORLANDO, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, in A. BRUNIALTI (diretta da), *Biblioteca di scienze politiche*, vol. V, Utet, Torino, 1890, 1065, il quale precisa che, poiché l'obbedienza è la *regola*, mentre la resistenza è l'*eccezione*, l'uso arbitrario del potere va combattuto, innanzitutto con quelli che definisce i *mezzi morali*, ovvero le libertà politiche (quali la parola, la stampa, la riunione, l'associazione, ecc.), capaci di risparmiare i gravissimi danni che i *mezzi violenti* causano (pp. 1072 ss.).

⁹² V. G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1981, 120 ss., spec. 124 e 135 ss.

⁹³ Lo ricorda, tra gli altri, G. ANDREOTTI, *Orlando visto da vicino*, in AA.VV., *Vittorio Emanuele Orlando: lo scienziato, il politico e lo statista*, cit., 5.

Costituzione soprattutto quale «garanzia fondamentale della coesistenza e finanche della cooperazione delle espressioni plurali del popolo». Essa, per tale via, non dovrebbe essere, «anche nelle sue formulazioni di principio, invasione di indirizzo politico o [...] “confisca” del ruolo del legislatore», ma progetto di democratizzazione sostanziale (nel segno della rimozione degli ostacoli) e premessa per una partecipazione politica, economica e sociale dei cittadini»⁹⁴.

In tal senso, sulla scorta dell'insegnamento di Piero Calamandrei, non crediamo di errare nell'intravedere nel pensiero e nell'azione del nostro Autore una plastica dimostrazione che «il diritto di un Paese libero non è mai statico, ma è, attraverso la lotta politica [nonché l'impegno scientifico, professionale e civile], continua evoluzione verso una migliore giustizia sociale»⁹⁵. E neppure reputiamo fuori bersaglio – anzi perfettamente in linea con tutto ciò che sinora abbiamo provato a spiegare – la ricostruzione, assai appassionata, della figura del compianto Maestro Orlando effettuata dall'allievo Capograssi, in modo particolare laddove in essa si rimarca che, per Lui, il diritto pubblico «diventa positivo, vale a dire esiste, quando la libertà è garantita, cioè i diritti di tutti, cioè di tutti i deboli di fronte ai forti, qualunque siano i deboli e qualunque siano i forti, sono assicurati»⁹⁶.

⁹⁴ F. PIZZOLATO, *Orlando all'Assemblea costituente*, in *www.rivistaaic* (16 settembre 2016), 25.

⁹⁵ P. CALAMANDREI, *Orlando avvocato*, cit., 9 s.

⁹⁶ G. CAPOGRASSI, *Il problema di V.E. Orlando* (1952-1953), in ID., *Opere*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1959, 381. Capograssi afferma, altresì, che quanto appena detto rappresenti per Orlando non solo un criterio euristico fondamentale, da sostenere scientificamente, bensì anche «il principio di tutta la sua vita di tutto il suo pensiero», che Egli riesce ad esprimere soprattutto nella sua esperienza al servizio dello Stato (*ibidem*, in nota).