

ARCHIVIO

DIRITTO PUBBLICO

DIRETTO

DA V. E. ORLANDO

Prof. ord. nella R. Università di Palermo

Anno I. - Vol. I.

PALERMO

presso l'Amministrazione dell'Archivio
1891.

PROGRAMMA



Che le condizioni in cui versano le scienze di diritto pubblico non sieno in generale nè rigogliose nè floride, è una verità di cui sarebbe assai difficile di allegare specificamente le prove, trattandosi di una valutazione quasi esclusivamente subiettiva, ma che può tuttavia dirsi oramai nella coscienza di tutti gli studiosi. Del resto, il semplice rapporto colle scienze di dritto privato basta a porre pur troppo in chiaro l'incalcolabile differenza che per ricchezza di letteratura, per precisione ed elaborazione di concetti, passa fra questi due ordini di scienze, che pure da una nozione unica discendono, il diritto.

Questa valutazione comparativa ha una speciale importanza per l'Italia. E deve sembrare più specialmente degno di nota il fatto che non certamente il valore relativo degli scrittori di Diritto pubblico, nè la copia degli scritti faccia difetto; manca bensì quasi affatto la conformità d'indirizzo, l'accordo, s'intende un accordo relativo, nel metodo, nel sistema persino nei termini scientifici, persino nel contenuto stesso delle scienze nostre; e manca, segnatamente, quella concentrazione di lavoro

scientifico senza cui è impossibile il progressivo sviluppo di una teorica : in breve, non mancano in Italia valorosi scrittori di dritto pubblico; e manca, intanto, una scuola di diritto pubblico.

La deficienza di una scuola implica necessariamente il decadimento rovinoso di una scienza. Il genio individuale, per vasto che sia, non giova veramente al progresso scientifico nè l'opera di esso è duratura e feconda se non quando è logicamente connessa con tutto uno sviluppo organico, successivo, continuo di un dato ordine di cognizioni. Il che è tanto più vero quanto più positivo vuolsi rendere, per ineluttabili necessità, l'odierno indirizzo scientifico. L'isolato sforzo individuale può darci la divinazione mirabile, l'utopia generosa, lo specioso paradosso, non mai la scienza. Un ordine di cognizioni positive è paragonabile ad un immenso e giammai completabile edificio intorno al quale occorre che lavorino generazioni e generazioni di studiosi che se ne tramandano il travagliato e insieme glorioso retaggio: lavoro in cui ognuno ha il suo posto ed è ognuno necessario dal manovale all'architetto, da chi modestamente apporta il contributo di una limitata osservazione sperimentale, di un'analisi paziente e minuta, di un'elaborazione che ritocca e completa, sino chi a stabilisce le grandi linee direttive, e sul complesso dei fenomeni osservati fonda il principio, la legge; e le teoriche e gl'istituti, già sviluppati in altrettanti studii autonomi, coordina nella sintesi, nella grande unità del sistema.

Non solo dunque il progresso, ma l'esistenza medesima d'una scienza è necessariamente collegata ad una condizione, apparentemente modesta, quale è la cooperazione del lavoro scientifico. In quale rapporti vengano fra di loro le varie scuole nazionali scientifiche che nell'unità obbiettiva della materia trasfondono le subiettive varietà dei singoli genti de' popoli diversi (questione che io chiamerei della cooperazione scientifica internazionale) non è qui luogo opportuno a discorrerne e spero di farlo in appresso, con più agio: certa cosa è che la prima e più naturale forma di tale coordinazione di lavoro scientifico deve essere nazionale. Or chi può dire che esista fra noi una scuola italiana di diritto pubblico? Dove riscontreremo noi le manifestazioni di tale cooperazione scientifica?

Considerate un poco la maniera della produzione intellettuale italiana, nella sfera del diritto pubblico, durante il primo quarto di secolo trascorso dopo la unificazione dello Stato italiano. La monografia è rara quanto è comune il trattato sistematico e generale, con procedimento inverso a quello di un vero indirizzo positivo, ove il lavoro analitico precede necessariamente quello sintetico, e lo studio specifico le ricostruzioni generiche. E fra questi scrittori, quali i nessi? quali i rapporti? dov'è il punto in cui l'uno finisce perchè l'altro ripigli e prosegua, svolgendo? Nulla di tutto ciò: ogni autore ha una propria maniera di produzione scientifica che è — strana ma comprensibile cosa — subiettiva senza

essere originale; subiettiva perchè effetto quasi del tutto arbitrario di una determinazione personale, ma i cui ingredienti son tutti raccogliatici: sono influenze politiche, influenze filosofiche, escursioni esegetiche, osservazioni storiche invecchiate nella tradizione scolastica, che si intessono suila trama di un sistema rigido e smilzo, derivato quasi esclusivamente dalla imitazione di indirizzi delle letterature scientifiche straniere e specialmente della francese.

Se causa di tanto danno è la deficienza di una scuola nazionale, e quindi di quella coordinazione di lavoro scientifico, che noi abbiamo detto, il rimedio al male è già implicitamente trovato. Cerchiamo di fondare una scuola, cerchiamo di coordinare i nostri sforzi, cerchiamo di rendere solidale il nostro studio. Il che non significa che dobbiamo andare tutti d'accordo. Si può contribuire potentemente al progresso di una teoria scientifica anche da scrittori che professino idee del tutto disparate. È quistione di accordare i metodi, i criterii tecnici. La disputa, la controversia, il dibattimento delle idee, lungi dal nuocere, sono mezzi potentissimi anch'essi di progresso scientifico: ma se non vi è l'accordo nei termini, la discussione è tanto possibile quanto fra due persone che parlano lingue diverse e reciprocamente sconosciute; se il campo della disputa non è ben determinato, la lotta è tanto possibile quanto un duello fra due persone che si trovino in città diverse e lontane.

Tutto l'anzidetto non lo penso nè lo sento io

soltanto; da qualche anno in quà è coscienza ed è sentimento che va allargandosi e producendo ottimi frutti. Dopo tante considerazioni pessimistiche, ci riesce assai confortante il notare l'innegabile e benefico risveglio che si è verificato in Italia da qualche anno nel campo del diritto pubblico. Gli obbietti delle ricerche scientifiche son venuti circoscrivendosi, e si è in compenso allargata l'intensità dello studio, la disciplina del metodo; e più che mai si rileva spiccata la tendenza verso quel mezzo principalissimo onde affrancarsi dall'asservimento intellettuale verso le scuole straniere, quale è quello di conoscerne profondamente le diverse letterature, da poi che si possa criticare soltanto quando si abbia piena cognizione di ciò che si critica.

Questa rivista -- già s'intende dal superiore discorso -- vorrebbe essere innanzi tutto una novella affermazione di questo ideale scientifico a cui darà tanta maggior forza ed autorità la manifestazione collettiva di coloro i quali, valorosi quanto generosi, mi onorano della collaborazione loro. In secondo luogo poi questa rivista vorrebbe servire a quell'ideale, non solamente coll'affermarlo, ma altresì costituendo un mezzo concreto per raggiungerlo, e più particolarmente, col contribuire a quella coordinazione di lavoro scientifico da cui soltanto potrà sorgere una scuola nazionale di diritto pubblico.

Se breve sarà il passo che importa? Il beneficio sarà sempre grandissimo; se poi lo scopo mancasse

del tutto, si può sin d'ora con sicurezza attribuirne il torto non all'idea ma all'attuazione, e neppure di questo io mi sentirò sconsigliato dappoichè il non poter riuscire non è una buona ragione perchè non si debba tentare.

*
*
*

In tutto il superiore discorso, io ho appositamente cercato di mostrare gli scopi della presente rivista affatto indipendenti da speciali considerazioni e convincimenti scientifici. Difatti, la coordinazione del lavoro scientifico, il risorgimento di una scuola nazionale di diritto pubblico, non implicano necessariamente un accordo prestabilito sulla scuola e sul metodo che dovrà prevalere. Tuttavia, sarebbe ipocrisia celare gli intendimenti miei, su tal riguardo: essi fan parte, come è naturale del resto, del programma nostro, ma ne fan parte sussidiariamente all'idea fondamentale superiormente esposta, e come mezzi — nella proposta dei quali ammettiamo benissimo di potere sbagliare — all'attuazione di quella.

D'altra parte io non debbo dilungarmi nello svolgimento di queste idee, relative alle riforme concrete da introdursi nell'organismo giuridico delle nostre discipline, sia perchè uno sviluppo, per quanto breve ed insufficiente, eccederebbe di gran lunga i limiti del presente discorso, sia perchè queste idee ho avuto già occasione di annunziare in altri miei scritti ai quali rinvio il benevolo lettore. Sommarientemente quindi accennerò ai punti principali, non fosse altro per dimostrare, a chi ne dubitasse, la

necessità di una completa ricostruzione del diritto pubblico e la vasta materia di controversie e di dubbii che esso presenta nelle sue parti più fondamentali.

Per quanto riguarda i criterii tecnici noi crediamo, per le scienze nostre, necessario :

1) Lo sviluppo della cultura del Diritto privato e specialmente del Diritto romano, sia per la maggiore affinità fra questi ordini scientifici, sia per giovarsi della mirabile perfezione tecnica dal Diritto romano raggiunta.

2) Una reazione contro l'eccesso delle teorie filosofiche e delle generalizzazioni astratte da un lato e dall'altro lato contro l'eccesso del commento esegetico dei testi legislativi, cercando invece che le nostre scienze sieno concepite e trattate come " sistemi di principii giuridici. „

Dal punto di vista del metodo :

1) L'esclusione delle vecchie scuole metafisiche e delle recenti esagerazioni del sociologismo, sostituendovi un sano indirizzo positivo, che, nel campo delle nostre scienze giuridiche, si risolve nell'applicazione di quei postulati della scuola storica mirabilmente intuiti dal Savigny.

2) Una separazione ben netta, nel procedimento logico, fra *diritto* e *politica*, fra ordine *giuridico* e ordine *politico*.

Per quanto poi riguarda le teorie fondamentali del diritto costituzionale :

1) La determinazione giuridica del concetto

di " personalità dello Stato " , per determinare ed eventualmente correggere il senso scientifico della così detta " teoria organica dello Stato. "

2) La revisione, con criterii *giuridici*, delle teorie fondamentali della scienza, quali quella della sovranità, della libertà, del governo.

3) In particolare poi la necessità di una revisione della teoria della divisione dei poteri, in rapporto principalmente alla separazione della sfera di competenza ai singoli organi spettanti, e in ispecie a quelli del potere legislativo (teoria della distinzione di leggi *proprie* ed *improprie*).

4) Una totale ricostruzione della teoria del *fondamento giuridico della rappresentanza politica*.

5) Una teoria *giuridica* del governo di gabinetto.

Per quanto riguarda il diritto amministrativo :

1) Una più rigorosa determinazione giuridica del nesso sistematico fra le varie parti della scienza.

2) La teoria giuridica dell'organismo comunale.

3) La distinzione del lato giuridico dal lato sociale dell'attività sociale dello Stato (distinzione del diritto amministrativo dalla scienza dell'amministrazione) e conseguentemente :

4) La intera ricostruzione del *diritto amministrativo sociale*.

5) L'analoga distinzione del lato economico da quello giuridico dell'amministrazione finanziaria

(distinzione del diritto amministrativo dalla scienza delle finanze) e conseguentemente :

6) L'intera ricostruzione del contenuto e degli istituti giuridici dell'amministrazione finanziaria.

E, finalmente, compito comune alle due scienze, la definitiva separazione dello studio delle teorie generali da quello degli istituti giuridici esistenti nella vita attuale dei singoli popoli, del diritto pubblico *generale*, dal diritto pubblico *positivo* e quindi la costituzione scientifica di un DIRITTO PUBBLICO ITALIANO , meta ultima e gloriosa che deve prefiggersi, in Italia, una SCUOLA NAZIONALE DI DIRITTO PUBBLICO.

Palermo, gennaio 1891.

V. E. Orlando.