



Leone Melillo

(aggregato di Storia delle dottrine politiche nell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope", Dipartimento di Giurisprudenza)

Vittorio Emanuele Orlando e la "questione romana" *

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Dalle "condizioni svariate e complesse della coscienza giuridica del popolo" alla "sovranità dello Stato" – 3. Il mancato accordo politico – 4. Conclusione.

1 - Premessa

Vittorio Emanuele Orlando "riassume nella sua lunga vita", quella "dell'Italia unitaria, o meglio della classe dirigente unitaria, con le sue glorie, le sue contraddizioni e le sue debolezze"¹.

Una *valenza* che, in questo caso, induce a chiarire la *relazione* tra la "sovranità dello Stato"² e le "condizioni svariate e complesse della coscienza giuridica" e del "grado di civiltà [...] del popolo"³, soffermandosi, quindi, sulla *motivazione* che induce Orlando a negoziare la soluzione della "Questione romana" con monsignor Bonaventura Cerretti, "incontr[at]o a Parigi", quale "inviato [...] da Benedetto XV per negoziare una soluzione della tormentata "Questione Romana" ⁴.

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ In tal senso, Diego Quagliani annota Paolo Alatri. **D. QUAGLIONI**, *Il 'peccato politico' di Vittorio Emanuele Orlando*, in *I giuristi ed il fascino del regime*, a cura di I. Birocchi, L. Loschiavo, Roma Tre-Press, Roma, 2015, p. 388.

² Orlando predica il "pieno recupero della sovranità [...] dello Stato", per cui "il cartesiano *cogito ergo sum*, applicato allo Stato, si trasforma in un *iubeo ergo sum*" e lo "Stato esiste in quanto comanda e vale in quanto ha la forza di far rispettare il suo comando". **L. MANGONI**, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, in *Studi storici*, 1982, 23, 1, p. 78.

³ **G. JELLINEK**, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, Prefazione di **V.E. ORLANDO**, Società editrice libraria, Alba, 1911, p. XI.

⁴ **G. ANDREOTTI**, *Il cristiano Vittorio Emanuele Orlando*, in *30 Giorni nella Chiesa e nel mondo*, 2002, XX, 11/12, p. 12. Il "momento è ritenuto adatto". A "Parigi, nella primavera del '19, i contatti riservati ma rivelatori di monsignor Cerretti con [...] il presidente del Consiglio Orlando [...] sono] fondati su una *restituito* al Vaticano del principato civile, sia pure in termini minimi, ma senza abbinamenti o vincoli con soluzioni concordatarie". *Il Cardinale Gasparri e la Questione romana (con brani delle memorie inedite)*, a cura di G. Spadolini, Le Monnier, Firenze, 1972, p. 30. Al riguardo, sembra opportuno evidenziare



Una scelta interpretativa che legge il rapporto tra la Chiesa e lo Stato, *perseguito* da Orlando⁵ e si sofferma sulle motivazioni dell'“accordo” – evidenziate da Orlando – che lo statista *intendè* con Mons. Bonaventura Cerretti.

La ragione la suggerisce Andreotti che, tuttavia, trascrivendo le motivazioni che indussero Orlando a valutare, positivamente, questo accordo, evidenzia il *limite*, in questo caso argomentativo, che sia stato affidato a “singolari espressioni”⁶.

Un giudizio che non sembra condivisibile.

Orlando chiarisce, infatti, che “come capo del governo italiano, mentre non p[uò] dimenticare gli interessi della nazione dev[e] anche tener presenti gli interessi della Santa Sede. Di più, il popolo italiano, volere o no, è cattolico e sarà sempre cattolico. L'italiano è italiano perché parla la lingua italiana, la parlerà male, spesso dirà grossi spropositi, ma è sempre italiano. Nella stessa maniera è cattolico; sarà forse cattolico come parla l'italiano, più o meno bene, ma è sempre cattolico. Si aggiunga poi che, per disposizione della Provvidenza, o del “fato”, o delle circostanze, [...] l'Italia è la residenza del papato e il papato è la più grande forza morale che esiste, è inutile negarlo. E il papa non può essere suddito di nessun governo”⁷.

Non solo. Andreotti omette di trascrivere le altre considerazioni che Orlando esprime in questa circostanza.

Il chiaro statista evidenzia anche che non è possibile “ignor[ar] e peggior[are] combatter[e]” il Papato e che “nella ricerca di una soluzione, desider[ar] trovarne una che soddisfi agli interessi della Nazione e del Papato”, attraverso una “disposizione d'animo [...] che] consider[i] il vantaggio dell'una e dell'altra parte”⁸.

che Mons. Cerretti si avvale di “un autografo del Cardinal Gasparri”, più precisamente di un “foglio in cui si conteneva il piano del trattato”. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede. Dalla grande guerra alla conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Laterza, Bari, 1966, p. 53. Rilevante anche il profilo biografico di Mons. Bonaventura Cerretti. In tal senso, cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Cerretti, Bonaventura*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 24, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1980, pp. 2-5.

⁵ Quaglioni evidenzia una “rievocazione androttiana”, “pubblicata sul mensile, diretto dallo stesso Andreotti, *30 giorni. Nella Chiesa e nel mondo*, col titolo *Il cristiano Vittorio Emanuele Orlando*”, soffermandosi sulla “grande e rispettosa attenzione” riservata a Orlando, “in Vaticano”, “che era a questo molto sensibile e la ricambiava”. D. QUAGLIONI, *Il ‘peccato politico’ di Vittorio Emanuele Orlando*, cit., p. 374.

⁶ G. ANDREOTTI, *Il cristiano Vittorio Emanuele Orlando*, cit., p. 12.

⁷ G. ANDREOTTI, *Il cristiano Vittorio Emanuele Orlando*, cit., p. 12.

⁸ *La soluzione della Questione Romana nelle conversazioni fra l'On. Orlando e Mons. Cerretti a Parigi nel giugno del 1919*, in *Vita e pensiero*, 1928, XV, XX, 6-7, p. 413.



Un tema, solo sbizzato, dal quale si dischiude la riflessione.

2 - Dalle "condizioni svariate e complesse della coscienza giuridica del popolo" alla "sovranità dello Stato"

L'"attività cosciente e libera dei popoli in rapporto alle loro istituzioni, di cui, per logica conseguenza [si] suppone la mutabilità"⁹, evidenzia la necessità di una "soluzione" della "Questione romana" e avverte il significato della "missione Cerretti"¹⁰, che vive il tempo della "Conferenza della Pace del 1919"¹¹.

Orlando avverte la necessità di chiarire che "come capo del governo italiano, mentre non pu[ò] dimenticare gli interessi della nazione dev[e] anche tener presenti gli interessi della Santa Sede"¹², perché afferma "l'idea dello Stato persona giuridica sovrana"¹³, "anche per "garantire gli equilibri che si andavano ad affermare a seguito dell'unità territoriale e della nascita del nuovo Stato italiano"¹⁴, in rapporto alla "tormentata Questione romana".

Non solo. Orlando evidenzia che "l'italiano [...] è sempre italiano" e "sarà sempre cattolico"¹⁵ perché, come chiarisce Cassese, "ebbe un atteggiamento patriottico, si sentì il continuatore dei patrioti e degli statisti del Risorgimento" ed "ebbe il sentimento delle carenze costituzionali del nuovo Stato"¹⁶.

Una condizione che avverte "un evidente difetto di origine" dello "Stato italiano" nell'"evidente squilibrio fra il carattere formalmente

⁹ V.E. ORLANDO, *Teoria giuridica delle guarentigie della Libertà*, in *Biblioteca di Scienze politiche*, diretta da A. Brunialti, V, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1890, p. 92.

¹⁰ *Il Cardinale Gasparri e la Questione romana (con brani delle memorie inedite)*, cit., p. 76.

¹¹ La "Conferenza della Pace del 1919" ebbe "il formidabile compito e l'immensa responsabilità di ridare la pace e l'ordine al mondo dopo quella guerra che poté per la prima volta chiamarsi mondiale". V.E. ORLANDO, *Capitoli di una storia da scrivere*, in Croce-Orlando-Sforza, *Per la pace d'Italia e d'Europa*, Colombo editore, Roma, 1946, p. 39.

¹² G. ANDREOTTI, *Il cristiano Vittorio Emanuele Orlando*, cit., p. 1".

¹³ T.E. FROSINI, *Vittorio Emanuele Orlando costituzionalista e teorico del diritto pubblico*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2016, 3, p. 2.

¹⁴ T.E. FROSINI, *Vittorio Emanuele Orlando costituzionalista e teorico del diritto pubblico*, cit., p. 6.

¹⁵ G. ANDREOTTI, *Il cristiano Vittorio Emanuele Orlando*, cit., p. 12.

¹⁶ S. CASSESE, *Auf der Gefahrenvollen Strasse des öffentlichen Rechts. La "rivoluzione scientifica" di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Tre maestri del diritto pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 18.



liberale delle istituzioni vigenti in Italia e la sostanziale rispondenza di esse al grado di civiltà del popolo¹⁷ che, come già precisato da Orlando, si dice cattolico.

Ancora. Orlando si attarda sulla constatazione che “l’Italia è la residenza del papato¹⁸ perché, secondo Orlando, “non dobbiamo occuparci di uno Stato ottimo, ma di uno Stato esistente, non della sovranità di un’idea ma della sovranità di poteri costituiti, non dei diritti dell’uomo ma della tutela della sfera giuridica individuale, onde la libertà non si concepisce più come mera potenzialità ma come attività effettiva¹⁹, che, in questo caso, deve riconoscere l’essere cattolico del popolo italiano.

In tal senso, Orlando evidenzia che “il papato è la più grande forza morale che esiste” proprio perché – come più volte già evidenziato – il popolo italiano, volere o no, è cattolico e sarà sempre cattolico”, così come l’„italiano” è “sempre italiano²⁰.

Questa “posizione orlandiana [...] rifletteva l’avversione tipica dei liberali inglesi nei confronti del costituzionalismo alla francese, fondato sulle rivoluzioni e sulle proclamazioni dei diritti nelle carte costituzionali, contrapposto a quello inglese, fondato invece sulle trasformazioni progressive e incruente e sulla tutela giurisdizionale dei diritti”, ma “anche il rifiuto di un diritto superiore, che potesse limitare il legislatore di ogni giorno²¹.

Non solo. Il “papa non può essere suddito di nessun governo²². Lo esclude l’“ordine giuridico” e l’„ordine politico” dello Stato italiano, come identificato da Orlando.

Se l’“ordine giuridico” evidenzia, “a ben vedere”, “due soli [...] presupposti”, ovvero “la necessità dello Stato e la sua sovranità”, che non hanno “bisogno di alcuna giustificazione politica”, l’“ordine politico” chiarisce che le “istituzioni possono variamente adattarsi”, ma anche che “i popoli, considerati come un complesso di individui coscienti [...] possano accoglierle o no, e accogliendole, modificarle, renderle più idonee ai loro bisogni e così via”²³.

¹⁷ L. MANGONI, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, cit., p. 83.

¹⁸ G. ANDREOTTI, *Il cristiano Vittorio Emanuele Orlando*, cit., p. 12.

¹⁹ T.E. FROSINI, *Vittorio Emanuele Orlando costituzionalista e teorico del diritto pubblico*, cit., p. 6.

²⁰ G. ANDREOTTI, *Il cristiano Vittorio Emanuele Orlando*, cit., p. 12.

²¹ S. CASSESE, *Auf der Gefahrenvollen Strasse des öffentlichen Rechts. La Rivoluzione scientifica” di Vittorio Emanuele Orlando*, cit., p. 23 s.

²² G. ANDREOTTI, *Il cristiano Vittorio Emanuele Orlando*, cit., p. 12.

²³ L. MANGONI, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, cit., p. 84.



Ancora. Orlando 2desider[a] trovar[e] [...] una soluzione [...] che soddisfi agli interessi della Nazione e del Papato”²⁴.

In tal senso, non bisogna trascurare *un’ombra*.

Mons. Kelly²⁵, “un prelado americano e precisamente di Chicago”²⁶, in “visita al Card. Mercier”, si sofferma con lui su “una lettera della Santa Sede con la quale [...] si incaricava [il Card. Mercier] di avvicinare certi influenti Americani a Parigi per sondare il loro punto di vista sulla Questione romana”²⁷.

Quale la ragione?

Come evidenzia Orlando, “l’onnipotenza che Wilson ebbe a Parigi bastava a costituire in situazione di piena disgrazia lo Stato verso cui egli era in collera e il Capo del Governo di esso”²⁸.

Non è un caso che Orlando chieda a Mons. Kelly “di conoscere il pensiero dei cattolici americani” sulla “Questione romana”²⁹ e che il “Marchese Brambilla, un diplomatico italiano”, “la cui moglie era una gentile signora americana”³⁰, evidenzi, con insistenza, a Mons. Kelly, il “dovere”, di “anda[re] a Roma”, dove potrà incontrare Mons. Tiberghien “un amico del Papa e di perfetta fiducia”, Mons. Cerretti e il Cardinal Gasparri³¹.

3 - Il mancato accordo politico

²⁴ *La soluzione della Questione Romana nelle conversazioni fra l’On. Orlando e Mons. Cerretti a Parigi nel giugno del 1919*, cit., p. 413.

²⁵ Sul punto, cfr. *Il Cardinale Gasparri e la Questione romana (con brani delle memorie inedite)*, cit., pp. 233-237.

²⁶ **V.E. ORLANDO**, *Su alcuni miei rapporti di Governo con la Santa Sede. Note e ricordi*, Casa Editrice Sabina, Napoli, 1930, p. 79.

²⁷ *La soluzione della Questione Romana nelle conversazioni fra l’On. Orlando e Mons. Cerretti a Parigi nel giugno del 1919*, cit., p. 403 s.

²⁸ “Bisogna, per la verità, aggiungere – chiarisce Orlando – che i governi alleati di Francia e Inghilterra secondavano assai volentieri quelle manifestazioni ostili contro l’Italia”. **V.E. ORLANDO**, *Su alcuni miei rapporti di Governo con la Santa Sede. Note e ricordi*, cit., p. 77 s.

²⁹ *La soluzione della Questione Romana nelle conversazioni fra l’On. Orlando e Mons. Cerretti a Parigi nel giugno del 1919*, cit., p. 407.

³⁰ **V.E. ORLANDO**, *Su alcuni miei rapporti di Governo con la Santa Sede. Note e ricordi*, cit., p. 79 s.

³¹ *La soluzione della Questione Romana nelle conversazioni fra l’On. Orlando e Mons. Cerretti a Parigi nel giugno del 1919*, cit., p. 408 s.



Orlando, parlando con Mons. Cerretti, evidenzia subito e chiaramente che l'„arbitro” della Conferenza della Pace è Wilson, perché “le circostanze lo hanno fatto tale”³² e, “quanto al momento di agire” per la soluzione della “Questione romana”, che vi sono “forti ragioni per far[lo] subito, cioè prima della firma della pace, come pure che non manchino buone ragioni per attendere la firma”.

Una constatazione che lo induce a riflettere sulle reazioni che questa notizia così importante potrebbe determinare, quando sarà appresa dai Delegati” e sul significato che “le darebbero”³³.

Mons. Cerretti chiarisce a Orlando che “tanto in Italia quanto all’Estero si attende che qualche cosa si faccia” nella Conferenza di pace del 1919 “per la soluzione della “Questione [Romana]”. All’Estero, specialmente in America – precisa ancora Mons. Cerretti, la stampa se ne è già occupata”³⁴.

Considerazioni presto smentite dagli eventi.

Le conversazioni tra Orlando e Mons. Cerretti, secondo il “taccuino” di quest’ultimo, si interrompono con la trascrizione di “tre sole parole che alla data del 15 giugno danno notizia delle dimissioni dell’on. Orlando e del conseguente crollo di tutto quello che le trattative con lui avute potevano far sperare”³⁵.

Quale la ragione?

Non è un caso che l’osservazione di Andreotti si soffermi sulla “crisi” del “ministero Orlando [che] apr[ì] una stagione di grave instabilità, con sette governi succedutisi in un triennio, culminati nell’ottobre 1922”³⁶.

Alcune brevi riflessioni.

Il “vice-presidente del Consiglio, Gaspare Colosimo” attribuisce a Vittorio Emanuele III la volontà di non accogliere “la proposta” di Mons. Cerretti, che “se accettata, sarebbe stata di danno” all’Italia e al Vaticano e avrebbe annullato “tutti i benefici di tante lotte culminate con la Legge sulle Guarantigie”, tanto da indurre “il re [a] dichiara[re], inoltre, di essere

³² La soluzione della Questione Romana nelle conversazioni fra l’On. Orlando e Mons. Cerretti a Parigi nel giugno del 1919, cit., p. 412.

³³ La soluzione della Questione Romana nelle conversazioni fra l’On. Orlando e Mons. Cerretti a Parigi nel giugno del 1919, cit., p. 416.

³⁴ La soluzione della Questione Romana nelle conversazioni fra l’On. Orlando e Mons. Cerretti a Parigi nel giugno del 1919, cit., p. 414 s.

³⁵ La soluzione della Questione Romana nelle conversazioni fra l’On. Orlando e Mons. Cerretti a Parigi nel giugno del 1919, cit., p. 411 s.

³⁶ Andreotti è un osservatore qualificato che “ebb[e] più volte l’emozionante occasione di veder[e]” Orlando “da vicino; in alcune occasioni proprio da vicino”. G. ANDREOTTI, *Il cristiano Vittorio Emanuele Orlando*, cit., pp. 12 e 6.



disposto ad abdicare piuttosto che “sobbarcarsi a un concordato simigliante”.

Ancora. Gaspare Colosimo, in una successiva occasione, sollecitata da Orlando, sempre con riferimento al possibile accordo, proposto da Mons. Cerretti, evidenzia che “il re si era mostrato nettamente contrario a qualunque accordo con la Santa Sede, ripetendo che egli “era dell’opinione di Giolitti e cioè che Stato e Chiesa dovessero procedere come due parallele” e che, ove fosse stato necessario, egli “sarebbe sceso in piazza col fucile per difendere tali proponimenti”³⁷. Come è ben noto, il mancato *esito* politico dell’ „accordo”, *discusso* da Orlando e Mons. Cerretti, non precluderà nulla, ma sarà almeno prodromico alla definizione dei “Patti del Laterano”, dell’ „11 febbraio 1929”, con cui “la Questione romana fu chiusa”, offrendo un “testo non [...] molto diverso da quello Orlando-Cerretti”³⁸.

Non solo. Come chiarisce Orlando “la sostanza [...] di esso corrispondeva a quella dell’accordo”, “concluso [...] nel] Febbraio 1929: è cioè, di attribuire carattere di Stato, con indipendenza e sovranità internazionale, al recinto Vaticano, pur manifestando una certa tendenza a comprendervi altri terreni confinanti”³⁹.

In tal senso, Andreotti evidenzia “un punto singolarmente coincidente”. La

“dizione *partiti politici* dai quali devono tenersi fuori i sacerdoti, logica nello schema del 1919, è singolare nel testo firmato nel 1929, quando di *partiti* in Italia ce n’era uno solo (e in Vaticano nessuno). Una apertura verso il futuro o una mera ripetizione meccanica del testo Orlando ?”⁴⁰

Un contrasto solo apparente.

Infatti, trascurando il tono dubitativo di Margiotta Broglio, che indugia sulla possibilità che Orlando abbia “eccessivamente sottolineat[o]” i “*preliminari* parigini del giugno del ‘19”, sembra possibile accogliere la convinzione di Orlando, per cui “l’accordo [...] “costituiva [...] lo

³⁷ F. MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede. Dalla Grande guerra alla conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, cit., p. 56 s.

³⁸ G. ANDREOTTI, *Il cristiano Vittorio Emanuele Orlando*, cit., p. 12.

³⁹ Orlando precisa che “nel documento [...] e] nel colloquio [non] si fece allusione alcuna a contributi finanziari da parte dell’Italia e neanche a modificazioni dell’ordinamento giuridico di essa, capaci di influire sul diritto comune: si accennava solo genericamente a un concordato, che avrebbe in seguito disciplinato i rapporti di diritto ecclesiastico”. V.E. ORLANDO, *Su alcuni miei rapporti di Governo con la Santa Sede. Note e ricordi*, cit., p. 80 s.

⁴⁰ G. ANDREOTTI, *Il cristiano Vittorio Emanuele Orlando*, cit., p. 12.



svolgimento naturale e logico di quella politica" [...] *fondata sulla legge delle guarentigie e proseguita dai governi liberali*"⁴¹.

L'antiveggente Orlando chiarisce, in questo modo, l'opposizione intransigente di Vittorio Emanuele III, che si *arresta* alla "legge delle guarentigie", come riferito da Gaspare Colosimo, ma indica, *in nuce*, anche i *limiti* della "decisione politica", intesa come "un problema di forza materiale e di forza morale"⁴², che perverrà ai "Patti del Laterano" del 1929.

Secondo Orlando, infatti, "quando uno Stato positivo stabilisce il suo diritto, esso si muove entro limiti, predeterminati dalle condizioni svariate e complesse della coscienza giuridica di un popolo, del grado di civiltà da esso raggiunto"⁴³, che definiscono i *limiti* del rapporto politico tra lo Stato e il Papato, perché "la politica è, nel tempo stesso, un problema di forza materiale e di forza morale, e l'una non si può dire che sia veramente posseduta senza dell'altra, così come l'una non può veramente esistere senza dell'altra"⁴⁴.

Solo il superamento di una "politica, fondata sulla legge delle guarentigie", nel senso indicato da Orlando, *condurrà* ai "Patti del Laterano" del 1929.

4 - Conclusione

La valutazione di fonti omogenee e il confronto tra quelle eterogenee evidenziano le ragioni di un "accordo" *ispirato*, perseguito da Orlando, un antiveggente che vuole negoziare una "soluzione della questione romana"⁴⁵.

⁴¹ F. MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede. Dalla Grande guerra alla conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, cit., p. 58.

⁴² V.E. ORLANDO, *Il "rinnovamento" del Gioberti*, Prefazione a V. GIOBERTI, *Il rinnovamento civile d'Italia*, Istituto editoriale italiano, Milano, 1914, p. 21.

⁴³ "Né, certamente, a questa regola fa eccezione quella sfera di diritto, che regola il modo concreto onde il potere supremo esercita l'autorità sua verso i sudditi, il riconoscimento di alcune condizioni essenziali per il rispetto della personalità umana, le forme e le garanzie onde la libertà individuale può essere diminuita o anche soppressa". G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, cit., p. XI s.

⁴⁴ V.E. ORLANDO, *Il "rinnovamento" del Gioberti*, cit., p. 20 s.

⁴⁵ Il "tentativo di soluzione della questione romana e di sistemazione della posizione della Chiesa cattolica in Italia, operato durante il ministero Orlando – come evidenzia Margiotta Broglio –, fu il più importante fra i numerosi che, dopo l'autunno del 1860, si erano, via via, succeduti". F. MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede. Dalla Grande guerra alla conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, cit., p. 50.



Orlando è animato dalla “convinzione che i termini popolo e Nazione debbano essere considerati sostanzialmente equivalenti, mentre invece “popolo e Stato vengano considerati le due facce, sinteticamente distinte, di un’idea essenzialmente unica, in base alla quale il popolo trova nello Stato la sua personalità giuridica e lo Stato trova nel popolo”⁴⁶ e, quindi, nelle “condizioni svariate e complesse della [sua] coscienza giuridica” e nel “grado di civiltà da esso raggiunto”⁴⁷, “l’elemento materiale che lo costituisce”⁴⁸.

Una valutazione che, diversamente da quanto affermato da Andreotti, attribuisce valore a quelle “espressioni”, nell’intenzione di Orlando, tutt’altro che “singolari”, proprie dell’ „uomo di Stato [che] deve avere come sua prima qualità il senso dell’ora storica”⁴⁹.

Una “volontà difettosa” o “una scarsa capacità degli altri”, giustificano il fallimento della negoziazione, intentata da Vittorio Emanuele Orlando e Mons. Bonaventura Cerretti⁵⁰.

Non solo. Nel caso specifico, per il Papato, come evidenzia espressamente Orlando “ciò che importava era di essere o non essere uno Stato”⁵¹.

⁴⁶ T.E. FROSINI, *Vittorio Emanuele Orlando costituzionalista e teorico del diritto pubblico*, cit., p. 10.

⁴⁷ G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, cit., p. XI.

⁴⁸ T.E. FROSINI, *Vittorio Emanuele Orlando costituzionalista e teorico del diritto pubblico*, cit., p. 10.

⁴⁹ V.E. ORLANDO, *Su alcuni miei rapporti di Governo con la Santa Sede. Note e ricordi*, cit., p. 8”.

⁵⁰ Secondo Orlando, le “forme di espressione possono essere, e spesso sono, quelle proprie di un veggente o di un profeta [...]. Che importa se la mèta finale di arrivo sia un’utopia, bella ma vana? La colpa del fallimento, l’autore, in quanto uomo politico, non l’attribuirà mai a un difetto creativo, cioè a se stesso, ma a una volontà difettosa o a una scarsa capacità degli altri”. V.E. Orlando, *La crisi del diritto internazionale*, Casa editrice Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1949, p. 5.

⁵¹ V.E. ORLANDO, *Su alcuni miei rapporti di Governo con la Santa Sede. Note e ricordi*, cit., p. 81.