

incontri al Centro di In-Form@zione e Libreria multimediale - dicembre 2014



Ufficio comunicazione istituzionale

# SCUOLE *di* Senatori

Vittorio Emanuele Orlando



A cura dell'Ufficio comunicazione istituzionale  
del Senato della Repubblica.

© dicembre 2014 Senato della Repubblica

La presente pubblicazione è edita dal Senato della Repubblica. Non è  
destinata alla vendita ed è utilizzata solo per scopi di comunicazione  
istituzionale.

# Indice

---

- *CENNI BIOGRAFICI*..... PAG. 5
- *INTERVENTO DEL SEN. ORLANDO SULLO SCHEMA DI PROVVEDIMENTO LEGISLATIVO: INTEGRAZIONI E MODIFICAZIONI AL DECRETO-LEGGE LUOGOTENENZIALE 25 GIUGNO 1944, N. 151, RELATIVO ALL'ASSEMBLEA PER LA NUOVA COSTITUZIONE DELLO STATO, AL GIURAMENTO DEI MEMBRI DEL GOVERNO ED ALLA FACOLTÀ DEL GOVERNO DI EMANARE NORMA GIURIDICHE (CONSULTA NAZIONALE - SEDUTA DEL 9 MARZO 1946)*..... PAG. 8
- *SALUTO DEL PRESIDENTE PROVVISORIO VITTORIO EMANUELE ORLANDO ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE (ASSEMBLEA COSTITUENTE - SEDUTA DEL 25 GIUGNO 1946)*..... PAG. 22
- *INTERVENTO NELLA DISCUSSIONE DEL PROGETTO DI COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA (ASSEMBLEA COSTITUENTE - SEDUTA DEL 10 MARZO 1947)*..... PAG. 26
- *INTERVENTO PER LA VOTAZIONE FINALE DELLA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA (ASSEMBLEA COSTITUENTE - SEDUTA DEL 22 DICEMBRE 1947)*..... PAG. 43
- *REPLICA DEL SEN. ORLANDO AL SALUTO AUGURALE DEL PRESIDENTE DEL SENATO, SEN. IVANOE BONOMI, E DEL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA, ATTILIO PICCIONI, IN OCCASIONE DEL SUO NOVANTESIMO COMPLEANNO (SENATO DELLA REPUBBLICA, SEDUTA DEL 23 MAGGIO 1950)*..... PAG. 48
- *COMMEMORAZIONE DI VITTORIO EMANUELE ORLANDO: INTERVENTI DEL PRESIDENTE DEL SENATO, SEN. GIUSEPPE PARATORE, E DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, ALCIDE DE GASPERI (SENATO DELLA REPUBBLICA, SEDUTA DEL 2 DICEMBRE 1952)*..... PAG. 52
- *PRESENTAZIONE DEL PRESIDENTE DEL SENATO, SEN. MARCELLO PERA, AL VOLUME "VITTORIO EMANUELE ORLANDO - DISCORSI PARLAMENTARI"*..... PAG. 58

Cenni biografici

---

Vittorio Emanuele ORLANDO (Palermo, 18 maggio 1860 - Roma, 1° dicembre 1952)



Avvocato, Professore universitario, Deputato della Camera del Regno d'Italia per otto legislature; Senatore di diritto in base alla III Disposizione transitoria della Costituzione.

### Regno d'Italia:

Deputato dalla XX alla XXVII legislatura

#### Incarichi di Governo:

Ministro dell'istruzione pubblica (1903-1905 - II Governo Giolitti e I Governo Tittoni);  
Ministro di Grazie e Giustizia e dei Culti (1907-1909 - III Governo Giolitti; 1914-1916 - II Governo Salandra);  
Ministro dell'Interno (1916-1917 - I Governo Boselli);  
Presidente del Consiglio dei ministri dal 29 ottobre 1917 al 23 giugno 1919.

### Transizione costituzionale:

Consulta Nazionale:

nominato con DL 22 settembre 1945; Presidente della Commissione degli Affari esteri dal 27 settembre 1945; Presidente della Commissione speciale per l'esame delle modifiche al DIL 25 giugno 1944, n. 151.

Assemblea Costituente:

eletto nel Collegio Unico Nazionale, proclamato il 18 giugno 1946. Iscritto ai Gruppi parlamentari Unione Democratica Nazionale dal 12 al 15 luglio 1946, Misto dal 15 luglio 1946 al 31 gennaio 1948; membro della Commissione per i Trattati internazionali dal 19 luglio 1946 al 31 gennaio 1948.

### Repubblica:

I legislatura Senato: Senatore di diritto in base alla III Disposizione transitoria della Costituzione italiana.

Gruppo Misto: membro dall'8 maggio 1948 al 1° dicembre 1952.

Membro dal 16 giugno 1948 al 1° dicembre 1952 della 2a Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere).

---

Orlando nasce a Palermo il 18 maggio 1860 da una famiglia della buona borghesia di antiche tradizioni forensi. Dopo aver terminato in maniera brillante gli studi medi e liceali, si iscrive nel 1877 alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Palermo, dove si laurea nel 1881. Mentre frequenta l'Università e lo studio del padre, diviene procuratore legale.

Nel 1882, a 22 anni, consegue la libera docenza in Diritto costituzionale presso l'Università di Palermo. Nell'ottobre 1885 vince il concorso per professore straordinario presso l'Università di Modena. Nel 1886, a 26 anni, vince il concorso a cattedra di Diritto costituzionale a Messina (è

il più giovane professore universitario italiano), dove rimane fino al 1888, quando viene chiamato a Palermo ad insegnare Diritto amministrativo. Negli anni palermitani è anche incaricato dell'insegnamento di Diritto costituzionale e tiene lezioni libere di Procedura civile. Nel marzo 1897 Orlando viene eletto per la prima volta deputato nel collegio di Partinico (Palermo).

Dal 1903 è professore ordinario di Diritto pubblico interno presso l'Università di Roma. Orlando, tranne le interruzioni dovute all'attività di governo, tiene l'insegnamento sino al 1931, quando si dimetterà per non prestare giuramento di fedeltà al fascismo.

Nel maggio 1915 appoggia la decisione di entrare in guerra accanto ai paesi dell'Intesa.

Dopo la disfatta di Caporetto (24 ottobre 1917) e le dimissioni del Governo Boselli, Orlando è nominato Presidente del Consiglio dei ministri e Ministro dell'interno.

Orlando imprime una svolta nella direzione politica della guerra, anche con la sostituzione di Luigi Cadorna con Armando Diaz nella carica di capo di stato maggiore dell'esercito.

Al termine della "Grande guerra", Orlando cerca di promuovere l'affermazione degli interessi italiani nella ricostruzione del sistema politico europeo seguita al conflitto. A partire dal gennaio 1919, Orlando guida la delegazione italiana alla Conferenza di pace di Parigi, insieme al Ministro degli esteri Sidney Sonnino.

Dopo le elezioni del novembre 1919, è eletto Presidente della Camera dei deputati; rieletto deputato nelle elezioni del maggio 1921 appoggia i Governi Bonomi e Facta.

Dopo la presa di potere da parte di Mussolini, Orlando in un primo momento assume un atteggiamento attendista, vota la fiducia al Governo (17 novembre 1922) e fa parte della Commissione incaricata di esaminare il progetto di riforma elettorale (legge Acerbo del 1923).

Insieme a molti esponenti liberali è candidato alla Camera nella "lista nazionale" per le elezioni dell'aprile 1924, risultando eletto in Sicilia.

Dopo il rapimento e l'assassinio di Giacomo Matteotti (giugno-agosto 1924), Orlando non aderisce all'Aventino, ma passa all'opposizione del fascismo. Il 10 agosto 1925 firma la lettera di dimissioni da deputato. Da quel momento si considera un esiliato in patria, non prendendo più parte alla vita politica a testimonianza della sua radicale opposizione al regime; nel 1928 rifiuterà la nomina a senatore.

A seguito della pubblicazione del regio decreto 28 agosto 1931, n. 1227, che imponeva ai professori universitari di prestare giuramento di fedeltà al regime fascista, Orlando chiede il pre-pensionamento.

Orlando torna alla politica attiva dopo la caduta del fascismo; il 15 luglio 1945 viene nominato Presidente della Camera dei deputati, incarico che tiene fino alla convocazione della Consulta. Nominato Consultore Nazionale, a Orlando viene affidato il compito di presiedere la Commissione che doveva provvedere alle modifiche al decreto luogotenenziale 25 luglio 1944, n. 151, relativo alla Costituente. L'intervento che Orlando pronuncia dinanzi alla Consulta il 9 marzo 1946, per deliberazione dell'Assemblea, verrà stampato e affisso in tutti i comuni italiani.

Il 2 giugno 1946 viene eletto deputato alla Costituente nella lista dell'Unione democratica nazionale, presiedendo la seduta inaugurale (25 giugno 1946); successivamente il 18 aprile 1948 diventa senatore di diritto in base alla III Disposizione transitoria della Costituzione.

Il 18 luglio 1952, all'età di 92 anni, tiene il suo ultimo discorso al Senato; muore a Roma il 1° dicembre dello stesso anno. Orlando riposa nella Basilica di Santa Maria degli Angeli a Roma.

GOVERNATA NAZIONALE

ASSEMBLEA PLENARIA

SESTA PLENARIA DI MARZO 1946

Intervento del sen. Orlando sullo schema di provvedimento  
legislativo: integrazioni e modificazioni al decreto-legge  
luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, relativo all'Assemblea  
per la nuova Costituzione dello Stato, al giuramento dei  
membri del Governo ed alla facoltà del Governo  
di emanare norme giuridiche  
(Consulta Nazionale, seduta del 9 marzo 1946)

---

# CONSULTA NAZIONALE

## ASSEMBLEA PLENARIA

XL.

SEDUTA POMERIDIANA DI SABATO 9 MARZO 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SFORZA

### INDICE

	Pag.	
<b>Congedi:</b>		La seduta comincia alle 15.30.
PRESIDENTE	1167	ALLARA, <i>Segretario</i> , legge il processo verbale della seduta pomeridiana di ieri (È approvato)
<b>Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni:</b>		<b>Congedi.</b>
PRESIDENTE	1167	PRESIDENTE Comunico che ho concesso congedo ai Consultori Cingolani Mario e Cingolani Guidi Angela Maria
<b>Seguito e fine della discussione sullo schema di provvedimento legislativo: Integrazioni e modificazioni al decreto-legge Luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, relativo all'Assemblea per la nuova costituzione dello Stato, al giuramento dei Membri del Governo ed alla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche (N. 141):</b>		<b>Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni.</b>
ORLANDO, <i>Relatore</i>	1168	PRESIDENTE Comunico che sono pervenute le risposte scritte alle interrogazioni dei Consultori Fuschini, Sbrano, Bresciani.
PRESIDENTE	1179	Saranno inserite, a norma del Regolamento nel resoconto stenografico della seduta odierna ( <i>Vedi allegato</i> ).
<b>Annunzio di una interpellanza:</b>		<b>Seguito dell'esame dello schema di provvedimento legislativo: Integrazioni e modificazioni al decreto-legge Luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, relativo all'Assemblea per la nuova costituzione dello Stato, al giuramento dei Membri del Governo ed alla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche (N. 141).</b>
PRESIDENTE	1182	PRESIDENTE L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dello schema di provvedimento legislativo Integrazioni e mo-
VERONI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia</i>	1182	
<b>Sui lavori della Consulta:</b>		
PRESIDENTE	1182	
PASQUALINO VASSALLO <i>senior</i>	1182	
<b>Interrogazioni (Annunzio):</b>		
PRESIDENTE	1182	
ALLARA, <i>Segretario</i>	1182	

dificazioni al decreto-legge Luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, relativo all'Assemblea per la nuova costituzione dello Stato, al giuramento dei Membri del Governo ed alla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche.

Ha facoltà di parlare il relatore Vittorio Emanuele Orlando.

ORLANDO, *Presidente della Commissione e Relatore. (Vivissimi prolungati applausi).* Non approvate mai in anticipo: non si sa mai quello che può accadere! . (Si ride).

Onorevoli colleghi, un ringraziamento cordiale debbo, prima di tutto, rivolgere a coloro che mi sono stati così larghi di espressioni di lode o di affetto: due cose che, in questa occasione, sono tutt'una, perché la lode è dettata dall'affetto. E aggiungo che queste espressioni mi sono care, perché penso che oltrepassino la mia persona e siano rivolte a un vecchio rappresentativo di un'altra età, di un altro mondo, di un'altra storia: la storia dello Stato d'Italia sino al 1922. Potrà questa storia determinare in alcuni delle riserve anche profonde; ma essa ha tanta grandezza che la figura di uno degli estremi superstiti di essa è atta a suscitare sentimenti di simpatia e di rispetto.

La sorte dei vecchi è stata, nei tempi, molto varia. Presso certi popoli sono persino soppressi perché inutili; in certi altri sono esaltati: a Roma, nel molto che indica lo Stato, *Senatus* precede *Populus*. Ai giorni nostri, in quest'ora che l'Italia attraversa, la vecchiezza assume una figura politica sua particolare per il distacco che si frappone fra essa e l'altro estremo: i giovani. Ci sono associazioni di giovani, che si affermano come tali nel campo politico; i vecchi non ne fanno, perché sono ridotti in pochi, evidentemente. Cosa nuova e strana appare questo distacco formale; perché fra la gioventù e la vecchiezza non poteva essere nemmeno concepibile un siffatto contrasto in forma — diciamo, — di collettività o di classi. La natura provvida fa sì che fra i due estremi intercedano tanti gradi intermedi da rendere impossibile una recisa contrapposizione. Invece, il contrasto oggi si è potuto porre ed è tragico. Immaginate un'associazione di classe di figli contro quella dei padri! Ed è questo contrasto tragico, collega Maffi (mi rivolgo a Lei, come a quello che apparirebbe più vicino di età), perché, questa volta, ha un suo riscontro nella realtà, perché tra le due età vi è, indubbiamente, una lacuna profonda, specie per tutto ciò che appartiene alla politica. Nel campo del pensiero e del-

l'azione politica, non vi è insegnamento teorico o precettivo che valga in confronto dell'esempio. Non si può imparare, né apprendere in questa materia se non osservando quel che avviene e che si consolida in forma di costume; or questa osservazione è stata resa impossibile da quello che, agli occhi miei, è forse il più irrimediabile tra i delitti commessi dal fascismo: di avere, cioè, impedito la continuazione della classe politica, e di averla anzi distrutta: quella mirabile classe politica che la cosiddetta Italia aveva dato a se stessa e attraverso la quale si trasmettevano gli esempi, i modelli, il costume.

Se io per un momento, socchiudendo gli occhi, rievoco in questa Camera le figure parlamentari di allora, da Filippo Turati e Claudio Treves, da Giuseppe Zanardelli a Giovanni Giolitti, da Sidney Sonnino a Ferdinando Martini e Antonio Salandra e Luigi Luzzatti, ben posso affermare che era veramente un nobile Parlamento. E intelligente, laboriosa, onesta, era la nostra burocrazia, che non solo aveva il senso dell'adempimento del proprio dovere, ma la fierezza della propria funzione e della propria responsabilità; ed era in essa così gelosa la cura di assicurare la tradizione delle proprie virtù che sapeva senz'altro individuare ed eliminare da sé ogni elemento infetto o degenero. E le nostre Facoltà, le nostre Facoltà universitarie, che, rapidissimamente, dal nulla, avevano raggiunto la valentia e la fama scientifica delle Università e delle Facoltà le più illustri del mondo! Nessun paese poteva vantare una gendarmeria come i nostri carabinieri. Sulle nostre armi splendeva la luce di Vittorio Veneto. E così via via, in tutti i campi della vita di un popolo. E tutto questo è stato distrutto, con gesto assiduo e consapevole.

È stato distrutto, e come rifarlo? Occorreranno lunghi decenni ed occorrerà, soprattutto, riprodurre l'esempio, il tipo, il modello. Non so se alla solennità dell'ora convenga ricordare una leggenda, direi una specie di fiaba narrata da Erodoto. Un Faraone egiziano aveva avuto l'idea di stabilire quale fosse il linguaggio originario dell'uomo come animale. Ogni animale ha, infatti, la sua voce, la sua maniera di esprimersi con un suono, dal ruggito del leone al canto dell'usignuolo; l'uomo animale, egli si domandò, quale voce o qual suono emette? E allora egli pensò — secondo il racconto di Erodoto — di isolare, con una capra avvezzata all'allattamento dei piccoli, un bambino da poco nato e lo lasciò lungamente in luogo del tutto lontano da

ogni rumore. Ebbene, quando, finalmente, l'esperimento fu concluso, si trovò che il bambino, belava: egli non sapeva riprodurre se non i soli suoni che aveva percepito. Ora per più di venti anni questi nostri figli, che sono oggi gli uomini sino ai trenta, ai trentacinque anni, che cosa hanno ascoltato, a quale spettacolo hanno assistito, quale mentalità hanno acquistata? Quella fascista! E non c'è da sorprendersi se talora si afferma che anche gli animi più risolutamente antifascisti, soggiacciono ad uno strascico di consuetudini e ad un contagio di mentalità, onde espressioni e metodi continuano ad essere fascisti. Quelli sono, appunto, gli esempi ricevuti! (*Approvazioni*).

Chiusa questa parentesi, che forse si allontana dal tema meno di quanto non sembri, dovrei ora dal ringraziamento verso lodi; passare, per la legge dei contrasti, al riscontro delle censure; ma queste, evidentemente per la stessa benevolenza che mi avete voluto dimostrare, sono state scarse e di natura non grave.

Il mio amico Nitti rilevò una lacuna: che, cioè, la Commissione non si sarebbe reso conto di un punto grave ed essenziale, vale a dire del modo con cui si dovrà provvedere alla proclamazione dei risultati del referendum. Ma in fine della relazione (forse per questo all'onorevole Nitti è sfuggito) vi è un punto in cui questa omissione è espressamente messa in rilievo. In quel punto è testualmente detto: « Resta da segnalare una lacuna che non darebbe luogo ad emendamenti, ma bensì ad una integrazione del testo. Non sono, infatti, previsti l'organo e la procedura attraverso i quali dovrebbe avvenire la proclamazione del totale risultato della votazione per referendum, mentre la parte relativa alla proclamazione, per ciò che riguarda l'Assemblea costituente, si contiene nella legge elettorale ».

Dunque, il rilievo c'era. Esso inoltre era stato integrato da scambi di idee generali, avuti col Presidente del Consiglio, quando intervenne ad una riunione della Commissione. L'estrema urgenza con la quale questa svolse i propri lavori e con la quale io stesso dovetti compilare la relazione, impedirono di dar maggiori sviluppi all'argomento; ma io segnalai al Presidente del Consiglio un'altra lacuna più complessa e, nei suoi effetti, più grave, cioè la questione della verifica delle elezioni dell'Assemblea.

Tutte le Assemblee sovrane, e tale è per eccellenza l'Assemblea costituente, hanno il diritto esclusivo di verificare i titoli dei

propri componenti. Ma l'esperienza parlamentare ha dimostrato che la verifica dei poteri, con le sue complicazioni, col suo ordinamento processuale, con le sue istruttorie, e dovendosi poi inserire nell'intenso lavoro legislativo, richiede molto tempo: in certi casi occorsero un paio di anni. Ora, se questo avvenisse nell'Assemblea costituente, che si prevede debba avere una durata di soli otto mesi, prolungabili ad un anno, potrebbe accadere che la convalidazione di un deputato eletto fosse fatta quando già l'Assemblea avesse esaurita la sua competenza. E, ciò che è più grave, potrebbero essere anche infirmate le decisioni dell'Assemblea stessa, qualora il voto di quel deputato annullato avesse potuto influire su qualcuna delle sue deliberazioni.

Raccomanda dunque al Presidente del Consiglio di considerare la cosa sotto questo aspetto. È previsto nella legge elettorale una specie di collegio giudiziario, presieduto da un presidente di sezione di Cassazione e composto di quattro consiglieri, che ha anche attribuzioni relative all'accertamento delle liste e alla decisione di alcune determinate questioni. Si potrebbe, sia pure rialzando ancora di più i gradi dei suoi componenti, affidare a tale Collegio una funzione in materia di verifica di elezioni, sia pure come prima istanza, lasciando all'Assemblea l'ultima decisione, in maniera che la verifica possa procedere in modo più rapido. Questo sistema ha precedenti, degni di essere considerati e possibilmente imitati, cominciando dall'Inghilterra, dove la verifica dei poteri è prerogativa della Camera dei Comuni, la quale però la rimette essa stessa, con atto sovrano, all'autorità giudiziaria, sino alla recente legge francese per la Costituente, che affida la verifica dei poteri appunto ad una Commissione presieduta dal Primo Presidente della Cassazione.

Del resto, in una materia così vasta e delicata come questa, tante altre lacune si potrebbero segnalare. Sicché se una cosa v'è da lamentare, è che la Consulta non abbia avuto il tempo e l'agio di considerare il gravissimo argomento più profondamente e con maggiore agevolezza: il che sarebbe avvenuto se l'Assemblea consultiva fosse stata istituita subito, quando io ne diedi il primo consiglio. L'essenza della libertà e della democrazia sta nel contrasto delle idee. È nella libera discussione, nel fecondo contrasto delle idee e delle dottrine che consiste l'essenza della democrazia. Non importa o importa assai meno il titolo formale dell'organo in cui la discussione avviene. Quest'Assemblea, pur essendo

pienamente consultiva, pur nel breve tempo della sua durata, ha adempiuto in maniera degna alle sue funzioni, ed anche questa discussione, fra le difficoltà con cui si è svolta, torna in suo onore.

Parecchie, dunque, sono le lacune che si potrebbero indicare. Intanto ne premetto una, segnalata da vari oratori, con un pensiero che domina nei nostri animi angosciati ed ansiosi. Essa riguarda l'assenza dalla futura Assemblea dei diretti rappresentanti di Trieste, della Venezia Giulia e di Zara. Questa assenza, noi la sentiamo profondamente, ma non possiamo neppure farne oggetto di una raccomandazione al Governo, perché il problema supera, nell'ora che volge, le possibilità stesse del Governo e nostra. Confido, però, che l'Assemblea costituente avvertirà questa necessità e troverà nella sua stessa sovranità il modo di provvedervi: bisogna che Trieste, la Venezia Giulia, con Fiume e Zara, siano presenti ovunque viva l'Italia! (*Vivissimi generali prolungati applausi*)

Un'altra lacuna vorrei rilevare, per conto mio, come semplice Consultore, senza impegnare la Commissione; e riguarda un problema che esiste e non giova celare: il problema dell'autonomia.

Il problema della preferibilità per uno Stato della forma unitaria o federale è estremamente complesso e non intendo qui affrontarlo, neanche di sfuggita. È certo che quando fu fondato lo Stato d'Italia la situazione storica presentava quelle condizioni eccezionali che si verificarono negli Stati Uniti quando, per l'appunto, questi si formarono attraverso l'unione di Stati precostituiti, di Stati già esistenti. Ripeto che non è qui il luogo di soffermarci sulle cause, anch'esse storicamente contingenti, che si opposero a tale soluzione. In ogni caso io penso che questo problema si porrà dinanzi la futura Assemblea costituente, non fosse altro come una delle reazioni determinate dalla politica meditatamente accentratrice che fu propria del fascismo. Io ho sempre pensato che un eccellente criterio di polemica e di lotta sia di fare il contrario di quello che fa, o ha fatto l'avversario. Or il fascismo — ripeto — fu antiregionale e centralizzatore in forma estrema, noi, dunque, dobbiamo orientarci in un senso opposto.

Certe analogie sono per se stesse piene di significato. Or un fenomeno analogo si verificò in quel secondo impero che in Francia corrispose al fascismo nostro, come io ricordo a qualche amico francese che ci rimprovera il fascismo nostro sebbene debba onestamente riconoscere che il nostro si tenne ad

un livello più basso. Anche allora, in Francia, si ebbe il fenomeno di una assoluta concentrazione della vita politica nella grande Capitale; si ebbero le grandi trasformazioni edilizie di Parigi, cui si collega il nome del grande Prefetto Haussman. Anche da noi, insieme alle grandi vie, ai fori, agli archi, alle colonne di cui fu abbellita la Capitale, si verificò lo stesso accentramento totalitario di ogni attività e di ogni autorità. Fu persino perseguitato il vecchio onesto teatro dialettale in cui l'arte drammatica italiana aveva trovato la sua forma più genuina che arrivò qualche volta alle altezze di una grande arte. Vi erano a Roma Associazioni di tutte le regioni, di piemontesi e di siciliani, di calabresi e di lombardi: spiacquero al duce e furono perseguitate e disciolte con quei metodi indiretti in cui il totalitarismo eccelle. Or siccome, secondo una legge universale, ogni azione provoca reazioni, così ci si può rendere conto delle reazioni che si sono verificate contro l'eccesso dell'accentramento, quando la forza che premeva in questo senso è venuta a mancare. Il concorso di questo fattore deve dunque essere tenuto presente per rendersi conto dell'attuale situazione italiana relativamente alle aspirazioni autonomiste. D'altra parte, purtroppo, la tirannide quando precipita in una catastrofe come quella attuale italiana, ha storicamente l'effetto costante di scuotere e sconvolgere possentemente tutta la complessa struttura istituzionale di cui è formato lo Stato anche nei suoi stessi nessi nazionali, come in un terremoto l'edificio pur non crollando resta con gravi crepe che ne minacciano la solidità.

Questo argomento si collega intimamente con un altro di cui recentemente si è appassionata e si appassiona l'opinione pubblica, ed io qui ne parlo con quella sicilianità che in me ha sempre rafforzato e moltiplicato l'italianità. (*Applausi*). Tante cose errate si sono dette, e tante altre si sono ignorate a proposito della Sicilia; per esempio, non si è tenuto e non si tiene conto che il separatismo, il cosiddetto separatismo, in Sicilia nasce nel momento in cui ancora esiste un'Italia ufficiale fascista; nasce non come separazione dalla madre Italia, ma come separazione da un'Italia tuttora soggetta alla tirannide fascista. Quella Sicilia, che si era separata volontariamente dall'Italia governata dal fascismo, che era stata fieramente e sempre all'opposizione, e per questo detestata dal « duce »; quella Sicilia che aveva dato all'Italia tre Presidenti di Consiglio e tutta una teoria di Ministri illustri, al fascismo non

diede nessuno. La rappresentanza regionale della Sicilia nel Parlamento italiano era di 50 deputati; nella Camera dei fasci e delle corporazioni, dove in proporzione avrebbe dovuto essere di una ottantina, era di poco superiore ai quaranta, di cui una buona parte era costituita da tecnici come capi di quelle organizzazioni dette corporative aventi carattere puramente economico e non politico. In Sicilia fu possibile, nell'agosto del 1925, cioè quasi tre anni dopo la marcia su Roma, quando era già avvenuto l'assassinio Matteotti e l'effettivo colpo di Stato del 3 gennaio 1925, fu, dico, possibile combattere una magnifica battaglia elettorale per le elezioni amministrative di Palermo. Si tentarono tutte le caratteristiche maniere di intimidazione e di sopraffazione. Ci scontrammo per le strade, ma all'ospedale ci andarono soltanto i fascisti. Noi restammo padroni della piazza. La città non si lasciò intimidire, e vincemmo. Or, ripeto, data la profondità e la fierezza di questo sentimento dell'Isola, ci si può rendere conto come esso poté arrivare sino a forme esasperate di ribellione verso l'ipotesi di un'Italia che per disavventura potesse continuare ad essere fascista. Fu questa la tragedia più angosciosa dell'anima italiana: l'avversione ad una forma di governo ripugnante poté spingersi sino a subordinare a se stessa lo stesso sentimento patriottico: fu questo il fenomeno di cui individui e collettività abbiamo profondamente avvertito la durezza e il dolore, onde deve essere molto circospetto il giudizio da dare intorno ad alcune manifestazioni che, in via assoluta, apparirebbero eccessive e deplorabili.

Ed poiché mi si offre l'occasione, esorto il Governo a fare un gesto di pacificazione verso l'Isola generosa e fedele, ma indomabile e ribelle verso qualunque forma anche solo apparente di sopraffazione e di violenza. (*Approvazioni*).

Veniamo, ora, al tema immediato

Io devo rispondere ai vari oratori sui vari argomenti trattati e le risposte si prestano ad una distinzione sistematicamente un po' difficile ma necessaria e cioè, in quanto alcuni di quegli argomenti si riferiscono a punti particolari ed altri invece riguardano il progetto di legge nel suo insieme, nella sua organica struttura.

Data la tesi centrale accolta dalla Commissione e riprodotta nella relazione e dato anche il comportamento dei colleghi che hanno partecipato alla discussione, il secondo aspetto della questione assorbirebbe il primo. Se infatti fosse vero — tale è, appunto, la tesi cen-

trale svolta nella sua relazione — che noi verremmo in uno stato di necessità e di urgenza, per cui bisogna che, nelle sue linee essenziali, il provvedimento sia approvato quale è stato proposto alla Consulta, l'esame delle questioni particolari potrebbe in un certo senso apparire superfluo.

Del resto — e la cosa è di per sé significativa — tutti gli oratori, anche quelli che hanno formulato le critiche più profonde, non hanno presentato emendamenti sostanziali e, anzi, hanno concluso dichiarando la loro approvazione. E tuttavia, poiché la Commissione desidera mostrare di essersi resa conto delle cose dette in quest'aula, accennerò ai vari punti su cui si è svolto il dibattito.

L'ultimo comma dell'articolo 2 del testo ministeriale, che riafferma la sovranità dell'Assemblea su quanto concerne non soltanto la nuova Costituzione, ma anche il Capo dello Stato, dopo varie vicende sulle quali è inutile indugiare, vi si presenta immutato, quale era nel testo governativo. Qui, le critiche venute da vari settori hanno avuto le seguenti direzioni. da parte destra, diciamo così per intenderci, si vorrebbe la soppressione del riferimento al Capo dello Stato; da parte opposta, invece, se n'è sostenuto il mantenimento. Io, personalmente, avevo votato per la soppressione (e per la soppressione voterei ancora, se la questione fosse riproposta); ma questo mio giudizio era determinato soltanto da un punto di vista, direi, puramente tecnico, come vecchio giurista che ama nelle leggi la maggiore precisione, la maggiore sobrietà possibile.

Il Consultore Lucifero affermava stamane di trovare questa legge oscura. Ahimè! Non ci sono leggi chiare, in senso assoluto. Se ci fossero, non esisterebbe una attività di Stato — con le relative molteplici attività professionali — che è quella della giustizia nei suoi complessi ordinamenti. Giustimano, quando si decise ad accogliere nel *Digesto* frammenti tolti alle opere giuridiche, ordinò che fossero bruciate tutte le opere originali, che costituivano un'immensa biblioteca, appunto perché rimproverava ai giuristi di avere professionalmente dato alimento alla materia disputabile. L'ordine, purtroppo, fu eseguito; e dico purtroppo, perché ci privò di un vero tesoro di scienza e di cultura giuridica, di cui si salvarono soltanto le istituzioni di Gaio, ritrovate nel palinsesto di Verona. Ma lo stesso *Digesto*, serie indefinita di pareri, di giudizi, di massime, non ha fatto cessare le cause. È inevitabile che una certa quota di incertezza rimanga nel diritto in quanto è

nelle cose. Il diritto controverso non è una invenzione degli avvocati, come alcuni credono. Esiste nella realtà della vita quotidiana e può paragonarsi a quello che sono le zone di confine fra due razze.

Certamente, da un punto di vista sistematico, quel riferimento al Capo dello Stato, dopo l'espressione: « le deliberazioni dell'Assemblea sulla nuova Costituzione », è di troppo e potrebbe ingenerare incertezza. Perché? Perché nelle parole « sulla Costituzione » c'è già tutto.

La materia del Capo dello Stato e dell'ordinamento che vi si riferisce, non fa forse parte della Costituzione?

Per questa ragione, dunque, io sopprimerei quelle parole finali; ma è una ragione che si avvicina di più all'assunto della sinistra, se all'aggiunta di quelle voglia darsi, e non si può non dare, il senso di ritenere che l'ordinamento del Capo dello Stato, anche in monarchia, vada disciplinato dalla Costituzione. I dubbi sollevati in proposito, cioè di supporre che attraverso l'inclusione di quelle parole si venga ad ammettere che l'Assemblea, relativamente alla questione istituzionale, possa non osservare i risultati del referendum, questi dubbi non mi sembrano ragionevolmente ammissibili. E dovrei anzi dire che essi rappresenterebbero una forma curiosa di sfiducia di un partito verso i propri deputati, i quali, facendo parte di una maggioranza monarchica (se la maggioranza fosse invece repubblicana, la questione non si porrebbe), potrebbero essere indotti a non esser fedeli agli impegni assunti e a tradire il mandato accettato al momento della loro designazione. Io non credo che un caso così anormale possa verificarsi e pertanto pur essendo, ripeto, favorevole alla soppressione di quelle parole, non vedo gli inconvenienti pratici che il loro mantenimento potrebbe determinare. A voler, per esempio, supporre il caso estremo che le differenze fra le due votazioni fossero molto lievi, o si lascino quelle parole o si sopprimano, la via sarà sempre quella del compromesso, che in politica ha una sua continua funzione. C'è chi dice che lo stesso Governo parlamentare non è che un sistema di compromessi fra maggioranza e minoranza, e non devo dirlo proprio al Governo attuale, in cui veramente l'arte del compromesso, non fra due, ma fra sei, è assurta a così grande altezza, e l'amico De Gasperi si è rivelato un vero genio in materia. (*Applausi — Iarità*).

Venendo ora agli oratori che si sono occupati del referendum, potrei limitarmi a

mettere di contro i sostenitori della tesi della sua inutilità o, peggio, della sua inopportunità, con coloro che lo hanno non meno energicamente sostenuto. Ieri abbiamo avuto nel primo senso l'orazione di Calamandrei, insigne valorosissimo giurista, controbattuto dal Gonella, in cui ravviso, sotto mentite spoglie, un mio collega in diritto pubblico, perché egli si muove con una grande sicurezza nell'usare dei metodi propri della tecnica giuridico-pubblicistica.

Ma, insomma, restando da un punto di vista che direi di buon senso democratico, vogliamo noi l'appello al popolo? E se lo interroghiamo due volte, non è un segno di maggior deferenza? Non è un nuovo omaggio reso alla sua sovranità?

Si afferma che l'appello al popolo in quella forma è inutile. Non direi intanto, esso mantiene fuori dell'Assemblea costituente un argomento di divisione e di contrasto, che ha le sue ripercussioni più immediate e più appassionante. Quando, a proposito dell'articolo 2, si è detto che l'Assemblea potrebbe eventualmente proclamare un'altra dinastia, si tratta evidentemente di piacevolezze.

Il punto cui si riferisce il referendum riguarda assai meno questioni di preferibilità teorica od astratta che sentimenti di storia vissuta, determinando per ciò stesso le passioni più ardenti. Giova dunque indubbiamente che l'Assemblea sia liberata dalla necessità di affrontare la soluzione di questa questione che diventa centrale meno, ripeto, per la sua importanza effettiva che per le passioni che determina.

D'altra parte, mentre c'è chi non vuole un referendum, c'è chi ne vorrebbe tre. C'è infatti una tendenza al referendum anticipato per approvare questa legge, c'è una tendenza al referendum finale di convalidazione. Interrogato il sovrano popolare e avuta la sua risposta, io direi di lasciarlo in pace. (*Commenti — Si ride*). Premono sul paese tante altre necessità gravi e urgenti, e non mi pare che convenga una tale ripetizione di giostre elettorali che ogni volta, badate, rimetterebbero tutto in causa. No: la forma di referendum com'è proposta è saggia, e va accolta così com'è.

Vi è, poi, la questione, forse la più grave di tutte, dei limiti della Costituente. Tale questione dipende da quest'altra: quale sarà la Costituente che avremo? Il punto è qui.

Poiché riconosciamo tutta la sovranità popolare come origine suprema di tutti i poteri, si avverte una contraddizione in termini quando si parla di limiti, proprio nel

momento in cui i rappresentanti di questo popolo disciplinano l'ordinamento costituzionale dei poteri. Ma sotto un altro aspetto è ben concepibile in astratto ed avviene in concreto che mentre l'Assemblea, cui è affidato quel compito, provvede ad adempierlo, occorre dall'altro lato provvedere alla vita ordinaria del popolo attraverso un Governo che provveda a tutte le altre permanenti necessità della vita dei popoli e alla stessa legislazione ordinaria. Fare che queste attività si svolgano in due sfere autonome e indipendenti sarebbe senza dubbio una garanzia preziosa. Ma come attuarla?

L'intento potrebbe meno difficilmente raggiungersi, se la nostra potesse essere un'Assemblea costituente di tipo nordamericano. E forse, collega Calamandrei, forse una qualche suggestione venuta d'oltre Atlantico poté influire su quel primo decreto Bonomi del giugno 1944, a proposito del quale ella ha lamentato che non fosse rimasto fermo. Dagli articoli 4 e 5 di esso può infatti desumersi che accanto all'attività costituente fosse continuata a sussistere un'attività di Governo legittimata da un Parlamento successivo. Ad ammettere questo dualismo corrispondeva un accordo. Or la suggestione del concetto di convenzione o di accordo presso gli anglo-sassoni è sacrosanta. Nel campo politico, un partito che non mantiene l'impegno assunto si scredita, e si scredita profondamente. Fatta una convenzione, concordati — poniamo — i compiti assegnati a un'Assemblea costituente, nominata l'Assemblea stessa, questa fa tranquillamente la sua riforma costituzionale e intanto la vita dello Stato continua senza scosse profonde. Metodo che io troverei, in astratto, senza dubbio preferibile.

Ma noi abbiamo il tipo latino di Costituente, il tipo che discende dal contratto sociale, dalla sovranità del popolo nel senso del radicalismo classico. Qui l'individuo precede; il diritto dell'uomo genera lo Stato; lo Stato è fatto per l'individuo, non l'individuo per lo Stato. E questo genere di Assemblee porta in sé la sua sovranità in quella maniera di assolutezza della sovranità, come noi la concepiamo e di cui l'Assemblea diventa ad un tratto unico rappresentante. Pericolosa sovranità, secondo me (non mi date del reazionario), perché io diffido di qualsiasi organo nel quale si concentrino tutti i poteri. Sono forme di totalitarismo. Questo potere pieno, sconfinato, assoluto lo detesto nell'individuo e preferisco non vederlo in un'Assemblea (*Approvazioni*), perché, in fondo, è sempre

nella volontà di un uomo che finiscono con l'assommarsi questi poteri, anche se affidati ad un'Assemblea. Questa è dominata da una maggioranza la quale, onnipotente, tende a sopprimere la minoranza e a farsi guidare da un capo in cui praticamente si riassume l'onnipotenza. La Convenzione nazionale, per un certo tempo, si chiamò Robespierre, ed io non faccio una profonda differenza tra Robespierre e i fuhrer e i duci contemporanei.

In astratto, dunque, desideriamo dei limiti. Ma dove li troviamo? Il Consultore Gonella accennava al diritto naturale. È la filosofia tomista. Or bene, io non domanderei di meglio che di consentire in quella fiducia; ma questo consenso resta in un campo astratto. In San Tommaso i diritti della personalità umana sono affermati in maniera categorica, definitiva, tale da soddisfare ogni animo liberale, perché nella difesa dei diritti della personalità è il principio liberale che deve prevalere sul principio stesso democratico. Ma chi dà la forza al diritto naturale? Sì, il giudizio della storia, senza dubbio; ma intanto, provvisoriamente, il tiranno mi imprigiona, mi impedisce di parlare, eventualmente mi fucila, mi sopprime. La storia giudicherà, sta bene; ma intanto... (*Si ride*), intanto la libertà è definitivamente compromessa.

Del resto, quando il collega Gonella volle portare un esempio pratico del modo con cui il diritto naturale si sarebbe imposto alla futura Assemblea costituente, disse di esser certo che essa non avrebbe fatto una legge che violasse il comandamento di non rubare. E anch'io credo che non la farà. Quello di non rubare è uno dei dieci comandamenti, come quello di non uccidere. Non dovrebbe occorrere molto sforzo per ammettere che essi saranno rispettati tutti e dieci, sebbene la violazione di qualcuno di essi abbia fortemente tentato i tiranni moderni, che a questa tentazione hanno ceduto. Per esempio, nel precetto di onorare il padre e la madre, si contiene quella forma istituzionale da cui deriva il diritto ed il dovere dei genitori quanto all'educazione dei propri figli. Or bene, abbiamo visto che contro questo precetto si è posto e si è imposto un preteso diritto dello Stato, diretto a formare l'animo della giovinezza secondo il tipo prescelto dal Sovrano. Ad ogni modo, una speranza anche fondata che non ci si obblighi a diventare un ladro ed un omicida, non mi sembra che basti per riporvi tutta la nostra fiducia contro i terribili ritorni di funesti totalitarismi. Ed allora? Confide-

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

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

Ebbene, no. Questa riprovazione di tutto ciò che è stato l'obbietto della mia vita di studioso non è necessaria e non sarebbe giusta. Il diritto si difende; il diritto reagisce e in definitiva vince. Sono vittorie che si conseguono dopo dure lotte, sanguinose vicende, eroici sacrifici di generose vittime umane; ma sappiamo come la natura non si preoccupa degli individui, della loro felicità e della stessa loro vita. Il diritto vince in quanto al di fuori di esso è l'anarchia, cui si contrappone l'istituzione. Creazione spontanea della vita normale del diritto, si afferma in essa e per essa quello speciale animale politico chiamato uomo, il quale in tal modo costruisce esso stesso la sua storia, adatta le condizioni necessarie alla vita ed al progresso delle collettività di cui egli è l'associato. Le istituzioni si formano col contributo lentissimo, secolare

degli usi, dei costumi, della costante osservanza, e quando l'istituzione si è in tal modo formata, diventa essa stessa limite che agisce spontaneamente anche contro il dispotismo. Vi sono infatti degli esempi di monarchie assolute, le quali erano limitate dalle proprie istituzioni in maniera insormontabile; generando qualche volta garanzie che le stesse forme democratiche non hanno raggiunto. Vi sono magistrature che si sono opposte ai loro re: basta ricordare l'opposizione delle alte Corti giudiziarie al Re dell'*ancien Régime*. L'istituzione è un freno possente contro gli arbitrii e le violenze del Sovrano. I Governi totalitari ne hanno un intuito istintivo. Le temono e le evitano. Non hanno fiducia neppure in quelle da essi stessi create.

Orbene, dove abbiamo noi questo freno, di fronte alla distruzione totale di tutto il complesso di istituzioni in cui consisteva la vita costituzionale dello Stato italiano? In certi momenti capisco l'amarezza di proteste che arrivano ad apparir disperate; capisco un pessimismo ammantato di severità come quello del mio amico Nitti, che forse non lo sente realmente, ma dice di sentirlo perché serva di monito e di freno, e quindi egli compie una opera patriottica anche in questa forma negativa. Si dice, dunque, che l'odierna legge non è che una forma di arbitrio, in quanto proviene da un Governo privo di legittimazione. Ma questa forma di arbitrio, che è stata paragonata all'onnipotenza fascista, ha però il suo correttivo nell'equilibrio delle varie tendenze, in quella necessità di compromesso cui alludevo un momento fa e per la quale ognuno che senta politicamente, nel solco di un determinato partito, può dolersi di non avere tutto quello che avrebbe se il suo partito fosse esso al posto di comando, ma si deve rallegrare di non avere ciò che gli toccherebbe se fosse solo al Governo un altro partito. In questo gioco di forze sta dovunque un limite o sta una garanzia: garanzia che, — ritengo — continuerà nell'Assemblea costituente, sia pure non più nella forma simbolica del paradossale accordo a sei. Credo bensì che la necessità di un compromesso sarà inevitabile, perché l'esito delle elezioni sarà tale che probabilmente colui il quale intendesse di aspirare ad un potere totalitario, non disporrebbe di una maggioranza così assolutamente superiore di forze quale occorre per quel predominio. Io penso dunque che accordi fra partiti saranno pur sempre inevitabili: giova invece augurarsi che possa meglio conseguirsi quell'unità di indirizzo politico che, anche nelle

coalizioni di partiti, rappresenta pur essa una altra necessità assoluta del governo dello Stato.

Finalmente poi, a giustificare una certa contrapposizione fra Governo e Assemblea e ad alimentare la speranza di assicurare al Governo una certa sua indipendenza, concorre il principio della divisione del lavoro, principio universale e direi cosmico, il quale giova pure a difendere queste disposizioni contro le critiche che sono state loro rivolte. Critiche per se stesse facili e giuste. Che cos'è, si dice, questo Governo? Derivando esso, sia pure indirettamente, dall'Assemblea, non ne sarà del tutto dipendente? In che consistono queste leggi ordinarie che esso potrà fare in contrasto con le leggi costituzionali che non potrà fare? E come è possibile che questa Assemblea, la quale ha il diritto di assoluta sovranità, sia spossessata della competenza a proposito di una legge ordinaria; e dov'è la distinzione fra leggi ordinarie e leggi costituzionali? E se non mi date il criterio di questa distinzione, come potrà essa operare? Badate, io aggravo, così, quelle difficoltà, non le attenuo. Le aggravo perché affermo che non esiste la distinzione fra legge costituzionale e legge ordinaria, nel senso che un limite obiettivo di separazione non c'è. Praticamente, funziona da limite una precedente Carta costituzionale. Quando noi avevamo lo Statuto, potevamo dire che una legge era antistatutaria; non per la materia, ma solo per il fatto che si poteva fare riferimento a un determinato articolo dello Statuto che sarebbe stato violato. Limite, dunque, del tutto empirico e casuale. Pensate, per esempio, che il potere legislativo ordinario non avrebbe potuto abolire il titolo di visconte, perché la conservazione dei titoli era prevista dallo Statuto. E, invece, esso poté fare la legge delle guarentigie del 1871, e cioè, con essa, riconoscere nello Stato l'esistenza di un altro Sovrano.

Nel periodo in cui funzionerà la Costituzione questo limite empirico mancherà, perché mancherà una costituzione preesistente. Per ciò ripeto che le difficoltà ci sono e son gravi; è inutile nasconderele. Ma, d'altro canto, se è vero che le leggi hanno una importanza educativa, questo avvertimento che un organo come il nostro, privo di sovranità, ma composto di uomini di buona fede, dà alla futura Assemblea sovrana, perché si dedichi tutta al suo formidabile compito e lasci la cura della legislazione ordinaria a quel Governo che essa si sceglie e controlla, credo che potrà avere un effetto benefico. E

poi, come dicevo, c'è la divisione del lavoro, l'influenza psicologica che esercita il Governo su coloro a cui è affidato, per cui si temperano gli impulsi e si rafforzano i freni; influenza che non è stata forse studiata abbastanza, ma che meriterebbe di esserlo.

Questo complesso di ragioni fa sì che l'articolo, nei limiti accennati, per quanto debba riconoscersi un certo fondamento alle riserve fatte sulla sua efficacia, è bene averlo messo ed è bene mantenerlo.

Esaminate, così, le questioni che sono state particolarmente trattate dai vari oratori, veniamo ora allo spirito totale del progetto.

Mi attribuisco, senza falsa modestia, un merito: di avere per intuizione — inquisita intuizione — ricostruiti da me tutti quei precedenti, quelle varie fasi attraverso le quali da Badoglio a Bonomi, a De Gasperi; in Napoli prima; a Salerno, a Roma poi, è venuta man mano determinandosi la figura specialissima dell'attuale Governo d'Italia, Governo di fatto che per ciò stesso assai difficilmente può attribuirsi ad una delle forme tipiche e classiche che più o meno faticosamente possono farsi risalire ad Aristotile. Queste mie intuizioni e induzioni sono ora diventate storia viva e documentata nel discorso dell'onorevole Nenni.

In questo discorso, che non loderò perché non vorrei che si pensasse a un ricambio convenzionale di complimenti; o, meglio, che loderò (poiché il motivo dell'astensione sarebbe vile) come un mirabile documento di eloquenza parlamentare per la sua efficacia e per la sua misura, l'onorevole Nenni ha confermato la ricostruzione degli eventi da me fatta in via di ipotesi e attraverso congetture. In primo luogo dunque si conferma pienamente l'affermazione contenuta nella relazione: cioè, che siamo stati e continuiamo ad essere in uno stato di necessità. Perché in uno stato di necessità? Perché si è verificata una vacanza di diritto; perché è cessata l'originaria legittimazione di competenza degli organi sovrani costituzionali e, in conseguenza, anche la determinazione dei limiti.

Intanto ecco i punti fermi di questa ricostruzione. Il diritto statutario completamente distrutto (povero Statuto, consacrato dalla venerazione e dal rispetto delle generazioni che col presidio di esso avevan fatto prima l'unità e poi la grandezza d'Italia! E come questa venerazione grandeggia oggi, se la fine della libertà e dell'onore d'Italia poté avverarsi attraverso la distruzione di esso!). In questo stesso periodo, un Governo

ventennale che si prefisse il programma di distruggere tutto l'ordinamento precedente e vi riuscì con una perfezione che ricorda quella del corpo militare tedesco specializzato ed attrezzato per le metodiche distruzioni totali: nessuna delle istituzioni rimase in piedi e nessuna tradizione fu conservata (vi accennai dianzi parlando della classe politica). Finalmente l'occupazione bellica (vi allusi anche nella mia relazione, con la necessaria circospezione). Or bene, tutta questa ricostruzione è storia documentata per merito del discorso di Nenni. È soprattutto storia quel compromesso del 6 aprile 1944 dopo il congresso di Bari. Fra chi fu stipulato questo compromesso? Fra il Re, che rappresentava in quel momento l'unica istituzione sopravvissuta, per quanto fosse stata spóssessata di autorità dal suo primo Ministro — che si chiamava « Capo del Governo » — da un lato; e, dall'altro lato, alcuni rappresentanti di partiti antifascisti non altrimenti determinati, ma riconosciuti come l'altra parte del compromesso, col quale il Re si impegnava a rinunciare, irrevocabilmente, a ogni sua prerogativa, attribuendo al figlio la luogotenenza del Regno. Ascoltando attraverso radio Londra la notizia di questo accordo nella casa dell'Arcivescovo che mi ospitava, non sapevo rendermi conto, allora, dei motivi e della portata della soluzione trovata; solo più tardi, a liberazione di Roma avvenuta, dovendo io fare un mio primo discorso all'associazione liberale e intendendo alludere ai dubbi in me suscitati dagli eventi di questa prima fase, una autorevole persona di grande saggezza, presente in quest'Aula, mi spiegò come quella soluzione fosse stata dettata da ragioni di necessità. Me ne persuasi e non toccai l'argomento.

Ma non basta ancora; a questo compromesso imposto dalla necessità segue una specie di registrazione. Da parte di chi? Da parte dell'occupante, trovandosi allora l'Italia nella situazione (che fu per altro ben compresa soltanto in seguito) di una *occupatio bellica*. Il valore di tale intervento potrebbe dar luogo ad altre questioni estremamente complesse, sulle quali, tuttavia, è il caso di sorvolare: *parum de principe, nihil de deo*. Certo è che il compromesso diventò in tal modo il fondamento di quel Governo provvisorio, di cui l'amico Calamandrei si è mostrato, sia pure relativamente, soddisfatto. Dopo tutto, egli diceva, stava bene così com'era. Ma è il Governo stesso che non si è trovato bene col decreto Bonomi del 25 luglio, ed è proprio questo Governo, che a-

vrebbe l'onnipotenza che molti gli invidiano, il quale chiede di modificarlo e integrarlo, al momento di rivolgersi al popolo.

Si è detto: il Governo non ne aveva più la facoltà poiché questa si era esercitata e si era esaurita con l'emanazione del primo decreto. Ma, per verità, quando un organo, che ha una competenza determinata, compie un atto, non si è mai presunto che tale atto sia irrevocabile; al contrario, se concorrono le stesse forme di competenza, può sempre esser modificato o integrato, come nel caso. E le condizioni per una integrazione ci sono tutte, questa volta come la prima: il Governo continua quella funzione di rappresentare i partiti antifascisti come nel primo compromesso, e vi concorre con la sua approvazione il rappresentante dell'autorità regia, anche qui come la prima volta: il concorso dell'assenso o della non opposizione dell'occupante si può facilmente presumerlo. E in conclusione ne deriva pure lo stesso stato di necessità della prima volta, in questo senso almeno: e cioè che per chi non accetti queste nuove proposte resta sempre in vigore il decreto del 25 giugno 1944. Or da quanto sappiamo e da quanto abbiamo inteso in quest'Aula, non sembra che questa conseguenza abbia larghezza di consensi, almeno per quanto risulta dalla mancata presentazione di emendamenti radicali.

Del resto, volendo anche considerare le obiezioni mosse dall'onorevole Calamandrei all'articolo 4, 10, — pur rappresentando una tendenza opposta a quella di lui, — se fosse possibile, anche se la situazione dianzi descritta lo consentisse, sarei per la sua conservazione: non per rispetto reverenziale, ma perché tenderebbe a garantire appunto quella continuità di Governo che, come dissi dianzi, sarebbe il limite, o, almeno, un desiderabile limite della Costituente, in quanto si tratterebbe di un potere che starebbe al di fuori di essa e sarebbe indirettamente collaudato dal referendum.

Ma chi dice che secondo il sistema adottato dal decreto Bonomi, appena costituita l'Assemblea sarebbe venuta meno ogni organizzazione precedente e la Costituente stessa avrebbe riacquistato la pienezza dei suoi poteri anche quanto al Governo, non ha letto attentamente gli articoli 4 e 5 di quel decreto. Basterebbe a convincersi del contrario, l'allusione alla ratifica delle leggi emanate dal Governo durante la Costituente, ratifica che sarebbe dovuta esser fatta non dal Parlamento, ma dalle « assemblee », al plurale; che è proprio la frase fascista e che dimostra che non

poteva trattarsi della stessa Assemblea costituente che è al singolare.

Consentitemi a questo punto una digressione. Se io la sera del 25 luglio ne avessi avuto la possibilità, avrei abrogato con un articolo unico tutte le leggi e tutti i provvedimenti emanati dal gennaio 1925 fino ad allora. Ma provvedimenti del genere si devono prendere, come suol dirsi, a sangue caldo; passate le prime 24 ore, capisco non lo si poteva fare più. E così siamo governati da leggi, da codici fascisti! Per esempio, noi abbiamo ancora in vigore un codice penale per il quale, proprio alcuni giorni or sono, è stato possibile l'arresto per favoreggiamento della moglie di un imputato evaso. Ne rimasi sbalordito, sembrandomi impossibile che fra gente civile si potesse raffigurare una tale ipotesi di reato. Per quanto io fossi inesperto in diritto criminale, pure mi pareva di ricordare che il codice Zanardelli ammettesse in questo caso una scusante. E così effettivamente era, onde la nuova disposizione che era stata applicata risaliva proprio al codice fascista e bisogna aggiungere che ne aveva anche lo spirito. Pensate: una madre mandata in carcere perché aiuta la salvezza del figlio!

E con queste considerazioni, che riguardano lo spirito del progetto nella sua portata e nella sua natura, in generale, il mio compito di Relatore, ai fini di rispondere alle cose dette durante questa discussione, sembra che sia esaurito. Un punto tuttavia rimane, che io non posso tralasciare se anche la portata di esso si riferisca alla mia persona sia pure in maniera indiretta. Non credo per altro che a questa parte del mio discorso, che si avvia verso la fine, voglia attribuirsi una nota di iattanza, come se questa Assemblea abbia da dedicare una parte del suo tempo ad un mio fatto puramente personale. E gli è che qui la mia persona è in certo senso sorpassata dal simbolo di cui essa sarebbe, senza mio merito, rappresentativa. Si tratta di un uomo che la Provvidenza o il destino ha non solo voluto che egli avesse tanta parte nella storia del suo Paese, ma che riassumesse nella sua esistenza fisica l'esistenza dello Stato italiano. Poiché io nacqui a Palermo sette giorni prima dell'entrata di Garibaldi, già vittorioso a Calatafimi; e fu in Sicilia, a Salemi, che — sorpassandosi la preoccupazione di un più grande Piemonte — si fece l'unità d'Italia! La mia età è dunque l'età dello Stato italiano.

Questo carattere impresso nella mia vita mi è sembrato che creasse alcuni doveri particolari, fra i quali quello di tenermi in di-

sparte quasi con un senso di pudore verso la mia stessa vecchiezza ed il significato di essa. Così non credo di peccare per vanità affermando che se qualche occasione mi si è presentata di andare al Governo (l'onorevole De Gasperi ne sa qualche cosa) io l'ho sempre allontanata da me. Ma l'uomo di Stato, o più modestamente l'uomo politico, incontra strani giudizi sui suoi atti da parte dell'opinione pubblica. Per esempio, non si può ammalare come ad ognuno può succedere: per esso o si tratta di una finzione politica o lo si dà addirittura per spacciato. A quanti commenti non si prestò quella indisposizione che colse l'onorevole De Gasperi in un'ora tardissima, quando si trattò di fare il suo Ministero! (*Narità*). In questo medesimo senso se l'uomo politico svolge una assidua e costante attività, specie nei momenti di crisi, è considerato come un ambizioso, un arrivista che medita complotti, prepara congiure, che studia piani per stringere o sciogliere alleanze nei rapporti coi vari gruppi: si tiene in disparte, e allora è ritenuto un uomo pigro, se non pusillanime, che non assume responsabilità, che fugge, che si sottrae; ed è svalutato per questo. Credo che neanche ciò possa dirsi di me, che ho affrontato le responsabilità più gravi nella storia del mio Paese. Questa volta invece mi sono tenuto in disparte, perché — come dissi — sentivo troppo profondo il distacco dei miei tempi dagli attuali e temo di non esser più l'uomo di questi momenti, di queste trasformazioni profonde. Per ciò non ho neanche preso parte ai voti della Consulta: pensavo non fosse il caso di assumere responsabilità politiche in un'Assemblea di cui faccio parte ad un titolo che non reputo politico e che non mi autorizza a dare voti favorevoli o contrari. Io considero il voto politico in un'assemblea come espressione di fiducia o sfiducia in un Governo e sento che quest'Assemblea non ne abbia l'autorità; ed infatti i maligni dicono che quando la Consulta approva, il Governo non adotta; e quando la Consulta respinge, il Governo adotta. (*Narità*).

Quest'ultima discussione, invece, questa ultima legge che si vota, rappresenta una fase che si chiude ed una nuova che si inizia, ed ho voluto che il vecchio rappresentante di una Italia, tramontata in gloria, fosse presente per dare il saluto ed esprimere l'augurio all'Italia che viene.

Badate! Nella situazione, che il nostro Paese traversa, mentre *maiora premunt* sotto forma del pane che manca, della fiera eppure

legittima insofferenza di popolazioni che sono passate attraverso disastri che la mente umana non avrebbe mai potuto immaginare, non c'è (e sarebbe ridicolo lamentarlo) la possibilità di occuparci delle cose nel mondo che ci circonda, ma che si pone del tutto al di fuori dell'immediato contatto di un Paese considerato come un vinto, che non ha nessun diritto, neanche quello di ottenere la sua pace ad anni di distanza dalla totale cessazione della guerra. Orbene, se noi potessimo sollevare il nostro sguardo sorpassando le mura di quella prigione spirituale in cui siamo chiusi, avremmo allora visioni di una infinita paurosa grandezza storica. Gli eventi che maturano e la cui preparazione spiega questi trenta anni di spaventose guerre e distruzioni e gli altri ancora la cui minaccia incombe, questi eventi, io dico, non rappresentano soltanto gli effetti di una di quelle rivoluzioni onde si cambiano i regimi e si spostano i confini degli Stati. Essi rappresentano invece una di quelle svolte nella storia dell'umanità che contrassegnano le ere in cui essa si divide. Lo stesso ricordo della rivoluzione del 1789 si impicciolisce al confronto. Questo è un momento in cui, ripeto, si passa da una epoca ad un'altra. (*Approvazioni*). Il paragone non va fatto con quelle ordinarie successioni delle forme di Governo, di una democrazia che succede ad una aristocrazia, non con quelle alterne vicende per cui vecchi Stati si decompongono ed altri nuovi ne derivano. La rivoluzione mondiale, in cui per ora vediamo, tende a scuotere quella che è la struttura stessa dello Stato: evento che si verifica a distanza di moltissimi secoli e qualche volta di millenni. Lo Stato: dapprima è la famiglia, nella sua organizzazione primitiva, naturale, sentimentale, politica, che diviene famiglia-Stato (non crediate che io faccia dell'accademia: sono certo di accennare a cose vive e reali); poi un insieme di famiglie derivate da un unico ceppo crea la tribù, e l'insieme delle tribù che si riuniscono formano le genti; lo Stato sorge in forma di città: lo Stato-città, la polis, l'urbs, la piccola Roma sul Palatino e poi la città-Stato-Impero, in complesso un millennio. Storia immensa, quella di Roma! Non ne parlo come Impero, Dio ne liberi, so che è proibito (*Narità*), e infatti se ne era parlato troppo con una buona di piccola gente che si vuol fare valere, per la casuale fortuna di un gran nome o per la ricchezza ereditata. Parlo di Roma organismo politico. Quanto durò Roma urbs, Roma città-Stato? Dissi che durò mille anni, evento prodigioso. Il mio amico Arangio Ruiz che

vedo qui presente non ci crede. In una sua prefazione a *Diritto pubblico romano* di Mommsen, egli dissente dal grande storico e giurista tedesco che affermò 'questo fatto straordinario' che attraverso mille anni di storia Roma arriva a dominare il mondo, ma come Stato conserva la sua struttura di città-Stato. I re, la prima repubblica aristocratica, la successiva repubblica democratica, l'impero: è sempre Roma. Come entità statale, resta urbs. Con la caduta di Roma, cadde la struttura della città-Stato. Che cosa significò quella caduta? Un rinculo, un indietroggiamento della civiltà, per secoli. Segui lo Stato feudale, per cui la terra, la campagna si congiunge alla città per formare l'unità di Stato, e questo Stato diventa Stato di nazione, e poi ancora si trasforma in Stato nazionale-rappresentativo, costituzionale.

Sono, questi, passaggi di epoche, di ere storiche. Or noi assistiamo ad un immenso evento simile: un nuovo tipo di Stato che si prepara. Lo Stato di nazione, per la cui formazione occorsero più secoli, tende a trasformarsi nella sua essenza. L'assolutezza della sovranità tanto interna quanto internazionale, che ne fu il contrassegno, dovrà cedere, perché la maniera futura di sovranità di Stato sarà limitata da una organizzazione superiore. Non mi prendete per un sognatore. Ci vorranno forse dei secoli e lotte e battaglie e sofferenze ancora, ma è l'epoca che muta.

Orbene, verso questo pauroso avvenire il nostro Paese si avvanza vinto, decaduto dal suo titolo di grande potenza, sprovvisto di tutto, nella più grande miseria, fra le più dolorose angosce, fra le più minacciose incertezze. Non vi sembri un paradosso se vi dico che in ciò sta una sua forza in confronto di altre nazioni attualmente fortunate, perché esso, il popolo nostro, ha bene appreso a soffrire e sa come affrontare i mali, per un'abitudine secolare. È questa sua storia che ha creato il motto: *malo assuetus ligur*. Per verità, il motto si adatta ad ognuna delle genti italiane; ma i liguri, che han dato all'Italia Cristoforo Colombo, Giuseppe Mazzini e Giuseppe Garibaldi, bene hanno essi meritato l'onore di assumere per sé questo titolo di primato *Malo assueti* noi, italiani, tutti lo siamo e lo sappiamo. Anche il mondo lo sappia! È alla dura scuola della sofferenza e del bisogno che si formano i caratteri degli individui, come dei popoli. Fu detto: «Beati coloro che soffrono», e l'Uomo che duemila anni fa lanciò questo grido avrebbe per ciò

solo rivelato la Sua divina natura. E un nostro grande poeta dell'800 arrivò sino a chiamare provvida quella sventura che colloca infra gli oppressi. Noi profitteremo della provvidenza che ci è promessa per le tremende sventure che ci hanno colpito.

In questo momento di tragica grandezza storica, io che vissi la mia vita fra grandi ombre scomparse e, ombra io stesso, tendo a confondermi con esse, ho voluto — ripeto — esprimere un augurio, che me ne fa ricordare un altro, da me formulato l'ultima volta che, 21 anni or sono (dopo di allora non riposi più il piede a Montecitorio), parlai in questa aula: aula che avevo inaugurato io stesso da quel banco dove è assiso in questo momento l'onorevole De Gasperi; parlai per celebrare la Vittoria d'Italia.

Il 16 gennaio 1925 si discuteva la famosa nuova legge elettorale che doveva annullare l'autorità del Parlamento. Il gruppo liberale, rimasto in aula, presentò questo ordine del giorno: « La Camera, ritenendo che sia pregiudiziale ad ogni questione attinente alle elezioni politiche il pieno e completo affidamento che la volontà popolare possa esprimersi in condizioni di libertà, ed in ognuna delle sue forme: individuale, di domicilio, di stampa, di riunione e di associazione; ritenendo che tali condizioni non si avverino e non possano avverarsi con gli attuali metodi di governo, passa all'ordine del giorno ».

Il primo firmato sotto questo ordine del giorno era Giolitti, seguiva Salandra, poi io; vedo in quest'aula e sono attorno a me altri sottoscrittori: Pasqualino Vassallo, Boeri, Ducos, Giovanni De Grecis, Musotto, Rubilli, Bavaro. Altri sono assenti; altri, i più, morti.

Ebbi io l'onore di essere prescelto per svolgere quell'ordine del giorno ed affrontai ancora una volta le tempeste di un'assemblea fascista, risoluta ad impedire con la violenza ad un oratore di parlare. Potete immaginarlo, quello spettacolo, meglio di quanto io non possa descriverlo, quando a capo degli interruttori stavano gli Starace, i Farnacci, lo stesso Mussolini. Non vi riuscirono; io dissi loro tutto quello che intendevo dire e chiusi il mio discorso con queste parole: « Come volete che questo Paese possa vivere una vita civile, oscillando fra una libertà pazza ed una autorità inferocita?... Noi abbiamo voluto, noi vogliamo portare qui questo grido che non è tanto di protesta, quanto espressione dell'angoscia dell'animo nostro. Noi esprimiamo la speranza — sia pure debole —, noi formuliamo in ogni caso l'augurio più appas-

sionato che non vi sia ancora l'irreparabile e che il Paese nostro possa ritrovare un domani meno doloroso, meno contristato, meno pericoloso dell'ora attuale ».

Così parlai ventun anni or sono, ed il mio augurio fu disperso. Non sia disperso il nuovo augurio: che Dio vi aiuti, che Dio salvi l'Italia! (*Vivissimi, generali, prolungati applausi — Il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri, i Consultori si affollano intorno all'onorevole Orlando per congratularsi con lui*).

Voci Affissione! Affissione!

BOGGIANO PICO. Propongo che il discorso di Vittorio Emanuele Orlando sia stampato e affisso in tutti i Comuni italiani. (*Vivissimi, generali applausi, cui si associa anche il pubblico delle tribune*).

PRESIDENTE. La Consulta è unanime. Chiedo al Governo se aderisce alla proposta.

DE GASPERI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*. Con entusiasmo.

PRESIDENTE. Il discorso di Vittorio Emanuele Orlando sarà, dunque, affisso in tutti i Comuni italiani. (*Vivissimi applausi*).

# ASSEMBLEA COSTITUENTE

PRODOTTO DA [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Saluto del Presidente provvisorio  
Vittorio Emanuele Orlando all'Assemblea Costituente  
(*Assemblea Costituente, seduta del 25 giugno 1946*)

---

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

# ASSEMBLEA COSTITUENTE

I.

## SÈDUTA DI MARTEDÌ 25 GIUGNO 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PROVVISORIO ORLANDO

### INDICE

	Pag.
<b>Costituzione dell'Ufficio provvisorio di Presidenza:</b>	
PRESIDENTE . . . . .	1
<b>Saluto all'Assemblea Costituente:</b>	
PRESIDENTE . . . . .	1
DE GASPERI, <i>Presidente del Consiglio dei Ministri</i> . . . . .	3
<b>Elezione del Presidente:</b>	
PRESIDENTE . . . . .	3
ANDREOTTI, <i>Segretario</i> . . . . .	3
<b>Votazione per la nomina di quattro Vicepresidenti, di otto Segretari e di tre Questori:</b>	
PRESIDENTE . . . . .	5
ANDREOTTI, <i>Segretario</i> . . . . .	5
<b>Risultato della votazione per l'elezione di quattro Vicepresidenti, di otto Segretari e di tre Questori:</b>	
PRESIDENTE . . . . .	5

La seduta comincia alle 16.

(Quando il Presidente sale al suo seggio, l'Assemblea applaude a lungo calorosamente — Si grida: Viva la Repubblica! Viva l'Italia! — Ripetute e prolungate acclamazioni).

**Costituzione dell'Ufficio provvisorio di Presidenza.**

PRESIDENTE. Invito gli onorevoli Giulio Andreotti, Bianca Bianchi, Vincenzo Cicerone, Giancarlo Matteotti, Teresa Mattei, Fiorentino Sullo, che risultano fra i più giovani Deputati, a prender posto al banco della Presidenza per esercitare le funzioni di Segretari dell'Ufficio provvisorio di Presidenza.

**Saluto all'Assemblea Costituente.**

PRESIDENTE. (*Si leva in piedi — Vivissimi applausi*). Onorevoli colleghi! Una regola costantemente osservata di diritto parlamentare vuole che un'Assemblea che proviene da un'elezione non possa iniziare alcuna sua funzione se non dopo essersi costituita. Eppure, anche rifuggendo da ogni enfasi, questa adunanza ha una solennità storica che supera quella regola e consente, se non anche richiede, che chi ha il compito di procedere alla semplice formalità rituale, esprima un suo saluto inaugurale. Poiché, intanto, il vecchio, anzi il più vecchio cui il compito fu riservato, può, questa volta, per il ciclo stesso degli anni della sua troppo lunga vita, oltre che per gli eventi di essa, rappresentare tutto il passato di una storia che si è chiusa, nel saluto che egli vi rivolge si comprende, nel tempo stesso, un congedo commosso e un augurio fervente. È l'augurio di quel passato verso di voi, cui è affidato l'avvenire della Patria nostra in quest'ora tragica di essa, di quest'Italia che, pur fra errori e colpe che abbiamo potuto commettere, noi abbiamo amato d'immenso amore e servito con devozione assoluta. (*Vivi applausi*).

Ed è, questo saluto, rivolto ad un'Assemblea nella quale il popolo italiano, per la prima volta nella sua storia, si può dire rappresentato nella sua totalità perfetta, senza distinzione né di sesso, né di classi, né di regioni o di genti, se anche, sotto quest'ultimo aspetto, si rinnovelli nel ricordo il dolore disperato di quest'ora, nella tragedia delle genti nostre di Trieste, di Gorizia, di Pola, di Fiume, di Zara, di tutta la Venezia Giulia, (*L'Assemblea si leva in piedi — Vivissimi prolungati applausi — Grida di Viva*

Trieste italiana! e di Viva Trieste repubblicana!), le quali però, se non han votato, sono tuttavia presenti, poiché nessuna forza materiale e nessun mercimonio immorale potrà impedire che siano sempre presenti dove è presente l'Italia. (*Vivissimi prolungati applausi*). In quest'Assemblea, dunque, il popolo italiano è sovrano, ma, anche, il solo sovrano, l'arbitro assoluto della decisione del proprio destino. Sarebbe vana la ricerca se meglio convenga per il progresso politico e civile di un popolo il processo di evoluzione o di rivoluzione. Questa indagine suppone una facoltà di scelta che, purtroppo spesso, la storia non consente ai popoli. Nel caso infatti dell'Italia, quell'ordinamento che dal 1848 aveva retto lo Stato per tre quarti di secolo, e che aveva dimostrato una flessibilità ed una capacità di progresso veramente prodigiose, era stato metodicamente distrutto con un procedimento in cui la frode si sommava con la violenza, di guisa che nell'anno che seguì il colpo di Stato del 1925 si può dire che nessuna, dico nessuna delle istituzioni dello Stato libero era più rimasta vigente. Compito formidabile, dissi, di ricostruzione *ab initio* cui codesta Assemblea dovrà accingersi, in un momento in cui nella eterna battaglia fra la libertà e la tirannide sembra che i popoli cerchino un *ubi consistam* fra il tramonto del Governo parlamentare e il delinearsi di un ordine nuovo in cui i partiti da semplici forze politiche verrebbero assumendo figura e caratteri di natura giuridica costituzionale, come organizzazioni delle masse sociali rappresentative del lavoro, considerando quest'ultimo come il fattore ormai assolutamente prevalente nella produzione e nella distribuzione della ricchezza. (*Approvazioni*). Che questa sia la tendenza, si può affermare; ma i modelli mancano e il travaglio continua.

Questo è il compito a voi affidato, e che dovrete adempiere con piena libertà di scelta e di decisione, la quale però ha un limite che fu fissato direttamente dalla stessa volontà popolare, con un atto che può qualificarsi di democrazia diretta. E questo limite consiste in ciò: la forma di governo, per quanto riguarda la qualità del Capo dello Stato, è la Repubblica. L'istituto che vi corrisponde è dunque diventato il simbolo dell'unità dello Stato; è attraverso di esso che la Nazione d'Italia si personifica come organica unità indissolubile. Vi corrisponde una radicale trasformazione del dovere, civico essenziale, che è di onorare questo simbolo, di servirlo con assoluta fedeltà e lealtà, come rappresentativo della Patria stessa, al di sopra e mal-

grado qualsiasi altra opinione o sentimento o ideale che si sia professato o che possa ancora essere professato. (*Vivi applausi*).

Questo dovere non nasce soltanto da disciplina verso una legalità formale, verso quello che si suole chiamare l'ordine costituito.

Poiché esso si confonde coi doveri verso la Patria, importa quella devozione appassionata che arriva sino al sacrificio della vita, ogni qual volta contro quel simbolo si addensano un pericolo o sovrasti una minaccia.

Bisogna con storica lealtà dichiarare che l'esempio di questa virtù di sacrificio, che supera le pregiudiziali ideologiche, è stato dato quando un'inversa situazione dell'ordine costituito pose i repubblicani di fronte all'adempimento di quel dovere: servire la Patria, anche se ordinata in una forma di governo contrastante coi propri ideali. Io personalmente ho un debito a questo riguardo, se penso quale fervida collaborazione abbiano prestato, durante l'altra guerra e specialmente dopo Caporetto, uomini politici che si chiamavano Eugenio Chiesa, Ubaldo Comandini, Leonida Bissolati, e sotto un altro aspetto, cioè come solidarietà piena nelle speranze e nell'angoscia patriottica, Filippo Turati ed i suoi compagni del partito socialista. (*Vivissimi applausi*). Ma in quest'aula parlamentare gioverà ancor meglio un ricordo dell'ordine puramente parlamentare. Aurelio Saffi, il più puro fratello spirituale di Giuseppe Mazzini, eletto alla Camera dei Deputati per le legislature VIII e IX, vi prese parte e prestò giuramento; eletto in due legislature successive, egli invece rifiutò di giurare e non assunse l'ufficio. L'apparente contraddizione egli giustificò con due lettere nobilissime, per ciò che, egli diceva, « sono oggi cessate le cause per le quali in altri tempi era debito di ogni Italiano di subordinare le proprie opinioni politiche alla suprema questione dell'esistenza nazionale ».

Orbene, è oggi dovere di onore di seguir quest'esempio, oggi che la situazione rispettiva delle due fedi si è rovesciata. E questi ricordi di abnegazione patriottica al di sopra dei partiti hanno una gravità solenne, in quest'ora, mentre — per usare l'espressione di Saffi — una minaccia contro l'esistenza stessa della Patria appare con una terribilità che supera quella delle ore più fosche della nostra storia, di questi ultimi anni intendo, se si concretassero e diventassero definitive le notizie che ci pervengono circa i patti e le condizioni di una pace che sarebbe orribile. Essa ci umilia con l'offesa sanguinosa ai marinai, ai sol-

dati, agli aviatori, ai partigiani che han combattuto e son morti a decine di migliaia, trasformandoli in mercenari poiché si sarebbero battuti per uno straniero che ci considerava e continua a considerarci come nemici. (*Vivissimi applausi*). Essa ci mutila, separandoci da genti che sono carne della nostra carne e sangue del nostro sangue; ci toglie l'indipendenza mettendoci a discrezione di chiunque voglia aggredirci, disarmati entro i confini indifesi; essa ci spoglia con le riparazioni, mentre siamo nella più catastrofica indigenza; essa ci sottrae le colonie, il cui valore è tutto costituito dal nostro lavoro. Se ciò avvenisse, un'ombra resterebbe gettata nei secoli sull'onore di chi ci avrebbe chiamato a combattere per una causa, la quale ora ci si dice che non era la nostra. Qui non si tratta di fare ricerche da legulei sulla diversa portata delle formule usate; se, avuto riguardo alla qualità delle persone che parlavano o per il contenuto preciso delle parole usate, si sia trattato di impegni, o di affidamenti, o di promesse; che importano le parole, che importano le qualità ufficiali di chi le pronunziava, quando vi è il fatto, generatore del più sacro degli impegni: il fatto che ci fu chiesto e fu accettato un contributo di sangue? Non diventava per ciò solo comune la causa per cui si combatteva? Ed è possibile rinnegare quest'obbligo e imporci una pace non solo punitiva, ma crudelmente punitiva? Noi confidiamo ancora che questo scempio della giustizia sia risparmiato, ma riaffermiamo che non intendiamo cadere nell'abisso di questa pace.

L'Italia non ha ancora finito di essere, l'Italia; e come italiani noi abbiamo ancora qualche compito assegnato a noi nella storia del mondo. (*Vivi applausi*). Noi aspetteremo la nostra rivincita non in forma di una guerra, che ferventemente deprechiamo in nome della civiltà in pericolo; ma poiché ci si vuole distruggere, la nostra rivincita consisterà nella nostra risurrezione, nella quale abbiamo una fede fermissima. (*Vivi applausi*).

Frattanto, in questo pericolo mortale che ci minaccia dall'estero, un imperativo categorico si pone verso l'interno: l'unione, la pacificazione, la concordia. Un appello solenne ne segue, perché ogni italiano, a qualunque partito, a qualunque classe appartenga, ogni risentimento, ogni dissenso, ogni rancore, ogni interesse, ogni pensiero insomma, subordini alla maestà di questo comando: la concordia nazionale perché si salvi l'Italia, perché viva l'Italia. Vorrei ardentemente che queste fossero le ultime mie parole, affinché esse restas-

sero impresse con l'autorità austera dell'al di là: Viva l'Italia! (*L'Assemblea si leva in piedi — Vivissimi prolungati generali applausi*).

ASSEMBLEA COSTITUENTE

PRODOTTORE EDITORIALE

INDICE

Intervento nella discussione del progetto  
di Costituzione della Repubblica italiana  
*(Assemblea Costituente, seduta del 10 marzo 1947)*

---

# ASSEMBLEA COSTITUENTE

---

---

LVI.

SEDUTA DI LUNEDÌ 10 MARZO 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TERRACINI

## INDICE

	<i>Pag.</i>
<b>Sul processo verbale:</b>	
BORDON . . . . .	1929
PRESIDENTE . . . . .	1929
<b>Per l'anniversario della morte di Giuseppe Mazzini:</b>	
MACRELLI . . . . .	1929
SFORZA, <i>Ministro degli affari esteri.</i> . . . .	1930
PRESIDENTE . . . . .	1930
<b>Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana:</b>	
ORLANDO VITTORIO EMANUELE . . . . .	1930
NENNI . . . . .	1944

---

La seduta comincia alle 16.

SCHIRATTI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

**Seguito della discussione del progetto di  
Costituzione della Repubblica italiana.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

È iscritto a parlare l'onorevole Orlando Vittorio Emanuele. Ne ha facoltà. (*Segni di viva attenzione*).

ORLANDO VITTORIO EMANUELE. (*Segni di viva attenzione*). Onorevoli colleghi, non avrei preso la parola in questa discussione per una ragione molto personale e molto caratteristica, che spiegherò subito; ma sono stato — per così dire — chiamato in causa più volte, ed in maniera così affettuosa e cortese, da impormi l'obbligo, non fosse altro, di esprimere un ringraziamento sia al relatore, onorevole Ruini, che, nella sua relazione, ha voluto citare il mio nome con parole costate-

mente lusinghiere, sia ai vari oratori, dall'onorevole Calamandrei all'onorevole Rubilli. E più volte sono stato chiamato maestro.

Ora, intervenire in una discussione come maestro, in un'Assemblea politica e sovrana, non è cosa agevole, poichè può generare l'impressione sgradita di un atteggiamento presuntuoso. Tanto peggio poi in quanto non posso negare di esserlo; beninteso, però, senza la M maiuscola, perchè la presunzione può riscontrarsi in un maestro qualificato da quella maniera di scrivere la prima lettera. Ed io non posso negare di essere stato per lunghi anni un maestro, ma semplicemente con lettera minuscola.

La mia prima prolusione di diritto costituzionale è, infatti, vecchia di 62 anni, ed anche se si devono dedurre i 10 passati al servizio del mio Paese (intendo quelli al Governo) e quelli sottrattimi poi dal fascismo, che rese incompatibile la mia presenza su di una cattedra universitaria di diritto pubblico, resta pur sempre, fatte queste sottrazioni, un periodo ben lungo per aver diritto al massimo della pensione!

Ora, il maestro, così o comunque detto, in un'Assemblea sovrana, è assolutamente fuori posto. Io ricordo che quando venni alla Camera, come Deputato di prima legislatura, durante tutta la durata di essa cercai di nascondere tale mia qualità, perchè sapevo che non riusciva simpatica. Il professore, cioè il puro teorico, non è amato e bisogna dire, non di rado, con ragione in un'Assemblea che deve tener sempre i contatti con la viva realtà.

Indubbiamente, io vengo qui come un tecnico che si sovrappone al politico; ed ecco la ragione di inibizione, alla quale alludevo.

Voi lo sapete bene, è una proposizione diffusa, ripetuta, questa: che il torto delle libere forme parlamentari è di non servirsi dei tecnici. Quante volte l'avete intesa dire! Il tecnico! Pare che i Parlamenti, le Assemblee escludano gelosamente i tecnici e si cita come un fatto paradossale l'avvocato, Ministro della marina; il medico, Ministro dei lavori pubblici, e così via.

Dateci dei tecnici al Governo: ecco l'invocazione imperativa dell'uomo della strada. Ora, signori, io ho sempre pensato e penso che in queste affermazioni ci sia un contenuto di errore, o meglio ci sia questo equivoco, che non si vuol comprendere: che il tecnico della politica è l'uomo politico! Vi è una tecnica della politica, la quale appartiene ad una categoria di tecnici che sono gli uomini politici. Il vero uomo di Stato,

nelle questioni tecniche che deve affrontare, deve sapere servirsi degli esperti o dei tecnici, ma deve poi tradurre le loro conoscenze in un'azione di Governo e politica, per cui occorre ben altra vocazione, ben altra intuizione e ben altra esperienza.

Una grande cultura specifica non è necessaria; qualche volta può essere perfino un sovraccarico, un peso. Io ho conosciuto, nella mia lunga vita parlamentare, persone, che erano mediocrissime in fatto di scienza di diritto costituzionale, ma che pure erano uomini politici di assoluto prim'ordine.

In obbedienza, dunque, a questa mia convinzione, appunto perchè sono un tecnico in materia costituzionale, dovrei mettermi da parte e lasciare, invece, manifestarsi liberamente quella vocazione politica, che è nei miei colleghi, e non solo come individui, ma come collettività, come genio di moltitudini che sa avvertire i bisogni e le necessità del Paese, al di fuori di qualsiasi preconetto di carattere tecnico. Il mio proposito sarebbe stato, dunque, di tacere; eppure, mio malgrado, non posso fare a meno d'intervenire nella discussione, perchè — come ho detto — direttamente chiamato in causa. Il sottrarmi potrebbe apparire scontrosità ed allora, da buon maestro, entro senz'altro indugio in argomento; ed in rapporto al documento che esaminiamo, non solo esprimo approvazione, ma dò anzi lode agli autori, mentre, nel tempo stesso, faccio su di esso le più ampie riserve.

Non vi è nessuna contraddizione fra questi due giudizi.

In un certo senso, la Commissione, nel suo insieme, e nei singoli membri e nel Presidente, ha fatto un vero miracolo.

Pensate attraverso quali e quanti esami, studi, indagini, una legge ordinaria arriva ad essere approvata! Vi è un Governo che la propone, e quindi un Ministro che la redige, o, qualche volta, un direttore generale, o, qualche altra volta, un funzionario di fiducia, in ogni caso sommamente specializzato. Ne viene già così un documento animato da uno spirito unico: qualità questa di prim'ordine, perchè le leggi e le costituzioni hanno anche esse il bisogno di uno spirito che le individualizzi, che dia loro unità di sistema e di pensiero. Quella legge vien poi presentata alla Camera; la Camera nomina una commissione, la commissione la studia; si distende una relazione, ha luogo una discussione; prima generale, poi sugli articoli. Dopo che è approvata, passa all'altra Camera, dove il ciclo si ripete: una nuova relazione del Governo, una nuova commissione della Camera, una

nuova discussione, tutta una serie di crivelli e di vagli.

In questa circostanza, invece, per un documento, la cui importanza supera in misura incomparabile quella delle ordinarie leggi, si può dire che si sia cominciato dal nulla. Ecco, quindi, ripetersi il mio lamento, espresso incidentalmente in altre occasioni, di questa assenza del Governo. Per me, il Governo dev'essere sempre onnipresente in un'Assemblea. Non ho nessuna ripugnanza ad ammettere, anzi avrei trovato perfettamente naturale che un Gabinetto, in cui sono rappresentate tutte le tendenze dei partiti dominanti, fosse perfettamente in grado di presentare esso un progetto, magari affidandolo a pochi tecnici ai quali impartire i principi regolatori. Invece, si è dovuto assistere a questo sforzo di 75 persone, che collaboravano. E che cosa esse trovavano innanzi a loro? Nulla.

Ora, dato il modo con cui l'impresa è stata affrontata, l'opera della Commissione ben può dirsi sia stata un miracolo. Io ricordo le parole, veramente opportune, del nostro Presidente, allorchè, inaugurando il presente dibattito che dovrebbe essere storico, disse: « Questa non è una discussione generale ». Egli traduceva, in altra forma, il mio pensiero attuale. Questa non è una discussione generale, bensì una discussione semplicemente preliminare. Noi ci troviamo qui sotto la pressione di un'urgenza, che è stata un errore: errore, che io posso confessare, tanto più sinceramente, in quanto nell'origine donde esso derivò c'è una quota di torto mio, perchè la legge che prescrive questi termini, fu approvata su mia relazione. Essa, in verità, creava un'Assemblea, che proveniva da un'elezione solenne e che, appena eletta, si trovava, per l'angustia di quei termini, quasi immediatamente innanzi ad un'altra campagna elettorale, che stava per aprirsi. Ed allora, certamente, assai meglio sarebbe valso — ripeto, mi confesso alla maniera slava, in pubblico —, esaurita la grossa questione concernente il Capo dello Stato, direi ancora più grossa nel suo valore storico che non nei suoi immediati riflessi costituzionali, assai meglio, dico, sarebbe valso mantenere una tradizione, la quale era tradizione di libertà, tradizione di equilibrio di poteri. Si doveva necessariamente procedere alla nuova Costituzione, ma non sotto l'assillo di questa urgenza. Per concludere su questo primo punto, io qui vorrei che ci fosse il sistema inglese delle tre letture e considerare la presente soltantocome una prima lettura; ma occorrerebbe poi ricominciare.

ciare daccapo l'esame e poi ricominciare una terza volta.

Ad ogni modo, vi è una osservazione da fare a proposito della deficiente preparazione di quest'atto; ed è un'osservazione, che in un certo senso conforta e in un certo senso sconforta: cioè, le costituzioni le fanno assai più il costume, assai più la maniera della loro attuazione, anziché la fredda redazione degli articoli. Ciò conforta, perché vuol dire che la soma si può accomodare per via. Dissi pure che ciò sconforta; ma sconforta soprattutto coloro i quali sono animati dall'orgoglio — ed in quest'Aula spero e credo che ce ne siano pochi — dall'orgoglio d'illudersi che basti la volontà dell'uomo per compiere l'atto creativo della maniera di essere, dell'ordinamento dello Stato di un popolo. Orgogliosa illusione! Non è qui il luogo di disertare — e se lo facesse, davvero il maestro meriterebbe di essere soffocato dai rumori — sulla questione circa il concorso di queste due forze, per cui mentre il gruppo umano nella sua evoluzione obbedisce indubbiamente a delle leggi naturali, tuttavia la volontà dell'uomo, in una scelta che si presenta come libera, vi concorre; ed in quale misura? Problemi questi, in cui l'estremo limite della scienza del diritto pubblico generale confina con la speculazione metafisica. Una cosa, però, è sicura, e non è metafisica, ma realtà, che ognuno può osservare: cioè, che i modi e le forze con cui le Costituzioni si attuano e si fanno valere, sono determinate dal costume e dalle situazioni storiche piuttosto che da elaborazioni teoretiche. Tanto ciò è vero, che di una Costituzione scritta si può fare anche a meno. Perché qui non dobbiamo confondere la Costituzione come sostanza dell'ordinamento giuridico di un popolo, con la Costituzione come documento, in cui quell'ordinamento è scritto. È della prima che non si può fare a meno, giacché non c'è gruppo umano che non abbia la sua organizzazione, e, quindi, la sua Costituzione; ma che essa sia scritta in un documento, non è necessario, e basta citare due grandissimi popoli, i quali non hanno avuto Costituzione scritta: Roma, nei tempi antichi; l'Inghilterra, nella età moderna. Il senso giuridico-politico di Roma ebbe l'intuito preciso della Costituzione come sostanza e come nome che deriva etimologicamente dall'espressione: *rem publicam constituere*. Ma una Costituzione, nel senso di un complesso organico di disposizioni concernenti tutto quanto l'ordinamento dello Stato, Roma non la ebbe in alcun tempo. Del resto, anche là dove costituzioni scritte

ci sono state, l'evoluzione le ha a mano a mano integrate, determinate.

Si è citato lo Statuto albertino, il quale, indubbiamente, attuò una forma di Governo parlamentare; ma dove era il riscontro positivo nelle disposizioni di quello? Le voci che invocavano: « Torniamo allo Statuto », dirette contro l'istituto parlamentare, erano frequenti. E lo spirito di esse importava, dunque, che lo Statuto non ammettesse la forma parlamentare. Il che, per verità, non sarebbe del tutto esatto. Cercando bene in esso, la forma parlamentare vi si riconosce sotto forma di una responsabilità del Gabinetto, che non poteva intendersi se non verso il Parlamento. Non è che un rigo: « I Ministri sono responsabili » (articolo 67, mi par di ricordare); ma è quanto bastava, sia pure come un germe. Se mi si permette un paragone piuttosto bizzarro, sarebbe come in quelle figure di giuochi di società, in cui c'è da cercare — poniamo — un gatto attraverso o sotto le foglie di alberi, così nello Statuto la forma parlamentare poté restare celata, sebbene vi fosse; ma è nell'attuazione, nell'esecuzione di esso che si era venuta sempre più chiarendo ed affermando.

Sotto questo aspetto, dunque, possiamo confidare che, se ed in quanto delle deficienze si riscontrino nella Carta costituzionale che spetta a noi di redigere, l'esecuzione, col tempo, riesca a correggerle e ad integrarle.

Detto ciò in via veramente preliminare, veniamo ad un esame più particolare del progetto di Costituzione, che c'è stato presentato. Esso è diviso in due parti fondamentali.

L'una riguarda la proclamazione dei principi, le definizioni, tutta quella che sarebbe la parte introduttiva dell'ordinamento; l'altra riguarda il vero e proprio ordinamento, cioè precisamente la Costituzione. Nella discussione avvenuta sinora in questa Assemblea, la tendenza degli oratori, in generale, è stata quella di riferirsi più alla prima parte che alla seconda. Io penso che per provvedere degnamente alle future sorti del Paese, sia quest'ultima che di gran lunga prevalga. Ad ogni modo, anche per ragioni di contrasto e per evitare di ripetere troppo cose già dette, io rovescerò l'ordine sistematico del progetto; e comincio dall'ordinamento.

Qual è l'ordinamento costituzionale, che lo Stato d'Italia, la Repubblica d'Italia, assumerebbe, se questa Costituzione fosse approvata? Come giustificheremmo la sua maniera di essa? In quale casella teoretica sarebbe assegnata per quelle forme di Go-

verno, il cui elenco fu iniziato da Aristotele più di duemila anni fa?

A questa domanda risponde la stessa Commissione, la quale, fra le deliberazioni approvate, che contengono dichiarazioni di principio, di tendenza, di indirizzo, registra la seguente: « La seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del Governo presidenziale, né quello del Governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronunzia per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi tuttavia con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo ».

Dunque, non mi pare ci sia dubbio: la forma prescelta è quella di una Repubblica parlamentare. Non si può supporre che si sia, con questo qualificativo di « parlamentare », voluto alludere al fatto che ci sono due Assemblee rappresentative che insieme fanno le leggi: qui la contrapposizione è evidente, da un lato, alla Repubblica presidenziale, che ha pure un suo parlamento in quel senso generico, e, d'altro lato, alla Repubblica direttoriale, che ha il suo Parlamento anch'essa. E poi si accenna all'eccesso di parlamentarismo, che si vuole evitare. Insomma, è la forma parlamentare in senso proprio, che la Commissione ha inteso di stabilire: di stabilire e di correggere. Correggere che cosa? I difetti del sistema, relativi alla mancanza di stabilità nell'azione del Governo ed alle degenerazioni rimproverate sempre al sistema stesso.

E, per verità, la mancanza di stabilità si riferisce immediatamente al potere esecutivo. Le degenerazioni del parlamentarismo di cui tanto si è parlato, sappiamo che sono nel senso di una invadenza, diciamo, dell'elemento parlamentare, come Assemblee e come Deputati, sempre in danno del potere esecutivo. Dunque, si tratterebbe di una forma parlamentare, dove, però, sia rafforzata l'autorità del Governo. Così mi pare che vada interpretata quella enunciazione programmatica.

Ora, signori, o il tecnicismo che mi avete attribuito fallisce in pieno, o è giusto questo che devo dirvi, cioè che l'ordinamento che sorgerebbe da questa Costituzione, così come è scritta, non sarebbe una forma parlamentare. Quindi, l'intento non sarebbe raggiunto; meno che mai, poi, sarebbe rafforzato il potere esecutivo. Non è un governo parlamentare, è un'altra cosa. Vedremo che cosa può essere; ma, certo, è un'altra cosa.

Dovrei qui dare la definizione di Governo parlamentare. Vi assicuro che ciò mi mortifica, poiché sembrerebbe davvero ch'io mi dessi l'aria di un maestro, tanto più che una tale definizione è assai delicata, perché il Governo parlamentare è così collegato con la realtà della sua attuazione, che il voler estrarre un'espressione teoretica di esso, è veramente difficile.

Ma, ad ogni modo, quale ne è il carattere essenziale? Scusate, se fo un salto indietro, e mi riporto a quanto dicevo or ora. Poco può la volontà riflessa, consapevole, studiosa su quello che è lo sviluppo spontaneo delle istituzioni in rapporto alle necessità dei gradi di civiltà, che si traversano. Ne volete una prova? Una prova tangibile, materiale? Vi sono forme di Governo, che si sono sviluppate presso un popolo determinato, e che presso altri popoli, che pure sono di razza e di civiltà affini, sono state arrestate da forze comprimanti ed opprimenti. Ebbene, quando poi la ragione di quella oppressione viene a mancare, trovate che questi popoli assumono immediatamente la forma che avrebbero raggiunta, se lo sviluppo fosse avvenuto in maniera normale: è la simmetria dell'evoluzione di uno stesso istituto per le stesse cause presso popoli diversi.

Un caso curioso, ad esempio, è quello delle leggi decemvirali romane; le quali apparivano così simili alle greche, e propriamente alle ateniesi, che, in un periodo successivo, i Romani, per spiegarsi questa identità, che si giustifica — come ho accennato — con l'evoluzione simmetrica, inventarono la leggenda della missione mandata da Roma ad Atene per studiare. Voi pensate se, in quell'epoca, potesse accadere una cosa simile: una missione di studio all'estero!

Ora, qualche cosa di simile è avvenuto per il sistema parlamentare. Esso si svolge in Inghilterra, dove trova condizioni propizie alla sua formazione. Non si sviluppa negli Stati del continente, che sono sotto la compressione delle monarchie assolute; ma, quando finalmente questi ostacoli si rimuovono, voi vedete la Francia adottare l'istituto parlamentare, e non soltanto nella forma della monarchia di luglio del 1830, ma nella forma repubblicana del 1848; ma nella forma repubblicana del 1875. In Italia, ciò avvenne nel 1860: quel livello si raggiunse; dunque, spontaneamente: quindi, quella forma già l'abbiamo vissuta.

Io poi! Tutta la mia vita è stata in funzione di parlamentarità. Ora, dunque, qual è l'essenza del sistema parlamentare,

del sistema parlamentare, che si può anche disvolere e che forse ha chiuso il suo ciclo? Badate: io non intendo qui sopravvalutarlo; è probabile che io muoia con esso; può darsi, anzi, che esso sia già finito, prima. Ma, ad ogni modo, io vi dico che il sistema, che voi volete instaurare, in Italia, non è un sistema parlamentare. Perché? Quali sono i caratteri dell'istituto parlamentare? Intanto, la famosa divisione di poteri. Lasciamo stare il potere giudiziario, per semplificare; giacché temo davvero, di annoiarvi troppo.

Voci. No! No!

ORLANDO VITTORIO EMANUELE. Lasciamo stare, dunque, il potere giudiziario, che qualcheduno vorrebbe fondere con l'esecutivo in un senso ampio. Abbiamo così i due poteri: legislativo ed esecutivo. Il sistema parlamentare li tiene distinti e li deve tener distinti come funzioni; ma non li assegna in maniera esclusiva ad organi sovrani contrastanti. Ed ognuno di questi partecipa ad ognuno di quelli. Come? Qui sta l'essenza del problema.

Io non so perché, nel progetto, l'espressione «potere legislativo» non venga mai usata; si dice appena, in un articolo, «funzione legislativa», ma di sfuggita. Il potere esecutivo ora è il Capo dello Stato, ora il Governo; sfugge l'unità della funzione.

Infatti, queste attività, queste funzioni dell'ordine legislativo e dell'ordine esecutivo, distinte nella loro portata e nel loro contenuto, sono affidate ad organi sovrani. Sovrani vuol dire liberi da ogni gerarchia tra loro, equivalenti, interferenti; ognuno partecipa dell'altro in maniera da determinare una collaborazione e da impedire la sopraffazione. È tutto un giuoco di equilibrio.

Ora, vediamo quale riscontro abbiano questi elementi propri — diciamo — della forma parlamentare nella Costituzione, che ci è proposta. Abbiamo il Titolo I, in cui è detto che «il Parlamento si compone della Camera dei Deputati e della Camera dei Senatori». Nella forma veramente originaria dell'istituto parlamentare, quale ci viene dall'Inghilterra, il Parlamento comprende anche il Capo dello Stato: «*Il Re in parlamento*». Debbo riconoscere che le costituzioni repubblicane non ripetono il principio inglese; ma, io non capisco questo sforzo, comune, del resto, in genere, alle repubbliche di altri Stati, nel senso di deprimere l'esecutivo repubblicano, di indebolire, di limitare i poteri del Capo dello Stato, di diffidarne, insomma. Invece, io riconosco perfettamente naturale — e ciò si collega con quell'ossequio, che si deve

alla rappresentazione esteriore della sovranità — che il Capo dello Stato sia dichiarato parte del Parlamento. Qui voi l'espellerete; ma è espulso nella forma, perché non lo si può eliminare ed ignorare, come vedremo, del tutto. Difatti, rientra, ma rientra dalla finestra; rientra male. Perché? Così, dunque, la tendenza di questa Costituzione sarebbe di escludere il Capo dello Stato dall'attività legislativi: il che è contro l'essenza dell'istituto parlamentare, che — come ho detto — è: «compartecipazione». Qualche cosa, nondimeno, vi resta; ma sempre circondata da questo sospetto, ma sempre dominata da questa tendenza ad imporre limiti.

L'iniziativa delle leggi viene riconosciuta al Governo; quindi, esso viene così a far parte del potere legislativo, perché per necessità non se ne può fare a meno, malgrado tutte le prevenzioni: perché è impossibile escludere il Governo, che ha l'immediato contatto con i bisogni del Paese, dal momento solenne della formazione della legge. Esso ha, dunque, l'iniziativa; ma è una iniziativa, che è svalutata per il fatto stesso di essere in comune con una quantità di altre fonti. Invece, in passato, sembrava che dovesse averne quasi il monopolio; e, difatti, l'iniziativa parlamentare, per quanto ammessa, era accompagnata da quella formalità della «presa in considerazione», che costituiva una condizione assai severa cui era subordinata l'esercizio della iniziativa da parte dei singoli Deputati. La percentuale delle leggi d'iniziativa parlamentare era assolutamente minima; l'iniziativa restava sempre nelle mani del Governo. Qui, al contrario, abbiamo l'articolo 68, che dice: «L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti cui sia conferita da legge costituzionale». Quindi, senza limiti di sorta. Io poi non capisco bene il punto relativo a questi enti od organi concorrenti nell'esercizio dell'iniziativa legislativa; almeno come una categoria. Sarà ignoranza mia...

Poi, al secondo comma dello stesso articolo, è detto: «il popolo ha sempre l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un disegno redatto in articoli».

Così, dunque, l'iniziativa dell'attività legislativa compete al Governo e a tutti i membri di tutt'e due le Camere; e saranno un migliaio di persone, e forse anche più. Si aggiunge l'iniziativa di tutti i cittadini, purché siano raccolte cinquantamila firme. Ora, che cosa sono cinquantamila firme?

Qual è la persona che si rispetta qua dentro, che non sia sicura di trovarne cinquantamila che corrispondono a meno di due quozienti? Anzi, il quoziente del Collegio nazionale superò da solo quella cifra. E poi i partiti organizzati; basta che essi chiedano cento-cinquanta firme ad ogni collegio! Anche una idea bizzarra potrà arrivare ad impegnare le due Camere in una discussione legislativa: abbiamo, infatti, l'articolo 69 che dice: «Ogni disegno di legge deve essere previamente esaminato da una Commissione di ciascuna Camera ecc.». Vedete voi da qui questo povero Parlamento futuro, assillato da una quantità di iniziative, che gli piovono da tutte le parti. Il Governo, poveretto, è tollerato anch'esso, mentre ogni Deputato proporrà le sue leggi, e così ogni gruppo di cinquantamila elettori. Voi capite!

Francamente, mi pare che sia questa una indiretta svalutazione dell'iniziativa parlamentare. In questo senso, voi indebolite il Governo, in quanto gli date, sì, una competenza che è di ordine superiore; ma la diffondete poi con tanta larghezza da ridurre a ben poco il contenuto di autorità che ne sarebbe il presupposto.

E quali sono i rapporti del Governo con questo Parlamento? Perché, badate, questo delicatissimo, vitale rapporto fra organi dell'esecuzione ed organi della legislazione, questa compenetrazione reciproca, questo vivere insieme, collaborando e controllandosi, ha la sua espressione esterna, personificata, vivente. In che? Nel Gabinetto: il Gabinetto è il bilanciare di questo orologio, di questo cronometro, che è il sistema parlamentare, perché il Gabinetto, da un lato, è potere esecutivo, deriva dal Capo dello Stato, lo rappresenta, e d'altro lato, è Parlamento, ne fa parte, lo dirige, lo controlla, lo guida.

Ora, questo Gabinetto (qui è chiamato Governo), questi Ministri, quali rapporti hanno col Parlamento? Vediamo la formulazione dell'ultimo comma dell'articolo 61:

«I membri del Governo — intanto, qui non appare l'unità del Gabinetto, perché si parla di membri, considerati ad uno ad uno, — anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto e, se richiesti, obbligo di assistere alle sedute». Questa espressione fa quasi presumere che possano esservi tirati per i capelli. «Debbono essere intesi ogni volta che lo richiedono». Dov'è più quella collaborazione intima, continua, fra il Gabinetto, rappresentante dell'esecutivo, ed il legislativo? Sembra che ognuno se ne vada per la propria via e che debbano es-

sere messi insieme quasi per effetto di un comando.

Il Capo dello Stato poi, non ha la sanzione. La Repubblica francese del 1875 gli dava, almeno, il veto sospensivo: qui il Capo dello Stato non è chiamato che per promulgare le leggi approvate dalle due Camere.

Non si dica che sono scarsi i precedenti, in cui un Capo dello Stato, avente il diritto di sanzione, l'abbia negata. Ciò derivava appunto dalla intimità e continuità dei rapporti fra il Gabinetto e le Camere; ma a parte ciò, dico la verità, il fatto del Capo dello Stato, che promulga una legge ch'egli ha sanzionato, ben s'inquadra nell'alta nobiltà della sua funzione: sanziona e promulga. Ma questo Presidente di Repubblica, senz'aver preso alcuna parte all'approvazione della legge, è chiamato, quasi per sentirsi dire: «Per conto nostro, ordina», giacché la promulgazione è il momento dell'ordine. Io non intendo giudicare se ciò sia un bene o un male: affermo solo che non trovo che sia questo un Governo parlamentare. E dire che s'intenderebbe rafforzare l'esecutivo!

Consideriamo ora alquanto il Parlamento. A proposito del Parlamento, si presenta un caso veramente tipico di quel compromesso, di quel sistema di compromessi, che dicono abbia presieduto alla determinazione di molta parte della Costituzione; ma questo è il più caratteristico. Intendiamoci, non c'è niente di male, perché si vive di compromessi; ma quello cui sto per accennare, è sommamente interessante, perché è evidente che nella Commissione si verificò l'urto — quell'urto, che nella vicina Francia arrivò a contrasti così drammatici e diede luogo ad una rinnovazione dell'atto costituzionale — fra chi voleva una Camera unica e chi ne voleva due, unicameralismo e bicameralismo. Or su questa questione, veramente fondamentale, qui fra noi, si venne, come ho detto, ad un compromesso, cioè si creò una terza specie, di cui può dirsi che «non è nero ancora e il bianco muore». Io non so tra chi si svolsero le trattative; ma so che uno dei due rimase ingannato, e rimase ingannato appunto colui che sosteneva il bicameralismo, e fu messo nel sacco da chi voleva una sola Camera. Perché? Perché accanto alle due Camere, si creò un *tertium genus*, cioè l'Assemblea nazionale costituita dalle due Camere.

Ma prima di trattare dell'Assemblea Nazionale, occorre dire qualche parola a proposito della formazione della seconda Camera. L'obiezione più grave, che si muove dai soste-

nitore dell'unica Camera ai sostenitori delle due Camere, è questa: ch'essa non è che una duplicazione, un doppione, un *bis in idem*; perciò, dunque, l'importante problema della Costituzione rispetto alla seconda Camera è quello d'istituirla in maniera da riuscire diversa dalla prima. Quanto più sarà diversa, tanto più efficace sarà il freno contro la temuta onnipotenza dell'altra.

Ora, le maniere di farla diversa sono molteplici. Non mi ci soffermo, perché sarebbe questo uno di quegli esami particolari, che il nostro Presidente così opportunamente ci ha invitati a non fare. Non mi soffermo su questo punto; ma è fuori di ogni contestazione che diversa debba esserne la costituzione, poiché se dovesse essere la stessa che quella della prima Camera, sarebbe allora inutile farne due. Ora, qui abbiamo questa seconda Camera eletta, per due terzi, da un corpo elettorale che è presso che lo stesso di quello della prima. Non ha importanza la differenza dell'età, che gli elettori abbiano superato o no i 25 anni. E nemmeno do soverchia importanza ai requisiti per la eleggibilità, a proposito dei quali osservo che, fra le categorie degli eleggibili sono compresi i Presidenti della Repubblica e subito dopo i consiglieri comunali di ogni comune anche minuscolo! (*Ilarità*).

Fin qui non credo che le differenze siano rilevanti. Si aggiunge poi che l'elezione è fatta per due terzi a suffragio universale e diretto e per l'altro terzo dai Consigli regionali. Questa è l'unica innovazione; ma non è una differenza tale da determinare una efficiente differenza qualitativa. Dico la verità, che, in queste condizioni, io che sono un bicameralista convinto, quasi quasi... farei anche a meno di questa seconda Camera, dato il modo col quale essa è costituita. Giacché, come dicemmo e com'è noto, il bicameralismo a questo deve servire: a stabilire, cioè, quel sistema di equilibrio delicatissimo con la prima Camera per impedire che una Camera sola si attribuisca un potere senza limiti e senza contrappesi. Ed una delle cause del fallimento della Costituzione repubblicana francese del 1848, che finì male con Napoleone III, fu appunto perché quella Costituzione non aveva istituito che una Camera sola. Abbiamo proprio l'esempio pratico dell'errore, nella forma più manifesta e patente!

Io dico sempre ai Francesi, che ci rimproverano il nostro fascismo: Voi avete avuto il secondo Impero, ed il secondo Impero fu fascismo. È stato il fascismo francese, e —

curiosa coincidenza! — vi si può perfino osservare la corrispondenza del periodo di 21 anni: dal 1851 al 1871. È un caso che impressiona e deve far pensare seriamente a molti dei lati del raffronto, anche per nostro insegnamento. Ma chiudiamo la parentesi.

Dunque, abbiamo due Camere che si rassomigliano, e di più c'è l'Assemblea Nazionale. Nel compromesso che fu fatto, quelli della doppia Camera ebbero la peggio, perché si creò questa Assemblea Nazionale dalla fusione delle due Camere, alla quale si è dato questo po' po' di poteri, cui ora accennerò. Curioso: sarà un caso, anche se qualche maligno possa affermare che sia del pudore; ma sarà, certo, un caso; non c'è un articolo, che enumeri tutte le attribuzioni della Assemblea Nazionale. Io ho dovuto cercarle, mettendo insieme faticosamente tutti gli articoli che vi si riferiscono. Ebbene, questa è la Camera che detiene veramente il potere, che ha le chiavi della cassaforte. Vedete infatti quali funzioni essa esercita: elegge il Capo dello Stato e lo supplisce per mezzo di un presidente, preso alternativamente da quelli delle due Camere. È stabilito che la Assemblea Nazionale si dà un proprio regolamento per tutte le funzioni che deve compiere, il che è giusto; ma, nel tempo stesso, attesta la permanenza e l'importanza dell'istituto. Quindi, avremo un ufficio di Presidenza permanente. È la vera unica Camera, dunque, che elegge, come dicevo, il Capo dello Stato e lo supplisce; è un caso in cui la scelta importa una certa subordinazione. Inoltre, decide: la mobilitazione e l'entrata in guerra, l'amnistia e l'indulto (questo argomento potevano forse lasciarlo alle Camere); poi mette in istato di accusa il Presidente della Repubblica e, forse, anche i Ministri.

Diciamo di passaggio che questo punto non è chiaro. Secondo me, credo che si voglia fare riferimento all'Assemblea Nazionale, perché nell'articolo 90 è detto: « Il Primo Ministro ed i Ministri possono essere messi in stato di accusa dalle due Camere ». Ora, che cosa vuol qui significare: « le due Camere? ». Con due deliberazioni distinte e separate? Questi Ministri dovrebbero perciò passare attraverso due stadi di giudizio; e non potrebbe allora verificarsi che una Camera li accusi e l'altra Camera li esalti? Quale potrà essere la soluzione giuridica fra due atti formalmente contraddittori? Evidentemente, quando si dice due Camere, si deve voler significare che esse agiscono insieme. Poi sono inviati innanzi alla Corte costituzionale. Per fortuna, io non tornerò più a

fare il Ministro; ma vi dico la verità che in tal caso mi sentirei molto indifeso.

Il Ministro ha bisogno di un giudice politico, se il suo reato è ministeriale. Che cos'è questa Corte composta per metà di magistrati, che saranno uomini insospettabili, colti ed esperti giuristi, ma appunto per ciò di una pericolosa incompetenza per giudicare politicamente un reato ministeriale? Io non so quanti reati abbia commessi; e non soltanto durante la guerra, quando dovevo rilasciare passaporti falsi e giunsi allora perfino ad organizzare il furto di una cassaforte! (*ilarità*); ma anche prima. Ne serbo tuttora il ricordo. Allorché ero Ministro dell'istruzione, mi piombò addosso, un giorno, il sovrintendente alle arti e ai monumenti napoletani per informarmi che l'Arco Angioino, il famoso arco, prodigio di arte e di bellezza, stava per crollare per lesioni dovute alla gloriosa vetustà.

«Ebbene, pantellatelo! Mi pare che il provvedimento sia semplice!». Mi risponde: «Ci vogliono 10.000 lire, e non le abbiamo». Chiamo il ragioniere capo, il quale mi conferma: «Non le abbiamo; il capitolo non ha disponibile quella somma di 10.000 lire». Allora, mi precipito dal Ministro del tesoro — era un personaggio illustre, degno di ogni rispetto — e gli dico: «Sta per crollare l'Arco Angioino ed ho bisogno di 10.000 lire». «Tu non pensi che alla tua gloria» fu la risposta «ed io debbo pensare alla conversione della rendita». Riuscii a trovare le 10.000 lire fuori il capitolo del bilancio. Commisi un reato? È probabile, ma vi domando: «Mi avreste condannato, se fossi stato mandato dinanzi a voi?».

Torniamo alla nostra Assemblea Nazionale. Essa mette in istato d'accusa il Presidente della Repubblica; dà un voto al nuovo Gabinetto, in una maniera formale che è più di nomina che di fiducia, come vedremo fra poco a proposito della totale esautorazione che si è fatta del Capo dello Stato. Questa esautorazione, per ora, possiamo non avvertirla, perchè abbiamo un Capo qualificato da quell'antipatica aggiunta di «provvisorio», ma che di questa provvisorietà si giova in quanto sa e può continuare la tradizione di Capo di Stato in un regime veramente parlamentare, e perchè personalmente uomo insigne, che ha la virtù dell'esperienza e dell'ingegno e che impone l'alta autorità e l'avvincente fascino della sua persona. Dicevamo che l'Assemblea Nazionale dà il voto al nuovo Gabinetto in maniera formale, ed in maniera formale gli esprime la sua sfiducia: cioè, par-

liamoci chiaro, è essa che lo nomina; è essa che lo manda via. Sono delicate distinzioni, ma sta in esse tutta l'essenza dell'istituto.

Nella genuina forma di Governo parlamentare, il Capo dello Stato, dopo la crisi che si determina, cerca di rendersi conto della situazione, d'interpretarla, di trovare la soluzione più idonea (dove la ben nota espressione di «consultazione») ed alla fine prende una decisione sotto la sua responsabilità, per quanto coperta dal nuovo Presidente del Consiglio. Comincia, allora, una nuova fase di attività politica.

Ma, col presente progetto di Costituzione, la cosa va ben altrimenti: qui è l'Assemblea che, pochi giorni dopo nominato il nuovo Ministero, lo collauda con la sua approvazione e gli conferisce autorità. Ed è parimenti l'Assemblea che decide della sfiducia nel Ministero; e, a questo riguardo, si prevede un procedimento piuttosto singolare; giacché non importa se un Ministero sia in minoranza in una delle due Camere: esso non si dimette. Se anche questo sia un modo di assicurare la stabilità del Governo, lo creda pure chi vuole: quanto a me, lo ritengo, invece, come il mezzo più sicuro di deprimerlo e mortificarlo: soprattutto, questi mezzi meccanici ripugnano al sistema parlamentare. Ricordo un grande uomo di Stato e un grande parlamentare, una bella figura democratica: Gladstone, il quale si dimise, perchè alle elezioni generali la sua maggioranza, che era di 100 voti, era caduta a 50; bastò quello perchè si dimettesse. Qui, al contrario, possono esservi dei Ministeri, i quali, nonostante i ripetuti voti di sfiducia di una delle due Camere, continuano a governare fino a quando non intervenga l'Assemblea Nazionale a notificare loro formalmente che è l'ora di andarsene!

E finalmente poi è essa che nomina i membri della Corte costituzionale — di questa famosa Corte parleremo in seguito —, nonchè la metà dei membri del Consiglio della Magistratura. Ora, ditemi: un organo, che assomma tutti questi poteri, è o non è il vero fulcro, il centro dell'esercizio della sovranità nella struttura costituzionale?

È il Capo dello Stato? Ma, il Capo dello Stato ha veramente la figura di un *fainéant*, di un fannullone, in questa prossima Costituzione. L'articolo 83 proclama, è vero, che il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale, onore, funzione, certamente altissima, ma puramente simbolica e, quindi, come azione, soltanto decorativa. Ora, l'autorità bisogna sentirla:

prima per poi rispettarla; ma rispettarla, senza sentirla efficiente come azione e come potenza, è cosa di una estrema difficoltà, specie presso le masse popolari.

Vediamo ora rapidamente quali ne siano le funzioni. Dice l'articolo 83: « Promulga le leggi (e di ciò abbiamo già parlato); emana i decreti legislativi e i regolamenti: attribuzioni e competenza importanti, ma che appartengono ad un ordine inferiore e subordinato come fonti del diritto; nomina ai gradi indicati dalla legge i funzionari dello Stato: attribuzione di amministrazione ordinaria, senza nessuna possibilità di libertà nella scelta. È bene che sia così; ma è così. Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici; ratifica i trattati internazionali, previa, quando sia richiesta, l'autorizzazione delle Camere. Or, io non comprendo bene la portata di una ratifica come prerogativa per sé [stante del Capo dello Stato; ma resto nel dubbio di essere io stesso in errore, se considero che nella Commissione era compreso qualche maestro autentico di diritto internazionale. La ratifica, come a me appare, avviene in un secondo momento, di cui anche il primo appartiene d'altronde, al Capo dello Stato: la ratifica, per diritto internazionale, è la conclusione del negoziato che si inizia appunto da un plenipotenziario, che riceve le credenziali dal Capo dello Stato. La necessità di un'approvazione della Camera deriva da limiti imposti dal diritto pubblico interno; ma, nei rapporti con l'estero, la rappresentanza spetta, di regola, al Capo dello Stato. Vi sono eccezioni; ma in casi per l'appunto eccezionali.

Ha il comando delle forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa; dichiara la guerra deliberata dall'Assemblea Nazionale. Questa sì che è un'attribuzione essenziale e vitale. Il fascismo creò giuridicamente la dittatura e preparò il colpo di Stato (e mi duole che il decreto porti la controfirma di Armando Diaz e di Thaon de Revel; ma io avvertii subito la rovinosa gravità che entro lo Stato vi potessero essere forze armate che non dipendevano dal Capo di esso: questa fu la distruzione dell'ordinamento costituzionale esistente). Io non vedo oggidì alcun « brave général », alcun Boulanger, che possa aspirare alla Presidenza della Repubblica; però, badate bene, questo potere è tanto più pericoloso in quanto il futuro Capo di Stato, come potere effettivo, non ha altro che questo! La tentazione di abusarne sarebbe forte!

Presiede il Consiglio della Magistratura. Avrei qui qualche dubbio da esprimere sulla

compatibilità delle due funzioni; ma questo è un punto particolare e posso non soffermarmi.

Può concedere grazia e commutare le pene, e con questo torna a partecipare al potere legislativo. Nell'articolo 85 giustamente si afferma che nessun atto del Presidente della Repubblica è valido, se non è controfirmato dal primo Ministro o dai Ministri competenti, che ne assumono la responsabilità. Dunque, qui il principio della irresponsabilità del Capo dello Stato è mantenuto, dal momento che di tutti questi atti nessuno dipende da una sua attività personale: tutto è sotto controfirma del Presidente o dei Ministri. Principio, senza dubbio, essenziale per la forma di Governo parlamentare; ma bisogna che concorra quest'altra condizione non meno essenziale: che il Gabinetto ripeta la sua autorità dal Capo dello Stato, pur dovendo, di regola, avere la fiducia del Parlamento. Ed è questa condizione che manca.

Si dichiara, dunque, che non è responsabile, tranne che per atto di alto tradimento o per violazione della Costituzione; in tale caso, può essere messo in stato di accusa dall'Assemblea Nazionale.

Non vedo che sia prevista espressamente la inviolabilità; o se si intenda compresa nella irresponsabilità. Si prevede l'ipotesi di un'azione penale, però solo in quanto dipendente da alto tradimento; ma restano i reati comuni. Senza offesa verso chi è rivestito di così alta autorità, si può supporre che un Presidente di Repubblica voglia guidare di persona l'automobile, e che metta sotto qualcuno. Questo non è un reato costituzionale: come sarà regolato? Potrebbe essere emesso contro di lui un mandato di cattura? Un giudice istruttore potrebbe disporre della persona del Capo dello Stato? Potrebbe darsi che un bello spirito — e ce ne sono — citi, in un giudizio civile, il Presidente della Repubblica, affermando di esser creditore; poniamo, di una cifra X, e gli deferisca l'interrogatorio, il giuramento. Vedete allora il Capo dello Stato andarsene al Palazzo di giustizia ed aspettare nell'anticamera d'un giudice, per essere ricevuto e sottoposto ad un esame, che può non essere rispettoso? Queste sono questioni che si pongono.

Concludendo: un Capo dello Stato, esautorato; un'Assemblea, sostanzialmente unica — come vi ho dimostrato — la quale detiene effettivamente tutti i poteri, dispone di tutte le leve. Dunque, totalitarismo di Assemblea, e cioè, quello precisamente che deve fare

impressione su coloro che si preoccupano dell'Assemblea unica.

Ma le Assemblies agiscono sempre attraverso un individuo. Orbene, sapete chi io vedo quale vero detentore dell'autorità, secondo questa Costituzione? La figura del Primo Ministro. Perché è il Primo Ministro che ha tutti i poteri; quelli del Capo dello Stato; perché è lui che ne risponde; è lui che effettivamente comanda; e, come Ministro dell'interno, ha immediatamente a sua disposizione delle forze armate, quelle di polizia. Mediamente, attraverso un comandante di Stato Maggiore, quella dell'esercito. E poiché ha la maggioranza nell'Assemblea, in quella Assemblea, in cui si concentra tutta la sovranità della legge, l'espressione suprema della volontà dello Stato, è veramente nel Primo Ministro che finisce col concentrarsi tutta l'autorità effettiva. Il resto è nominale.

Secondo me, se io dovessi qualificare questa Costituzione, direi che è una Costituzione totalitaria per l'Assemblea; ma l'autorità dell'Assemblea è trasferita necessariamente in un Capo, il quale Capo, se è capo d'un partito, che ha la maggioranza nell'Assemblea, è proprio un dittatore, potrà fare quello che vuole. Questa situazione è, però, difficile a presentarsi; mentre più probabile è che l'attuale sistema di una coalizione di partiti continui. Si governa attraverso accordi personali fra i capi dei partiti formanti la maggioranza. Il sistema attuale. Ed allora come lo si qualifica? È un Governo direttoriale; che suppone una pluralità di capi non fusi nell'unità direttiva, che deve esser propria dell'unità dello Stato. Più particolarmente insomma, la situazione attuale si può qualificare un triumvirato. Parlando francamente, senza vani eufemismi e con quella bonarietà, che è una delle belle caratteristiche nostre italiane, io vorrei prospettarvi una ipotesi, che non è ispirata da alcun senso di malignità, poiché io non voglio male a nessuno. Supponiamo, dunque, che si mettano d'accordo De Gasperi, Togliatti e Nenni; in tal caso, essi sono padroni di fare quello che vogliono. (*Si ride*).

Non è facile, ma può essere.

Di triumvirati la storia ne conosce tre. C'è quello del Consolato di Napoleone I; e lì non ci fu questione, perché egli, da padrone, assunse tutti i poteri e lasciò agli altri i pennacchi e le divise. Ma qui finora, fra i nostri tre, non c'è nessuno che abbia guadagnato la battaglia di Marengo (*Si ride*), e quindi, da questo lato, non c'è da temere.

Ma ci sono i due triumvirati romani, che si succedettero. Ora, meno una, quelle sei persone finirono male (*Si ride*); però, finì male anche la democrazia, e questo ci deve stare più a cuore.

Del primo triumvirato, composto di Cesare, Pompeo e Crasso, non solo Pompeo, ma anche Crasso, che era il finanziatore, morì ammazzato. (*Si ride*). E quindi si generò la dittatura. Il dittatore, che si chiamava Giulio Cesare, finì, come sapete, ucciso sotto la statua di Pompeo, che — secondo una tradizione — orna la sala del Consiglio presieduto dall'onorevole Ruini: (*Si ride*).

Quanto al secondo triumvirato, il terzo componente si chiamava Lepido e si ritirò: egli non morì di morte violenta, ma insomma non se ne parlò più. E quanto ad Antonio e ad Ottaviano, voi sapete che finirono in urto e venne fuori, finalmente, il Cesare: il Cesare dell'Impero, e fu la fine della Repubblica, la fine della democrazia romana.

Io non so fra i nostri tre chi potrebbe aspirare ad esser dittatore. Sotto l'aspetto della medaglia, non andrebbe bene Nenni, perché è un brachicefalo (*Si ride*); mentre gli altri due sono dolicocefali. Ma De Gasperi ha un certo prognatismo, che non giova a un profilo di medaglia. L'unico che avrebbe una linea da medaglia, sarebbe Togliatti. (*Si ride*).

Ad ogni modo, non voglio dilungarmi sul pericolo di una dittatura. E vengo alla Corte costituzionale. È inutile farsi delle illusioni. L'autorità ad un istituto non viene da una definizione, da un conferimento astratto di poteri: deve avere radice nella istituzione stessa, o per la forza politica che rappresenta o per la tradizione che si è venuta formando. Or, tali condizioni mancano totalmente in questa futura Corte, che avrà la formidabile competenza di giudicare della validità delle leggi, con questo po' po' di proclamazioni di principi generali che fate e che rappresentano un pericolo anche maggiore per il fatto che la Costituzione è rigida. Quindi, allorché verranno le leggi, con tutto il loro sistema di disposizioni particolari, e si troveranno di fronte ad un principio generale proclamato dalla Costituzione, potrà sempre esserci una parte, che andrà dinanzi alla Corte costituzionale per sostenere che è stato violato questo o quel principio.

Or questa Corte sarà per metà formata da magistrati. Io ho per i magistrati il più grande rispetto, la più grande ammirazione; ho vissuto e vivo la loro vita. Or bene, la mia lunga esperienza giudiziaria me li fa apparire circondati di un'aureola. Brave.

egregie persone, che si incontrano per le vie, tanto semplici, che sembrano modeste se non umili; ma quando han rivestita la toga, si elevano ad una dignità augusta, quando si tratta del loro ufficio: essere adeguato presidio per la difesa di quello che è l'onore, la famiglia, il patrimonio di noi tutti. Mancherei però di sincerità, se non aggiungessi che le stesse garanzie io non riscontro, quando i magistrati sono di fronte alla Sovranità dello Stato. E non già per un sentimento, che li diminuisca. Io ho conosciuto magistrati di una perfezione assoluta nell'esercizio delle loro funzioni; ma, quando era in gioco lo Stato, avevano un istintivo movimento reverenziale che turbava il perfetto equilibrio del valutare la ragione ed il torto. E tutti i colleghi avvocati sanno come non mancano casi in cui la Cassazione abbia mutato addirittura giurisprudenza, tutte le volte che loro apparisse in gioco un grave interesse pubblico. Per ciò stesso, io non sarei eccessivamente severo nel giudicare casi di questo genere, come quando, ad esempio, un Ministro del tesoro venga a dire: Se non mutate la vostra giurisprudenza della ripetibilità di ciò che si dà *ob turpem causam*, tutte le banche falliscono. Così dopo l'altra guerra, allorché ci fu tutta quella speculazione sul marco; onde se le Banche avessero dovuto restituire le differenze, secondo la precedente giurisprudenza dello stesso Supremo Collegio, sarebbero fallite. Voi vedete che non è maldicenza o irriverenza il ritenere che si tratta di un ordine il quale, per la natura stessa dell'ufficio che riveste, ha una sensibilità, che in generale è per esso un pregio, in quanto lo tiene lontano dalla politica, ma non lo rende atto per questo nuovo ufficio in cui il diritto non si disgiunge dalla politica. E che dire poi delle altre categorie, che integrano l'altra metà? Io, per esempio, sarei eleggibile, ma sento che sarei un pessimo giudice.

Domando scusa, se non posso soffermarmi e vengo rapidamente all'altra parte. Quanto a questa che è la prima parte del progetto, sono stati pronunziati dei discorsi che, dal mio punto di vista, giudico definitivi, anche se per altri aspetti possano essere discutibili: e cioè, il discorso dell'onorevole Calamandrei e quello dell'onorevole Rubilli. E innanzi tutto: perché tante definizioni? A proposito di quanto dicevo in principio, un certo miglioramento si è ottenuto in confronto delle prime edizioni. In esse c'era, per esempio, la seguente scoperta: che ogni uomo è soggetto di diritto! Il che val quanto dire che un uomo non è

una cosa. Però, anche qui, in questa lezione riveduta e purgata, frequenti sono le definizioni. Ebbene, *omnis definitio periculosa*, dicevano i Romani, che se ne intendevano. Badate poi che non è a delle definizioni che si presta obbedienza, perché quando sbagliano, sbagliano e non c'è potenza di Sovrano che possa renderle obbligatorie. Allorché Napoleone, ch'era un genio, ma ch'era pure ignorante di diritto, intese dai giuristi la definizione della donazione, chiese con meraviglia: La donazione, un contratto? Ma niente affatto; non c'è che il solo donante che si obbliga; mettete: « un atto ». E quelli obbedirono: « la donazione è un atto ». Eppure, malgrado la imposizione napoleonica, tutti i giuristi hanno sempre detto, da tutti è stato sempre riconosciuto che essa è un contratto. Non c'è rimedio; non si può — neanche da un legislatore — mutare la sostanza di una cosa.

Or, di definizioni, in questo progetto, ce n'è una quantità, ce ne sono tante. Non perdo tempo, e cito un esempio: « La famiglia è una società naturale ». Ma che vuol dire? (*Si ride*). Perché naturale? Intanto, non sarà la famiglia una società sin dal principio; perché in due non si fa una società nel senso di gruppo sociale. Ma perché — ripeto — naturale? Volete dire, perché originaria? Beh!, ma in questo senso, tutto è naturale. Diceva una dama, in una graziosa commedia francese di parecchi decenni fa, ad un tale che osservava: « Il tale è un figlio naturale » — « Ma tutti i figli sono naturali! » (*ilarità*): Naturale, adunque, originaria, forse perché deriva dall'unione sessuale? Che se si vuole, con questo, tornare alla definizione romana di quel diritto che *natura omnibus animalibus docuit*, si commette un errore, perché fra gli animali non vi è matrimonio e non vi è famiglia: il matrimonio, la famiglia sono istituzioni squisitamente, esclusivamente umane. Non c'è nulla di animale in queste forme sociali di vita. E ad ogni modo, se volete dire che è un'istituzione originaria — come si dice nelle scuole — cioè, che ha una ragione in se stessa, allora una grande città — Roma, per esempio — che è? È, forse, artificiale? è stata essa creata dalla legge comunale e provinciale? È le stesse regioni; in certi casi, l'appartenza a taluna di esse — quella sicilianità, per cui io mi sento più profondamente italiano. — ebbene, non è una espansione di quell'attaccamento naturale alla propria terra, al proprio sangue? Ma, per ciò, appunto, mi domando: « Che cosa può valere,

in un testo legislativo, una definizione di questo genere? ».

E passiamo a quest'altra definizione - qui mi avvicino ad una zona infiammabile: - « Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani ». Badate, questa definizione io l'accoglierei; però, non come deputato che fa una Costituzione, bensì come un cultore di diritto. Se con essa si vuol dire che ogni ordinamento giuridico, in quanto si costituisce, è per se stesso indipendente e sovrano, io vi dico di sì; ma la portata di tale riconoscimento è ben più ampia, e generale. Dovunque c'è una forma di gruppo sociale; che arriva a darsi un ordinamento, ivi c'è una indipendenza, e, in un certo senso, una sovranità. Si può arrivare sino alle associazioni a delinquere: una banda di briganti si sente indipendente, sovrana - e come! - ed ha il suo diritto penale, ed ha il suo ministro del tesoro. Da un punto di vista, diciamo, di studio, di speculazioni teoriche, io mi accosto effettivamente a questa teoria. Ma perché metterla nella Costituzione, dando luogo ad equivoci, ad interpretazioni, che potrebbero essere false ed erronee per chi non si è, direi, specializzato in questo genere di studi? Si può essere una persona coltissima, eppure ignorare o non capire una qualche cosa. Io non ho mai capito la dottrina di Einstein, per quanto l'abbia studiata. E così via.

Dalle definizioni passando ora alle dichiarazioni di principio, enunciate nel progetto, io, a questo proposito, mi differenzio alquanto dai preopinanti, e me ne differenzio in questo senso: che la proclamazione di principi, che siano di guida alla legislazione dello Stato, di principi, che in certo senso si possono concepire superiori a noi, che precedono la nostra stessa Costituzione, che questa proclamazione si faccia, io lo credo utile ed opportuno. Quando siano messi in pericolo quelli che ironicamente eran chiamati i grandi principi, quando sia avversata l'osservanza di essi come affermazione dei diritti della personalità umana, si può e si deve proclamare che la Costituzione è offesa nelle sue parti più vitali. Si tratta di qualche cosa che è superiore a noi stessi, come Assemblea Costituente. Noi andremmo al di fuori della nostra competenza se solennemente non li affermassimo.

Tuttavia, anche di queste dichiarazioni io userei con maggiore parsimonia; dico la verità, mi atterrei alla proclamazione dei diritti veramente tradizionali - quelli di libertà, di eguaglianza, di fraternità.

E sotto questo aspetto, voto *toto corde* tutta quella parte nuova di proclamazione di diritti, che riguarda l'uomo non come individuo, ma l'uomo come membro di questa società, la quale non è vero, secondo la dottrina di Rousseau, secondo le paradossali sue pretese, che sia stata malefica. Anzitutto, benefica o malefica ch'essa sia; è una legge della evoluzione sociale, a cui non ci si sottrae; ma non è vero che sia stata malefica: contrariamente alle fantastiche costruzioni del « Contratto Sociale » l'uomo, allo stato di natura, era un bruto e tale sarebbe rimasto. L'uomo è assunto agli alti gradi della sua personalità attraverso la convivenza sociale; ma questa convivenza sociale - bisogna riconoscerlo - ha pure creato i mali sociali: dalla malattia alla disoccupazione del lavoratore; e così via via, l'indigenza, la miseria, lo stesso vizio, lo stesso delitto, sono mali sociali.

Che fra le proclamazioni dei diritti della personalità umana si aggiunga anche quella del dovere della società di provvedere a questi mali; che essa stessa determina e causa, io lo credo opportuno e utile. È una integrazione dei principi di libertà e di eguaglianza con quello della fraternità. (*Vivi, generali applausi*).

E così, precipitando, vengo alle ultime cose, che mi proponevo di dire. Qui il tecnico finisce, se Dio vuole. Qui sono l'uomo politico, e desidero trattare o meglio accennare a due argomenti; il primo di essi è la inclusione dei Patti lateranensi nella Costituzione.

Badate, io tengo a dichiarare e ad affermare - anche se ciò debba essermi rimproverato, come mi è stato da taluno rimproverato - che sono stato io l'autore o, dico meglio, colui che consentì al patto centrale dell'accordo e della pacificazione. Questo ormai è storico: quella che è la base degli Accordi lateranensi era stata definitivamente conclusa con me. Il mio non fu un tentativo, come tanti ne registra la storia: effettivamente a Parigi, nel giugno 1919, tra la fine di maggio e i primi di giugno, quegli accordi poterono dirsi conclusi.

Quando terminò il mio colloquio, che si collegava con altri colloqui, con Monsignor Gerretti - che diventò poi cardinale - mandato a Parigi da Benedetto XV con credenziali autografe di Gasparri messe a mia disposizione, allà fine del colloquio, scambiammo così il pensiero conclusivo. Egli mi chiese: « Siamo dunque d'accordo? ». Io dissi: « Sì, assolutamente ». « Allora, possiamo pubblicarlo? ». « No. No, per una ragione, che non;

tocca l'accordo in se stesso, il quale per me è definitivo, bensì il tempo; fo una questione di quando, non di se». Desidero insistere su questo ricordo, perché è un tratto, che è proprio di tutta la generazione cui appartengo: allora non si subordinava tutto alla gloria. In quel momento potevo passare alla storia come colui che aveva raggiunto la pace, data la pace religiosa al suo Paese, e tuttavia dissi: non ancora, giacché avvertivo che non era sicura una condizione essenziale. Ancora non sapevo come finissero le cose a Parigi — o, meglio, già una situazione preoccupante si delineava — sebbene fosse tuttora in corso il compromesso Tardieu, quel compromesso, che io avevo accettato e che Wilson aveva accettato, e per il quale mi aveva abbracciato: quel compromesso, che ci dava su per giù quello che ci diede poi il Trattato di Rapallo, qualche cosa di più: o qualche cosa di meno, ma c'era compenso fra quel più e quel meno.

E con tutta franchezza esposi il pensiero mio a Monsignor Cerretti: « Vediamo come finiscono le cose qui, a Parigi. Se qui va bene, se posso tornare in Italia con una pace che il Paese accetta, ed accettabile è il compromesso Tardieu (io me ne ero assicurato in anticipazione), allora sarà un momento di euforia, di contento, la guerra vinta, la pace conclusa ed allora, questo provvedimento posso farlo approvare dal Parlamento (perché avevamo il Parlamento con cui fare i conti (*Si ride*): i dittatori vanno per le spicce). Ma, in caso contrario, no; perché, in caso contrario, se qui la pace non è conclusa, si avrà il Paese in agitazione (fui profeta, ma non era difficile), la irrequietudine dei partiti accentuata, insprita, determinerà uno stato di stanchezza, di esasperazione, di rivolta. E volete che, in questo stato degli animi, noi presentiamo un progetto di tale gravità con un capo di Governo di un diminuito prestigio (come prevedevo, e come poi fu e come doveva essere)? In una tale situazione, chi vorrà combattere Orlando, combatterà il vostro progetto. Aspettate: non vi chiedo che un tempo breve». A proposito del famoso memoriale Cerretti, che fu poi stampato per iniziativa del Vaticano, il curioso è che Mussolini accennò a lungo, nel discorso che fece allora alla Camera, a quel mio accordo; ma non io gli avevo dato gli elementi; io non lo avevo detto mai a nessuno. Noi Siciliani non amiamo di parlare delle cose da noi fatte o dette: c'è, se volete, un certo fondo della cosiddetta omertà. E, difatti, non mi vedete mai interloquire, non pubblico memorie, ed

avrei tante cose da dire anche contro certe accuse stolte, false, che mi sono state rivolte. Dunque, allora Mussolini le cose che disse non le seppe da me, perché non lo rividi mai dal 1925; da allora non l'ho incontrato mai più. Ci teneva, però, naturalmente la Santa Sede a far valere questa azione del rappresentante dello Stato precedente, legittimo.

Dopo tutta questa piuttosto diffusa premessa, potete ben figurarvi come io non abbia alcuna riserva da opporre circa il riferimento fatto dal progetto di Costituzione ai Patti lateranensi: quindi, qui il mio dubbio non è politico, è tecnico, perché l'includere qui una rinuncia al diritto sovrano di denunciare un trattato, mi sembra che costituisca un limite della sovranità. Questo, ripeto, è il punto di vista tecnico. Ma vi è il punto di vista politico, che in me prevale.

Ho letto in un giornale che avrei voluto portare; ma l'ho perduto, perché disgraziatamente sono disordinatissimo — se avessi conservato tutto, avrei un bell'archivio — ho letto, dicevo, una intervista dell'onorevole Togliatti. Recentissima. E l'onorevole Togliatti, parlando in via generale diceva: « Noi, come partito comunista, deprechiamo di aprire un periodo che interrompa o turbi la pace religiosa ». Non so se quella intervista fosse esatta; essa, inoltre, aggiungeva: « Noi non assumeremo questa responsabilità, non lo desideriamo, non lo vogliamo ».

Ora io, francamente, non posso aspirare alla possibilità audace di trovarmi più a sinistra dell'onorevole Togliatti! (*Si ride*). E quindi, non vorrei, anzi spero, invoco che non mi trovi di fronte alla necessità di dover sacrificare il mio tecnicismo ad una esigenza politica superiore. Mi auguro perciò che, nell'interesse delle cose, il quale deve stare molto al di sopra degli interessi dei partiti, si trovi quella formula che possa dirimere il dubbio tecnico e consentire una votazione d'accordo.

Il secondo argomento, sul quale debbo pur dire una parola da un punto di vista squisitamente politico, è quello concernente la questione delle regioni, cui alluse ieri il mio amico Nitti nel suo ammirevole discorso.

Anche qui io ho un ricordo. La esperienza ha fatto sorgere in me un dubbio: cioè, se i nostri antenati, nel momento della formazione dello Stato d'Italia, bene avessero fatto a non preferire la forma federale. Certo è che le forme federali han resistito meglio alla tempesta rivoluzionaria di questo periodo ultra-rivoluzionario. Federale è lo Stato americano, federale è la Repubblica sovie-

tica, federale è la piccola eppur così grande Svizzera...

*Una voce.* La Germania.

ORLANDO VITTORIO EMANUELE.  
Ci venivo da me! (*Si ride*). La Germania! Ma la Germania fu solo formalmente uno Stato federale. Esso era nato col predominio della Prussia: un predominio, il quale cominciava con essere, per così dire, numerico e finiva con essere una sopraffazione politica. Era un falso Stato federale ed è naturale che quella forma fosse caduta; ma si fatta caduta non fu certo a vantaggio della Germania, perché l'hitlerismo aggravò il kaiserismo.

Dunque, io non so se, in origine, non sarebbe stato preferibile mantenere il vincolo federale e costituire il nuovo Stato con questa forma. Ma il non averlo fatto allora crea ora una difficoltà, per se stessa insuperabile: come ricostruiamo queste regioni? In rapporto all'appartenenza ai pre-Stati, ci sarebbe stato allora un nesso, che oggi non c'è più. Ecco la difficoltà maggiore, che oggi avverto: da ciò, la conseguenza di dover usare molta cautela. Ma questo non vale per le isole, poiché le isole, per la loro configurazione geografica, per la mentalità speciale dell'isolano, trovano in natura l'origine della loro aspirazione all'autonomia.

C'è un legame tutto proprio che unisce coloro che sono nati sopra uno scoglio. Quindi, l'esperimento siciliano potrebbe costituire, direi, una maniera, un banco di prova. A proposito poi dei rapporti passati come presagio di quelli futuri, io non vorrei rispondere a quelle indicazioni di cifre fatte dal mio amico Nitti. Io, quando parlo in Sicilia, dico sempre ai miei conterranei che hanno torto o, almeno, che non sono abbastanza sereni nel valutare certe disparità di trattamento; ma quando parlo fuori della Sicilia, li difendo di fronte a quelli che dicono che abbiamo torto nei nostri lamenti.

Diciamo pure che certi conti sarebbe meglio non fare: la sola esistenza di un conto tra fratelli mortifica ed umilia. Il problema — poiché un problema c'è — va, secondo me, portato su altro campo, su un campo squisitamente politico; ma l'argomento è troppo grave e complesso per potervi qui neanche accennare. Mi ha, dunque, un po' mortificato Ciccio Nitti quando mi ha fatto sapere che noi Siciliani graviamo passivamente sul bilancio d'Italia e che, dopo tutto, la nostra esportazione all'estero, in rapporto all'esportazione interna, entro l'Italia, non è poi così importante come si afferma che sia. Or bene, a parte la considerazione che il confronto

fra le due esportazioni non ha solo differenze di quantità ma di qualità, io dirò, intanto, che all'esportazione manca, quasi interamente per ora, quello che era il nostro mercato principale (la Germania, l'Europa centrale) e mancano (ma già cominciano ad arrivare) le rimesse degli emigranti, che hanno avuto una così grande parte nella storia dell'equilibrio della nostra valuta.

E quanto alla superiorità del passivo — io non sono un esperto, sono soltanto un uomo della strada, in materia finanziaria — ma proprio nel periodo, cui si riferiva Nitti, trovo queste due cifre significative, nei cinque mesi dal luglio al novembre 1946: imposte dirette, 12 miliardi — la vecchia imposta classica, l'imposta propria della sovranità, su cui tanto si è scritto, come affermazione del dominio eminente dello Stato su tutte le cose — 12 soli miliardi in confronto ai 20 miliardi del monopolio (come vedete, tutto si trasforma); tassa ed imposte sugli affari, 41 miliardi, di cui 30 miliardi soltanto di tasse di entrata! Da ciò, la conseguenza: che il passivo rilevato, per cui la Sicilia graverebbe sul bilancio generale, non deriverebbe da eccesso di spese, ma da deficienza di incassi. Sottile differenza, che indica la nostra povertà di fronte alla ricchezza dell'Italia del Nord, dovuta ad un'organizzazione industriale, in cui si affermano le altissime qualità di quei nostri fratelli del Nord, cui auguro di tutto cuore le maggiori fortune: industrie, però, che, in fondo, sono state industrie protette, e la cui protezione rappresenta, per la nostra economia, un considerevole aggravio senza corrispettivo.

Ma, dimentichiamo tutto ciò, perché, del resto, dalle allusioni fatte da Nitti quest'altra prova veniva pur fuori: che la Sicilia non può fare a meno dell'Italia e l'Italia non può fare a meno della Sicilia. Ed è precisamente ciò che io dissi al popolo di Palermo nel luglio del 1944, cioè appena tornato in libertà dalla mia reclusione ecclesiastica, da quella mia volontaria reclusione; e fu popolo acclamante, pur in quel momento in cui la paurosa catastrofe maggiormente pareva scuotesse la nostra unità di Stato. Ora mi piace di aggiungere qui che, in quest'ultima lotta elettorale, io ho girato tutta la Sicilia, ho parlato a masse imponenti e veramente mi pareva di risalire ai tempi dell'antica Ellade, alla democrazia diretta, nel contatto immediato fra l'uomo politico ed il suo popolo, che in quel momento sentivo mio così come io mi sentivo viva parte di esso. Da decine e decine di migliaia di persone a Messina,

come a Catania, come a Siracusa, come a Noto, come a Caltanissetta, come a Girgenti, come a Palermo, insomma dovunque io fui, un solo grido proruppe, ed era grido fervente di devozione e d'amore, il grido di: « Viva l'Italia! ». (*Vivissimi, generali applausi — Moltissime congratulazioni*).

Intervento per la votazione finale della  
Costituzione della Repubblica italiana  
*(Assemblea Costituente, seduta del 22 dicembre 1947)*

---

# ASSEMBLEA COSTITUENTE

---

CCCXLVII.

SEDUTA POMERIDIANA DI LUNEDÌ 22 DICEMBRE 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TERRACINI

## INDICE

	<i>Pag.</i>
<b>Votazione finale a scrutinio segreto della Costituzione della Repubblica italiana:</b>	
PRESIDENTE . . . . .	3591, 3593, 3595
RUINI, <i>Presidente della Commissione per la Costituzione</i> . . . . .	3591
DE GASPERI, <i>Presidente del Consiglio dei Ministri</i> . . . . .	3598
ORLANDO VITTORIO EMANUELE . . . . .	3598
<b>Approvazione del processo verbale della seduta:</b>	
PRESIDENTE . . . . .	3601

---

La seduta comincia alle 17.

MATTEI TERESA, *Segretaria*, legge il processo verbale della precedente seduta pomeridiana.

(È approvato).

**Votazione finale a scrutinio segreto della  
Costituzione della Repubblica italiana.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: **Votazione finale a scrutinio segreto della Costituzione della Repubblica italiana.**

---

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Orlando Vittorio Emanuele. (*L'Assemblea in piedi applaude lungamente.*)

ORLANDO VITTORIO EMANUELE. Onorevoli colleghi, non so a che cosa io debba questo onore e questa responsabilità di essere chiamato a parlare, quasi direi di ufficio; d'ufficio, perché non l'ho chiesto, e non l'ho chiesto per una duplice ragione: l'una, contingente, della persistente deficienza dei mezzi miei di comunicazione verbale; l'altra, sostan-

ziale, della immensa gravità, della solennità eccezionale dell'ora. Perdonatemi, quindi, in anticipo, se, per l'una e per l'altra ragione, io sarò (e non è artificio retorico od oratorio) inferiore a quello che dovrebbe essere il mio compito ed alla vostra aspettazione.

Mi correggo. Ho detto di non sapere a che cosa debba questo onore: indubbiamente lo debbo al titolo della mia maggior vecchiezza. Ma, forse, nel caso presente più che il computo numerico degli anni, può valere a conferirmi questo titolo l'essere io rappresentante estremo delle tre generazioni, che hanno fatto l'Italia. Qui, dunque, vi parlo meno come un collega che come un antenato. E quando, a questo medesimo titolo, inaugurerai i lavori dell'Assemblea Costituente, credetti di poter riassumere tutto il mio animo solidale con voi in un augurio, che era anche una benedizione del vecchio. Ora, parlo per concludere, come allora parlai per cominciare. Oggi, noi siamo al vertice dell'opera raggiunta; onde possiamo, guardando sotto di noi, considerare la strada che abbiamo percorsa, e in un certo senso quest'Assemblea può esser fiera del lavoro compiuto, pur attraverso contrasti, pur rasentando precipizi — e l'avvenire dirà se li abbiamo sempre felicemente evitati —, pur trovandoci di fronte a bivii e l'avvenire dirà se sempre abbiamo saputo scegliere la buona strada, ed io auguro che si possa dire che si è scelta la buona.

Per merito di chi? Di tutti: attraverso i dissensi, malgrado i contrasti, ognuno di noi ha contribuito a quest'opera. E vi è solidarietà, unità, anche fra coloro che hanno sostenuto le tesi più diverse e più opposte, perché in ciò sta la bellezza della libertà parlamentare (*Approvazioni*): nella discussione, che è il mezzo più razionale e più elevato per raggiungere quella verità relativa, che agli uomini può essere consentita. Un po' di merito l'abbiamo, dunque, tutti. Ma io non posso insistere su questo punto, perché sarebbe come lodarci da noi stessi. È vero che è cosa che gli uomini politici fanno ed è tollerata; ma, in un'occasione così eccezionale, è meglio prescindere.

Non posso insistere sui meriti nostri come Assemblea; ma forse è bene, parlando in nome dell'Assemblea, ricordare e additare alla gratitudine nostra coloro che sono stati — direi — il simbolo di questo lavoro, e due al di sopra di tutti.

In primo luogo, quell'uomo a cui ben spetta — e non l'ha chiesto — di trasformare il titolo che gli ricordava la provvisorietà (come, in certi ordini monastici, v'è chi ricorda che si

deve morire) il titolo — dico — della provvisorietà in quello effettivo e definitivo di Presidente, il primo Presidente della Repubblica italiana (*Vivissimi, generali applausi*); ed egli è tal uomo da augurare con la più profonda sincerità, con il più sereno ottimismo patriottico che coloro che gli succederanno siano sempre degni di succedergli. (*Applausi*).

Enrico De Nicola appartiene a quella categoria di uomini politici, che ha per sé la vera grandezza, cioè servire per dovere. Alieno (e dalla mentalità parlamentare leggermente degenerata gliene si faceva rimprovero come di un difetto!), alieno dall'aspirare ai poteri, desideroso di mettersi a disposizione se ricercato, modesto sempre, di giusto giudizio, la cooperazione di lui nella formazione di questo atto costituzionale non è nota, ma credo che tutti noi, più che saperla, la sentiamo essere stata assidua, alacre, feconda.

Ad Enrico De Nicola, dunque, innanzi tutto esprimerò i nostri ringraziamenti; e poi a questo nostro Presidente (*L'Assemblea si leva in piedi — Vivissimi, prolungati applausi*) a questo nostro Presidente, che mi ha dato la grande consolazione di infliggermi una solenne smentita. Per sopravvalutare questa classe parlamentare cui appartengo — è naturale: io sono l'*homo parlamentar* per eccellenza! (*Si ride*) — per sopravvalutare, dunque, questa classe cui appartengo (e me ne vanto!) io pensavo ed affermavo: badate, se Cicerone dice che *poeta nascitur, orator fit*, per il parlamentare occorrono entrambe queste condizioni: bisogna nascerci, avere la vocazione; ma bisogna poi aver vissuto la vita, avere acquistato l'esperienza. Orbene, questo nostro Presidente mi ha mortificato nel dimostrare che una delle due condizioni non è necessaria: in lui v'è una vocazione formidabile, la quale ha sostituito l'esperienza, perché negli ultimi anni della fortunosa e mirabile sua vita egli non ha potuto più frequentare aule universitarie, non ha più potuto studiare precisamente quei regolamenti e quelle fonti di diritto, da cui si formano poi gli atti costituzionali. (*Applausi generali*).

Egli si è dimostrato veramente straordinario! E quando un momento fa sfilavano le decine e le centinaia di emendamenti (altro che la «selva selvaggia ed aspra e forte!»), egli ci si muoveva con una padronanza assoluta, aveva presente tutto, sapeva conciliare la fermezza di un'autorità che s'impone con la bonarietà di un collega che trova l'arguzia per comporre un dissenso, un contrasto, che ad altri sarebbe, forse, apparso addirittura insormontabile! Egli è stato veramente

un gran Presidente e — direi — un Presidente nato perfetto! (*Vivissimi, generali applausi*).

E così dunque, sotto questi auspici, si è compiuta quest'opera.

Che cosa vale?

Io, tutte le volte che ho parlato, ho dichiarato così frequentemente e così manifestamente una mia diversità di pensare e di sentire a proposito di una legge costituzionale che sarebbe ipocrisia, se ora ad un tratto volessi usare della spugna di Leibnitz e cancellare quelle che erano e sono le mie idee. La verità è che qui sono venute di fronte due diverse maniere di concepire l'intervento del legislatore nel fissare l'ordinamento giuridico di un popolo. Io potrei, per deferenza a voi, dire che il mio punto di vista era quello antico e che il vostro era quello moderno. No, la verità è che così l'uno come l'altro sono antichi quanto l'uomo, antichi quanto il legislatore. Da un lato, si ha l'imposizione di una regola attraverso una volontà consapevole: io comando — dice il legislatore, soprattutto se è dell'ordine costituzionale —, questa mia volontà io la esamino, la concreto diligentemente, me ne rendo conto, metto dalla mia parte tutte le ragioni per cui si possa presumere che si legifera bene; ma, dopo tutto, questa è la mia volontà. Una tale tendenza è antica quanto l'uomo, ed i primi legislatori la loro volontà la fecero passare addirittura per quella di Dio. Dall'altro lato, invece, il diritto viene concepito non come una imposizione dall'esterno, ma come una qualche cosa di organico, che si sviluppa da sé: pianta, che mette nella terra le sue profonde radici, che alimenta il suo tronco, i suoi rami, le sue foglie, anche le più alte, raccogliendo dall'aria, dalla luce, dalla profondità dell'*humus* le ragioni della sua esistenza.

Ecco i due punti di vista in contrasto: concezioni, che non restano nell'astrattezza della teoria, ma si scontrano, si urtano, si contendono nella viva e ardente realtà. Io ho sempre seguito la seconda di queste concezioni, donde il dissenso abbastanza profondo con l'altra parte. Ma, badate, in questo momento, io ben posso di tutto cuore accompagnare quest'atto, che deve reggere la vita collettiva del popolo italiano, con un augurio fiducioso, con un augurio pieno: e ciò, appunto perché quella scuola giuridica, cui appartengo, riconosce che alle leggi si applica larghissimamente il motto che dice che la soma si accomoda per via. E, difatti, è quella stessa forza spontanea, quella forza organica, direi, in certo senso naturale,

da cui dipende lo sviluppo delle istituzioni, che opera, se occorre, anche indipendentemente da un testo scritto e lo viene adattando a quelli che sono i veri bisogni storici. Quindi, non mi metto in contraddizione con me stesso, se esprimo questo augurio, pur restando fermo al mio punto di vista. Dopo di che? Ebbene, dopo di che, se già l'ho lodato, torno a lodare il dissenso, il contrasto come il mezzo più idoneo per scoprire la verità o per avvicinarci ad essa il più che sia possibile: verità, come ho detto poc'anzi, naturalmente di un valore del tutto relativo.

Ma da questo momento tutto ciò è finito. Ora, la Costituzione ha avuto la sua consacrazione laica. Essa è al di sopra delle sue discussioni. Noi dobbiamo ad essa obbedienza assoluta, perché io non so concepire nessuna democrazia e nessuna libertà se non sotto forma di obbedienza alle leggi, che un popolo libero si è date. (*Applausi*).

E un auspicio si può trarre, oggi, dalla coincidenza, per cui la Costituzione entra in vigore il primo dell'anno, che compie il centenario del 1848. Vedete se era retorica la mia quando vi dicevo or ora di sentirmi di tanto inferiore al compito, perché in questo momento occorrerebbe — com'è si dice che avvenga agli asfittici, i quali, nell'attimo che passa fra la preagonia e la morte, vedrebbero sfilare rapidamente tutta la loro vita — occorrerebbe vedere sfilare qui, in una visione complessiva, totale, sintetica, un secolo intero. Il sorgere di questo secolo vide l'Italia divisa ed il tramonto di esso è sembrato che dovesse ancora vederla divisa; ma il popolo italiano ha resistito alla immane bufera, ed abbiamo superato questo punto. Vedete, questo nuovo centenario comincia con un'affermazione superba. L'Italia ha ormai passato la sua prova. L'Italia, a cui si poteva rimproverare, e non per colpa sua, la brevità della sua vita nazionale, ora ha attraversato le più tremende vicende; e se le ha superate, è stato perché da sé sola, con le proprie intime forze, ha rimediato a tutti i guai ed a tutte le ingiustizie sofferte. (*Applausi*).

Un nuovo centenario comincia. Voi comprendete il fervore dell'augurio di questo vecchio. Che cosa ci riserba l'avvenire? Che cosa ci riserba il mondo? Io sono convinto — nel campo scientifico, non politico — (e non lo dico ora; l'ho già detto in scritti precedenti) che questa rivoluzione non è — né si permetta la espressione — una rivoluzione di ordinaria amministrazione; non è una semplice rivoluzione, per cui una Repubblica succeda ad una monarchia od una monarchia

succeda ad una Repubblica; non è la formazione di uno Stato o la separazione di uno Stato da un altro o il dissolvimento di uno Stato in una pluralità di Stati: insomma, non è una delle tante rivoluzioni, attraverso cui l'umanità è progredita. No, qui è un'era che succede ad un'altra; è un tipo di Stato che si sovrappone ad un altro. Fino ad oggi abbiamo innanzi agli occhi lo Stato nazionale, originato nel secolo XVI, subito dopo il medio evo, sulla base della sovranità esclusiva, dei rapporti interni, dei rapporti internazionali: abbiamo, dunque, una comunità di Stati senza che fra essi esista un vero e proprio coordinamento giuridico. Ora, per effetto di questa tremenda rivoluzione che stiamo attraversando, questo tipo di Stato va a tramontare; e vi si sostituirà una forma di superstato. Quale? Non si fa l'indovino nella storia. Tante incognite pendono: a crearlo sarà la forza o sarà l'accordo o sarà qualche cosa tra l'uno e l'altra? E sarà esso in un senso continentale o sarà in un senso razziale? Chi potrebbe dirlo? Misteri della storia futura!

Di fronte a questo nuovo tipo di Stato che sorge l'Italia è preparata a tutti i sacrifici, anche a quello della orgogliosa affermazione della sovranità assoluta; ma — sia detto ben alto! — ad una sola condizione: alla condizione, cioè, che questi limiti debbano valere pure per gli altri, per tutti gli altri. Ed allora, che sarà di questo nostro attaccamento a questo Paese nostro? A me ha potuto bastare di amare l'Italia; forse a voi occorrerà un'altra forma di attaccamento. V'è già chi dice: « Io mi sento europeo »; un altro: « mi sento africano »; un altro: « mi sento asiatico »; un altro: « mi sento slavo, anglosassone, germanico ». Qualcuno arriva perfino a dire: « mi sento cittadino del mondo ». Ma tutto ciò è prematuro.

Orbene, anche quando questi destini che oggi si annunciano si compiranno, il nuovo sentimento, che potrà nascere, non sopprimerà l'antico; ed è questo il lato, direi, mistico di questa evoluzione creatrice dell'umanità. Della umanità la prima cellula fu la famiglia; ma lo sviluppo dell'evoluzione, che ha ridotto la famiglia ad una cellula contenuta in una forma associativa, quale lo Stato, tanto più diffusa, tanto più complessa, incomparabilmente più estesa, ha forse soppresso l'attaccamento alla famiglia? Si può dire che il sentimento, l'affetto come padre o come fratello sia oggi minore di quello che sentivano gli antichi romani, che mandavano a morte i loro figli e ne traevano anche vanto? Alorché la famiglia si estese e si complicò in forma di comunione, di villaggio, l'attacca-

mento ad essa forse venne meno? E quando si arrivò alla città, si attenuò questo sentimento? E quando lo sviluppo dello Stato feudale, riunendo in un tutto campagne e città, creò la terra che ora si chiama regione, forse quell'attaccamento nostro si spense? Ed, oggi, il mio attaccamento per la Sicilia si frapponesse, forse, a quello per l'Italia, o non piuttosto lo ingigantisce? Questo ho voluto dire, perché, quali che siano gli eventi futuri, l'amore e la devozione verso la Madre di ogni vita, questa antica, gloriosa, veneranda Italia, questi sentimenti non verranno mai meno; e dagli stessi contrasti potranno, anzi, esser resi più intensi. Onde, se io, vecchio, posso morire col nome di Italia sulle labbra, voi, giovani, — ce ne siete qui tanti — potrete, un giorno, avvertire altri sentimenti di adesione, di attaccamento, di amore per una qualche assai più ampia forma di vita statale; ma anche allora, voi vi sentirete italiani, come questo vecchio, anche allora amerete questa Madre comune, e sarete appassionatamente, fieramente italiani. Ed è in questo pensiero che io concludo, rivolgendo un appello, che, al di sopra dei dissensi e dei conflitti quotidiani, tutti ci congiunga in un sentimento ed in un nome: Viva l'Italia! Dio salvi l'Italia! (*Vivissimi, generali, prolungati applausi*).

ATVON XHO  
MARTEDI 23 MAGGIO 1950

Replica del sen. Orlando al saluto augurale  
del Presidente del Senato, sen. Ivano Bonomi,  
e del Ministro di grazia e giustizia, Attilio Piccioni,  
in occasione del suo novantesimo compleanno  
*(Senato della Repubblica, seduta del 23 maggio 1950)*

---

## CDXX. SEDUTA

MARTEDÌ 23 MAGGIO 1950

Presidenza del Presidente BONOMI

INDI

del Vice Presidente MOLÈ ENRICO

## INDICE

Congedi . . . . .	Pag.	16406	MENOTTI . . . . .	Pag.	16449
Disegni di legge:			PRESIDENTE . . . . .		16449
(Deferimento a Commissioni permanenti)		16406	VOCCOLI . . . . .		16449
(Presentazione) . . . . .		16407	Interrogazioni:		
Disegno di legge: « Norme in materia di			(Annunzio) . . . . .		16450
revisione dei canoni enfiteutici e di af-			(Annunzio di risposte scritte) . . . . .		16407
francazione » (406) (Seguito della discus-			Saluto augurale al senatore Orlando:		
sione e approvazione):			PRESIDENTE . . . . .		16407
PICCIONI, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>		16408,	PICCIONI, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> . . . . .		16408
16433, 16437, 16439, 16440, 16442, 16443,		16445, 16446, 16448	ORLANDO . . . . .		16408
OGGIANO . . . . .		16414	Sull'ordine dei lavori:		
SALOMONE . . . . .		16417	PRESIDENTE . . . . .		16407
BISORI . . . . .		16421	ALLEGATO AL RESOCONTO — Risposte		
NOBILI . . . . .		16422, 16430, 16433, 16435, 16437	scritte ad interrogazioni:		
BO, <i>relatore di maggioranza</i> . . . . .		16432, 16436,	ALBERTI Giuseppe . . . . .		16453
16439, 16442, 16443, 16444, 16445, 16446, 16447			COTELLESA, <i>Alto Commissario per l'i-</i>		
DE LUCA . . . . .		16434	<i>giene e la sanità pubblica</i> . . . . .		16453, 16468, 16470
PRESIDENTE . . . . .		16434	BENEDETTI Luigi . . . . .		16453
RIZZO GIAMBATTISTA . . . . .		16435	TOSATO, <i>Sottosegretario di Stato per la</i>		
SPEZZANO . . . . .		16438, 16443, 16444, 16446	<i>grazia e giustizia</i> . . . . .		16454, 16455, 16457, 16476
SCHIAVONE . . . . .		16440	BERLINGUER . . . . .		16454, 16455, 16456
AZARA . . . . .		16440	CAMANGI, <i>Sottosegretario di Stato per i</i>		
LEPORE . . . . .		16441	<i>lavori pubblici</i> . . . . .		16456, 16460, 16476
RAIA . . . . .		16445	PELLA, <i>Ministro del tesoro</i> . . . . .		16456, 16459,
(Votazione per appello nominale) . . . . .		16428	16462, 16464, 16466		
Interpellanze:			BO . . . . .		16457
(Annunzio) . . . . .		16450	BRASCHI . . . . .		16457, 16458
(Per lo svolgimento):			SPATARO, <i>Ministro delle poste e telecomu-</i>		
BUBBIO, <i>Sottosegretario di Stato per l'in-</i>			<i>nicazioni</i> . . . . .		16457, 16470, 16472
<i>terno</i> . . . . .		16449	VANONI, <i>Ministro delle finanze</i> . . . . .		16458
			SFORZA, <i>Ministro degli affari esteri</i> . . . . .		16453, 16459

**Saluto augurale al senatore Orlando.**

PRESIDENTE. Vedo nell'Aula l'onorevole senatore Orlando, il quale qualche giorno fa, il 19 maggio, ha compiuto il suo novantesimo anno di età. Io non ho mancato di inviar a lui, a nome del Senato, l'augurio più fervido, e ciò ho fatto tanto verbalmente quanto mediante messaggio. Ad ogni modo desidero qui ripetere questo augurio, qui in questa Aula dove l'onorevole Orlando ha estimatori così fervidi, amici così devoti. Non voglio ricordare la figura di Vittorio Emanuele Orlando, nè dire gli altissimi meriti per cui ha diritto alla riconoscenza del Paese. Questa, onorevoli senatori, non vuole essere una commemorazione, ma un atto di vita per un uomo vivo e vitale. Nel telegramma di augurio che gli ho inviato gli dissi che soprattutto ammiravo in lui il miracolo di un corpo novantenne che obbediva agli impulsi di uno spirito giovanile che non conosce tramonto. Orbene, credo che questo augurio sia l'augurio del Senato, il quale fa voti che il miracolo si rinnovi per molti anni ancora. *(L'Assemblea in piedi applaude lungamente).*

PICCIONI, *Ministro di grazia e giustizia.*  
Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PICCIONI, *Ministro di grazia e giustizia*. Sono particolarmente lieto di rinnovare a nome mio personale e a nome del Governo gli auguri più devoti a Vittorio Emanuele Orlando. La nobiltà della sua figura, i servizi che egli ha reso al Paese, la possibilità che egli avrà ancora di renderne altri, stanno a fondamento di questo schietto, sincero augurio mio e del Governo italiano. (*I senatori si alzano in piedi ed applaudono lungamente*).

ORLANDO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ORLANDO. Io a mia volta ringrazio oggi il nostro benamato Presidente come già lo avevo ringraziato per la bontà che mi aveva dimostrato con quel suo così lusinghiero ed alto telegramma. Aveva questo un carattere e un valore personale, corrispondente all'antica e cortese amicizia che ci lega; ma, anche, era esso fatto a nome dell'Assemblea poichè affermava egli di essere interprete del sentimento generale del Senato; ed io so bene che nessuno più di lui potrebbe esserne più fedele interprete. Sicchè già nella mia precedente risposta ringraziavo anche il Senato. Oggi l'Assemblea ha voluto, per cortese iniziativa dello stesso Presidente, rinnovare direttamente questo scambio di saluti bene auguranti e pertanto ringrazio i colleghi tutti. Ringrazio pure il rappresentante del Governo che ha voluto così cortesemente associarsi e del quale ho appreso recentemente due titoli che ancora più particolarmente accrescono le ragioni di simpatia che io avverto di avere verso di lui: di avere cioè servito nei bersaglieri, e quindi di essere un mio commilitone, essendo stato anch'io sottotene dei bersaglieri, in secondo luogo di essere stato pilota dell'aviazione nella prima grande guerra, quando si volava con apparecchi ben più fragili di quelli attuali, il che non impedì che poi si dicesse che l'aeronautica italiana era nata dopo di quella guerra che pure conobbe le glorie di Francesco Baracca che precede tutto uno stuolo eroico.

Ringrazio dunque anche il Ministro guardasigilli che ha parlato a nome del Governo e ringrazio i colleghi. La mia giovanilità è un apprezzamento soggettivo... (*ilarità*)... ma l'età obiettiva risulta da un atto che non si

può impugnare di falso, anche per la coincidenza storica. Infatti io nacqui, sia pure per sei giorni soli, suddito di Re Francesco II. E soprattutto mi duole questa obiettiva incontestabile data di nascita, perchè essa grava sfavorevolmente sull'alacrità giovanile dell'Assemblea tutta. Questo Senato nostro, infatti, ha già nella sua radice etimologica del suo nome un carattere di vecchiezza, ma la combatte brillantemente, perchè quello attuale è un Senato giovanile. Io invece, con la mia età, introduco nella media un fattore che l'altera e l'accresce a danno di tutti gli altri colleghi di tanto più giovani. Che indugiate a questo aggravamento involontario è un altro argomento per cui vi dico, cari colleghi ed amici, grazie, grazie con tutto il cuore! (*Vivissimi generali applausi*).

Commemorazione del sen. Vittorio Emanuele Orlando:  
interventi del Presidente del Senato, sen. Giuseppe Paratore,  
e del Presidente del Consiglio dei ministri, Alcide De Gasperi  
*(Senato della Repubblica, seduta del 2 dicembre 1952)*

---

## CM SEDUTA

## MARTEDÌ 2 DICEMBRE 1952

Presidenza del Presidente PARATORE

## INDICE

Commemorazione del senatore Vittorio Emanuele Orlando e presentazione di disegno di legge:

PRESIDENTE . . . . . Pag. 37365 e segg.  
 DE GASPERI, *Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro degli affari esteri e ad interim dell'Africa italiana* . . . . . 37369

La seduta è aperta alle ore 16.

MERLIN ANGELINA, *Segretaria*, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

**Commemorazione del senatore  
 Vittorio Emanuele Orlando.**

PRESIDENTE. (*Si leva in piedi e con lui si levano in piedi l'Assemblea, i membri del Governo e il pubblico delle tribune*). Onorevoli senatori, Vittorio Emanuele Orlando è morto.

So di interpretare il sentimento unanime del Senato inchinandomi con commossa riverenza di fronte a questo grande Italiano che, indipendentemente dalla sua azione politica e parlamentare, illustrò veramente la Patria per altissimi meriti nel campo sociale e scientifico.

La figura di Vittorio Emanuele Orlando non ha bisogno di una rievocazione nel senso let-

terale della parola: essa balza viva dalla storia dell'ultimo Risorgimento, dalle cronache parlamentari, dalla sua monumentale opera giuridica, e, diciamo pure, dal cuore di tutti gli italiani delle tre ultime generazioni amanti della libertà.

Era nato a Palermo il 19 maggio 1860 da famiglia di salde tradizioni patriottiche e si distinse subito per l'acuta intelligenza e la profonda e multiforme cultura. Le sue eccezionali attitudini scientifiche nel campo giuridico si rivelarono con miracolosa precocità: appena laureato vince un concorso bandito dall'Istituto Lombardo di Arti, Lettere e Scienze con una monografia sulla «Riforma elettorale»; a 22 anni è libero docente di diritto costituzionale a Palermo, a 26 professore ordinario all'Università di Messina, un primato di carriera accademica che sorprese e sorprende tuttora. Insegna poi diritto amministrativo a Palermo dal 1888 al 1900 e vi fonda nel 1890 l'Archivio di diritto pubblico, che assume più tardi il nome di Rivista di diritto pubblico.

Nel 1901 è chiamato all'Università di Roma a ricoprirvi la cattedra di diritto pubblico interno e successivamente di diritto costituzionale, dove resterà fino al 1931 quando, piuttosto che prestare il giuramento di fedeltà al regime fascista, preferì abbandonare l'insegnamento, ripreso soltanto nel 1944, anno in cui l'Università di Roma lo nominò insegnante a vita.

Ma la severità degli studi e la passione dell'insegnamento non esaurivano la somma delle

sue energie, il calore dei suoi entusiasmi; una vocazione non fallace lo chiamava ancor giovane alla vita politica: eletto deputato per Partinico nel 1897, fu poi sempre rieletto fino al 1925, conquistandosi alla Camera, dove prese posto fra i liberali costituzionali, una posizione di primissimo piano.

Fra il 1903 e il 1905, nel secondo Ministero Giolitti, è Ministro della pubblica istruzione e si distingue, oltre che per la creazione del Consiglio superiore delle belle arti, soprattutto per i primi provvedimenti a favore della scuola popolare. Nel terzo Ministero Giolitti, nel 1907, figura come Ministro di grazia e giustizia, e in tale veste elabora un nuovo e geniale diritto pubblico e privato per i superstiti del tremendo terremoto di Reggio e di Messina. Alla testa dello stesso Dicastero è pure col secondo Gabinetto Salandra, quando scoppia la guerra mondiale. Nel Gabinetto Boselli (1916-1917) ebbe il Ministero dell'interno, finchè il 29 ottobre 1917 gli toccò l'onore e l'onere della Presidenza del Consiglio.

Con lo scoppio della guerra, che egli accettò con tristezza e senza esaltazione, ma convinto della sua necessità, Orlando sentì tutto il peso delle responsabilità che incombevano sulla Nazione e su coloro cui toccava di reggerne le sorti. Si trattava, nel campo giuridico, di apprestare tutto un nuovo sistema di rapporti di diritto privato, pubblico e internazionale per la nuova situazione che si era creata; sul piano politico, di frenare e comporre il tumulto delle passioni contrastanti che precedettero la nostra partecipazione al conflitto e che minacciavano di gettare l'Italia nel caos, e, più tardi, in campo costituzionale, di trovare il giusto mezzo fra la salvaguardia delle fondamentali libertà statutarie e le esigenze dettate da uno stato di emergenza e dalla necessità di difendere l'integrità dello Stato.

Anche su Orlando, come su tutti i grandi politici contemporanei, la storia pronuncerà domani quel giudizio complessivo che noi non possiamo azzardare, ma alla nostra sia pure limitata prospettiva non sfugge l'eccezionalità di questa figura di uomo che riuscì a fondere, in una superiore armonia, l'impetuosa natura siciliana col vigile raziocinio del politico e financo colla diligente minuziosità dell'amministratore, il realismo dell'uomo di governo col-

l'idealismo di un erede del Risorgimento, il rigorismo del giurista con gli slanci del sentimento; sempre fedele ad un'unica idea: la libertà; sempre rispettoso di un unico principio: la legge; sempre inflessibile custode dell'integrità dello Statuto e dell'indipendenza dell'istituto parlamentare. Ed è significativo in proposito ricordare come egli intervenisse nella seduta del 1° febbraio 1899 per dichiararsi contrario alla decadenza dal mandato dei deputati Turati e De Andreis, condannati dai tribunali militari a seguito dei moti di Milano del 1898.

Fu in occasione delle tragiche giornate di Caporetto che più che mai rifiutò la grandezza d'animo, la saldezza morale, l'amor di Patria di Vittorio Emanuele Orlando. In quella grave crisi militare che vide vacillare il nostro fronte e illanguidirsi la nostra fede nella vittoria, Orlando non piegò, animato da una incrollabile, quasi messianica fiducia nel soldato italiano, e tale fiducia seppe trasfondere in tutto il popolo al quale la Patria chiedeva uno sforzo tremendo di ripresa ed eroici sacrifici di lavoro e di sangue. E fu allora che l'eloquenza di Orlando trovò accenti indimenticabili e raggiunse altezze di insuperata commozione interiore, oltre che di perfezione formale. Non v'è chi non ricordi le sue parole al Parlamento quando, dopo aver ribadito la irremovibile decisione del popolo italiano di sopportare ogni sacrificio, di subire ogni lacerazione, ma di tenere alta la fronte, impavido il cuore tra le avversità, fedele all'impegno di onore da esso assunto partecipando ad una lotta per il trionfo del diritto e della giustizia tra le genti, concludeva: « l'unità della nostra Patria, onorevoli colleghi, non s'è fatta nelle vittorie e nell'esultanza; s'è fatta nelle angosce delle attese e delle temporanee rinunce, s'è fatta nel dolore e nel giuramento della riscossa. E qui, in questo Parlamento che conobbe giorni di questi non meno foschi, e che seppe allora resistere contro ogni minaccia, contro ogni viltà, contro ogni tradimento, qui, in questo Parlamento, è, alla fine, il focolare della Patria, dal quale nell'ora del pericolo deve irradiare il calore e la fiamma della fede ». E negli orecchi di molti di noi risuona ancora quella sua commossa invocazione del 22 dicembre 1917, che dalle cronache parlamentari è entrata nei libri di storia di tanti ragazzi

italiani: « La voce dei morti e la volontà dei vivi, il senso dell'onore e la ragione dell'utilità, concordemente, solennemente ci rivolgono adunque un ammonimento solo, ci additano una sola via di salvezza: resistere, resistere, resistere ». E se fu vittoria di popolo l'aver resistito e superato quella prova tremenda, fu per non piccola parte merito di Orlando aver acceso la scintilla capace di liberare quella grande riserva di energie fisiche e spirituali che non mancano agli italiani nei momenti cruciali della loro storia.

E con Vittorio Veneto fu la vittoria e con essa arrisero all'Italia speranze di un avvenire più sereno in un mondo che si pensava pacificato e concorde. Ma il tavolo della pace doveva divenire, per una serie di avverse circostanze, un altro campo di battaglia per l'Italia e per Orlando che la rappresentava e ne tutelava i diritti, ne esprimeva le aspirazioni e le speranze. E se in lui, uno degli ultimi romantici, l'elemento emotivo potè talora, per eccessivo amore di Patria, determinare qualche lacrima, solo gli stolti poterono definire questa emotività debolezza; chè quando si trattò di difendere gli interessi del proprio Paese, da Peschiera a Parigi, la sua fermezza e il suo coraggio si affermarono a ciglio asciutto.

Questo del comportamento di Orlando alla Conferenza della pace è un argomento su cui certa nostra pseudo-storiografia ha sentito il bisogno di occuparsi più di quanto non le fosse spettato, cercando di far ricadere su di un uomo responsabilità che vanno forse ricercate nelle più riposte pieghe della storia mondiale. Che in Orlando l'interesse nazionale prevalessse sopra qualsiasi personale, anche legittima, ambizione, è dimostrato dal fatto significativo che, quando egli comprese che al tavolo della pace sarebbe stata necessaria l'opera di un altro uomo, non esitò a rassegnare, da Parigi, le proprie dimissioni, che il Sovrano respinse per un eccessivo scrupolo costituzionale, quello di evitare una crisi extraparlamentare, scrupolo che lo stesso Sovrano non ebbe però più tardi in occasione della marcia su Roma.

Lasciato il governo, Orlando venne eletto dal 2 dicembre 1919 al 20 giugno 1920 Presidente della Camera, che restava pur sempre il suo agone preferito e dove lo dovevano attendere

di lì a poco nuove e dure battaglie col profilarsi dell'ombra del fascismo sull'orizzonte politico italiano. Orlando ne segue le prime mosse e, palesatesi le vere finalità del movimento, passa all'opposizione portandovi tutto il calore e l'intransigenza della sua fede liberale: « Onorevole Mussolini — egli grida il 22 novembre 1924 — non mi domandi che cosa è la libertà. Sono un professore di diritto costituzionale, ma malgrado ciò e anzi forse per ciò le dirò: non me lo domandi. La libertà non si definisce: si sente ». E negando il voto di fiducia allo stesso Mussolini conclude: « Io dico invece in forma radicale: fosse tutto il partito fascista una accolta di eroi e di santi, esso non dovrebbe mai sussistere come una entità accanto al Governo concorrente all'esercizio dei poteri sovrani; esso non ha alcun diritto all'autorità nè direttamente, nè indirettamente... ».

E in quegli anni in cui la libertà del Parlamento e l'inviolabilità dello Statuto sono gravemente minacciate, ecco Orlando alzarsi a rivendicare l'antico principio costituzionale dell'indipendenza dei deputati da ogni disciplina di gruppo o di partito e a difendere strenuamente la vecchia Carta costituzionale da tentativi di riforma (era stata eletta una Commissione proprio con questo compito).

« Le riforme costituzionali — egli dichiarava — le profonde trasformazioni dei modi di governare gli Stati esplodono dall'anima dei popoli; sono l'effetto e il segno di nuovi atteggiamenti della loro civiltà; suppongono una sensibilità collettiva acuita talvolta sino allo spasimo; le riforme costituzionali sono lotte fra correnti di opinioni, sono memorande battaglie di pensiero e di azione, sono qualche volta contrasti sanguinosi: non sono tema di lavoro di una Commissione... ».

In seguito, con l'incalzare ed affermarsi della dittatura, Orlando si ritira dalla vita pubblica per dedicarsi ai suoi studi giuridici e alla professione forense.

Ma la sua lunga vita gli riserbava ancora compiti e responsabilità politiche. Uscita l'Italia stremata dall'ultimo conflitto, fu membro della Consulta nazionale e in tale occasione rivelò immutata lucidità di mente e sensibilità storica.

Fu poi eletto deputato alla Costituente il 2 giugno 1946 nella lista dell'Unione democra-

tica nazionale e successivamente il 18 aprile 1948 entrò a far parte di questa Assemblea come Senatore di diritto.

L'ultimo periodo della sua attività politica fu contrassegnato da una grande amarezza. Se da un lato il suo sguardo si spingeva a scrutare l'avvenire e i futuri destini della nostra tormentata società, dall'altro lo rattristavano i presenti travagli in cui si dibatteva l'Italia e il contemplare d'un tratto svanita tanta parte della sua fatica e di quella di altri uomini come lui solleciti delle fortune d'Italia. E non deve stupire se un episodio come quello di una vecchia signora che un giorno ebbe a dirgli: « Vi ho dato mio figlio per Trieste » avesse il potere di provocare invettive violente, frutto di un esasperato amor di Patria, come accadde in questa stessa Aula l'11 luglio 1951. E lo amareggiava del pari la grettezza di cui di tanto in tanto qualche avversario rispolverava antichi rimproveri. « Ciò che mi ha fatto cascare le braccia — scrive ad un fedele e devoto amico il 10 agosto 1949 — è quando mi si accusa come "Presidente della Vittoria" di non aver ottenuto abbastanza nel 1919! », e conclude: « Più volte io ho insistito nel dimostrare l'infondatezza della cosiddetta "vittoria mutilata" e della origine di questa frase infelice. Ma è inutile, se i giovani continuano a parlare con tanta leggerezza; e pare un fato curioso che io debba essere vittima di frasi non capite, dalla "guerra continua" alla "vittoria mutilata" ». Ad un certo punto Orlando pensò perfino di ritirarsi dalla vita pubblica. « Il mio animo è tutto invaso di amarezza — leggiamo in un'altra lettera — e mi domando se a questo stato di follia dei giovani che non ci amano perchè non ci capiscono affatto, non potrebbe essere un rimedio utile l'atto di rinuncia di un vecchio che serva a dimostrare che noi non teniamo nè alla potenza nè ad altro interesse materiale ».

E la stessa decisione di ritirarsi dalla politica manifestò più tardi pubblicamente, aggiungendo tuttavia di non poterlo fare tranquillamente « finchè la Patria attraversasse lutti e dolori ».

Il destino non ha voluto concedergli questo giusto riposo, chè anzi la Patria avrebbe potuto avvantaggiarsi ancora per molto tempo di questo suo figlio quasi centenario, che aveva in sè ancora energie spirituali, vitalità fisica

e tesori di saggezza per partecipare e giovare alla cosa pubblica.

In questo commosso estremo saluto che noi diamo ad Orlando, non possiamo tralasciare di ricordare quello che egli rappresenta nel campo del diritto pubblico, una materia nella quale per dieci lustri egli venne considerato un Maestro in Italia e all'estero. I suoi testi di diritto costituzionale e amministrativo e le numerose monografie che li completano, rappresentano monumenti di sapienza giuridica e nella loro fondamentale struttura resteranno il punto di partenza e in buona parte, fino a questo momento, di arrivo della nostra scienza giurispubblicistica. Spetta ad Orlando il merito di avere non solo creato una scuola italiana di diritto pubblico, ma di aver altresì sfrondata e purificato tale disciplina da tutte le impostazioni eclettiche e sovrastrutture sociologiche, politiche e filosofiche con cui essa soleva e suole ancora talvolta ammantarsi, per ricondurla nei suoi stretti e rigorosi confini giuridici, che sono gli unici entro cui essa può e deve muoversi e svilupparsi. Ed è singolare come, pur nel rigore del nuovo metodo che Orlando veniva instaurando, egli non arrivasse mai ad un freddo dogmatismo, non perdendo mai di vista, nell'approfondire e definire i concetti di diritto e di norma giuridica, il fondamentale fenomeno della convivenza sociale e dei relativi aggregati in cui la norma stessa vive e si rispecchia.

È merito dell'Orlando è l'aver creato, si può dire dal nulla, un diritto parlamentare italiano, chè in questo delicato ramo del diritto pubblico il nostro Paese non possedeva una lunga tradizione di studi teorici, nè una prassi solidificata da contrapporre a Nazioni ricche di un più antico e brillante passato parlamentare.

E tutta questa intensa attività nel campo giuridico, non si tradusse in Orlando in aridi schemi ed in freddezza per quanto profonda dottrina, ma fu disciplina di vita e lievito di pensiero e di evoluzione politica e furono in buona parte le sue concezioni giuridiche ad indurlo a dare alla sua fede liberale un più deciso contenuto democratico in armonia coi tempi e colle condizioni sociali e a renderlo della democrazia strenuo propugnatore e difensore. Basti rammentare che egli fu il primo ad insistere

1948-52 - CM SEDUTA

DISCUSSIONI

2 DICEMBRE 1952

affinchè il socialista riformista Angelo Cabrini entrasse a far parte del Governo, convinto — come scrisse ad un amico — che: « Se la guerra è il terreno favorevole per le autocrazie e per tutte le forme di dispotismo, solo una sana democrazia, con un vasto programma di politica sociale, può evitare questa conseguenza ».

Con Vittorio Emanuele Orlando scompare un uomo che riassume in sè quasi un secolo di storia d'Italia, che udì nella culla crepitare i fucili dei Mille di Marsala e che l'Italia seguì poi nel suo travagliato ed eroico cammino, servendola con devozione e dedicando ad essa ed alla sua elevazione il meglio e il più delle sue energie fisiche e spirituali. Scompare un uomo che per un cinquantennio illustrò la dottrina giuridica italiana portandola su di un piano di rinomanza internazionale e meritandosi in seno ad essa un posto indimenticabile. Scompare un uomo che con la sua parola fece vibrare le Aule parlamentari, i cuori dei più scaltriti politici, le folle e gli stessi avversari, non solo perchè dotato del divino dono della eloquenza, ma perchè essa era in lui specchio di salda vita morale, di schietta sincerità, di purezza di intenti, di idee e di ideali limpidi e perspicui, riscaldati dal sentimento e dall'entusiasmo, alimentati da una solida cultura. Da questa felice sintesi nacque, non solo il segreto della sua eloquenza, ma l'armonia della sua persona e la coerenza del suo operato.

E se ci si stringe il cuore pensando che più non lo vedremo entrare in questa Aula con passo spigliato e giovanile — di vecchio bersagliere — ci conforta tuttavia la certezza che Orlando sarà sempre presente fra noi, tutte le volte che al Senato saranno in discussione problemi che tocchino i destini d'Italia.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Presidente del Consiglio dei ministri. Ne ha facoltà.

DE GASPERI, *Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro degli affari esteri e ad interim dell'Africa italiana.* Onorevoli senatori, la democrazia si fonda sulla razionalità come la libertà si fonda sulla ragione; ma essa non

rinnega nè trascura i valori psicologici che si fondano sulla tradizione e sul sentimento. Per alimentare e difendere la vita nazionale non bastano provvedimenti economici, ordinamenti amministrativi e giuridici, attrezzature militari; in certi momenti le forze spirituali sono la molla dell'azione e determinano la volontà degli uomini e il corso degli avvenimenti. Bisogna convogliare queste forze e dirigerle all'amore della Patria, considerata non soltanto nel popolo in carne ed ossa ma idealizzata anche nella gloria delle generazioni precedenti e proiettata in una visione suggestiva di progressi futuri.

Vittorio Emanuele Orlando in un momento tragico, decisivo della storia d'Italia rappresentò appunto l'impegno della volontà, il susulto dello spirito, il superamento della materialità. Tutta l'opera sua di insigne giurista, tutta l'intensa attività di uomo politico ne fu esaltata. Perciò è giusto che egli riposi in Santa Maria degli Angeli accanto agli artefici militari della vittoria. Perciò, onorevole Presidente, a nome del Governo, presento il seguente disegno di legge:

« Assunzione a carico dello Stato delle spese per i funerali dell'onorevole Vittorio Emanuele Orlando e per la tumulazione della salma nella chiesa di Santa Maria degli Angeli in Roma ».

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole Presidente del Consiglio della presentazione di tale disegno di legge.

Propongo che, in segno di lutto, sia tolta la seduta.

Non essendovi osservazioni, così rimane stabilito.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica domani, alle ore 16, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (ore 16,40).

Dott. MARIO ISGRÒ  
Vice Direttore dell'Ufficio Resoconti

Presentazione del Presidente del Senato, sen. Marcello Pera,  
al volume "*Vittorio Emanuele Orlando - Discorsi Parlamentari*",  
collana dei "Discorsi parlamentari" a cura  
dell'Archivio Storico del Senato della Repubblica,  
il Mulino, 2002  
(estratto)

---

## Presentazione

I discorsi di Vittorio Emanuele Orlando riuniti in questo poderoso volume si presentano agli occhi del lettore come vere e proprie pietre miliari, che indicano l'itinerario politico dello statista siciliano e, insieme, scandiscono il ritmo della storia d'Italia.

Il volume, infatti, riunisce tutti gli interventi svolti nell'emiciclo di Palazzo Madama: quelli che Orlando tenne in quanto Ministro della Pubblica istruzione, prima, e poi della Giustizia; quelli pronunziati in qualità di Primo Ministro; quelli del periodo costituente e, infine, quelli che pronunziò nelle vesti di Senatore della Repubblica. Si tratta di un materiale che consente differenti angoli di lettura. Da esso emerge, innanzi tutto, l'abilità dell'uomo d'aula. Non soltanto i discorsi, ma anche le interpellanze, gli interventi sugli ordini dei lavori e le commemorazioni evidenziano l'assoluto possesso della tecnica parlamentare che, mirabilmente, egli seppe coniugare con l'arte oratoria. Un campo nel quale Orlando fu maestro riconosciuto, e che coltivò al punto da farne oggetto di riflessione autonoma nell'indimenticabile prefazione agli scritti parlamentari di Giolitti (intitolato, non certo casualmente, *L'oratoria di Giovanni Giolitti*) e in uno scritto successivo, al quale diede per titolo *Il parlare in Parlamento*.

Vittorio Emanuele Orlando fu borghese di nascita e avvocato per scelta, oltreché per tradizione familiare. Non nascose mai la sua fierezza di appartenere alla classe sociale e professionale che maggiormente aveva contribuito all'unificazione del Paese. Amava ricordare il ruolo di primo piano svolto dagli avvocati nella vita parlamentare italiana fin dalle prime assemblee post-unitarie senza mai nulla concedere agli interessi corporativi e riteneva che alla borghesia spettasse una responsabilità dirigente nello sviluppo del Paese destinata a non estinguersi con il trascorrere del tempo. Egli riteneva la borghesia un elemento essenziale di coesione e raccordo tra le varie componenti della popolazione, considerandola, non diversamente da Croce, una «classe non classe» per le sue caratteristiche intrinseche di apertura alla mobilità e al dinamismo sociale. Queste caratteristiche sociologiche, spingevano lo statista siciliano a ritenere gli appartenenti a questa classe particolarmente idonei a rappresentare gli interessi generali della nazione: un'ambizione che lo portò sempre a rifiutare, coerentemente, ogni identificazione tra la borghesia e il partito liberale, da non con-

fondersi con il liberalismo come metodo e pratica di governo, nella convinzione che le classi medie fossero per loro natura insuscettibili di essere inquadrare politicamente in modo univoco.

Orlando, d'altro canto, pur interpretando il compito della rappresentanza politica come un dovere da assolvere ed un tributo da pagare alla fortuna della nascita, rimase sempre ostile ad ogni tentativo di risolvere, annullandolo, il rapporto dialettico tra Stato e società civile. Riteneva invece essenziale salvaguardare la sovranità dell'uno e l'autonomia dell'altra, rifacendosi alla concezione di Spencer che inquadrava i rapporti tra «forme politiche» e «forze sociali» all'interno di uno schema dualistico. Egli è conosciuto soprattutto per la sua appassionata difesa della sovranità dello Stato ed ebbe un'idea «forte» della democrazia che lo portava a giustificare, nei momenti di pericolo dello Stato, anche le «dittature parlamentari» purché nel rispetto della Costituzione e dei diritti dell'opposizione. Non bisogna dimenticare, però, come in uno scritto giovanile mai smentito avesse invece difeso il «diritto di resistenza» del popolo, affermandone la liceità nel caso in cui le istituzioni si dimostrassero insensibili alle esigenze di cambiamento che salivano dalla società e che per tutta la sua vita fu molto attento alla necessità di salvaguardare le libertà civili contro possibili abusi da parte del potere pubblico.

Questa stessa concezione dualistica lo portò, in politica estera, ad essere un patriota ma mai un imperialista. Difese con forza, anche se con un'enfasi destinata a tratti a sfociare nel velleitarismo, le aspirazioni italiane sulla Venezia Giulia alla Conferenza di Versailles del 1919, mentre nel secondo dopoguerra sarebbe divenuto celebre il discorso che egli pronunciò all'Assemblea Costituente contro la ratifica del Trattato di Pace (che considerava ingiusto ed inutilmente punitivo verso il nostro Paese) ed in seguito la sua opposizione alla sottoscrizione del Patto Atlantico. Alcune di queste posizioni, viste con gli occhi dell'oggi, ci appaiono smentite dalla storia. Tuttavia nelle sue parole non si trova mai l'eco di un nazionalismo aggressivo, ma solo il risentimento di chi, in buona fede, ritenne calpestati i diritti e le legittime aspirazioni del proprio Paese.

Orlando fu un grande scienziato del diritto e, proprio per questo, non fu mai un giurista puro. Le sue riflessioni sul diritto pubblico nascono e si sviluppano, piuttosto, all'interno di una concezione organica del rapporto tra istituzioni e politica che, pur salvaguardando l'autonomia disciplinare e dogmatica della scienza giuridica, non disconosce tuttavia il legame essenziale tra questa e il contesto delle scienze sociali. È, ad esempio, la concezione politica di Vittorio Emanuele Orlando che spiega la sua accanita difesa del collegio uninominale, nel quadro di una tenace opposizione all'emergere dei partiti di massa (il «nuovo Cesare», come egli stesso ebbe a definirli) quali reale baricentro del sistema costituzionale. Non è un caso, quindi, che il suo ultimo scritto, una recensione a Duverger pubblicata postuma, rappresenti appunto un'estrema critica al sistema dei partiti, apparsa peraltro in un momento storico in cui viceversa trionfava la storiografia di partito. Anche in questo caso si sarebbe portati ad accusare Orlando d'intemperività. Si tratterebbe, però, di accusa ingiusta perché oggi si deve riconoscere che egli aveva visto più lontano di tanti assertori del

darwinismo organizzativo dei partiti. E non è certo un caso che, proprio mentre egli lanciava i suoi strali contro il «nuovo principe», la scienza politica americana iniziava a mettere in dubbio la centralità ed il futuro radio del partito di massa.

Questo modo di concepire il rapporto tra diritto e politica gli rese più facile il compito di svolgere in modo quanto mai scrupoloso anche il mestiere di docente universitario. Nei primi anni del secolo diede vita alla scuola italiana di Diritto pubblico, che avrebbe presto esercitato la sua egemonia attraverso la «dottrina», le grandi opere e le riviste specializzate. Santi Romano, Ranelletti, Zanobini e molti altri avrebbero in seguito sviluppato l'insegnamento di Orlando, formando a loro volta generazioni di studiosi che, negli anni della dittatura, avrebbero costituito un argine all'affermazione dei costituzionalisti fascisti, evitando un indurimento del regime totalitario.

Nella sua stagione di governo fu legislatore moderno: come Ministro della Pubblica istruzione promosse nel 1904 una riforma della scuola socialmente avanzata, difendendo l'autonomia dell'Università, mentre negli anni in cui fu Ministro della Giustizia varò un nuovo ordinamento della magistratura e come Presidente del Consiglio la prima legge sulle pensioni operaie. Oppositore strenuo del fascismo, per non giurare fedeltà al regime, nel 1931 chiese il prepensionamento. Tornato alla politica attiva dopo la caduta del fascismo, fu deputato alla Costituente nel 1946 e dal 1948 Senatore di diritto. Ebbe una posizione critica sul processo costituente, ritenendo le costituzioni il portato dell'evoluzione sociale di un popolo e non un atto di legislazione. Ciò non gli impedì, in seguito, di appassionarsi ai lavori parlamentari del Senato, trovando a Palazzo Madama il luogo più congeniale per sviluppare la propria azione politica e i suoi interessi di studioso.

Orlando resta nella storia d'Italia innanzi tutto il Presidente della Vittoria, un convinto oppositore del regime fascista e uno studioso di diritto pubblico di indubbia levatura. Come si è cercato di dimostrare, si tratta di una sintesi di una biografia in realtà assai più ricca. Anche se legato ai valori e alle categorie intellettuali di un'epoca ormai trascorsa, il mezzo secolo che ci separa dalla morte di Vittorio Emanuele Orlando non toglie nulla alla sua statura morale ed intellettuale. Anzi vi aggiunge la sicura consapevolezza della perdurante attualità del suo esempio di uomo e di studioso.

MARCELLO PERA  
*Presidente del Senato  
della Repubblica*



[www.senato.it](http://www.senato.it) - [www.senatoragazzi.it](http://www.senatoragazzi.it)