

tusiasmo, lo stato non riesciva a consolidarsi sulle nuove basi, che non esisteva vera libertà, che il violento combattere per le questioni costituzionali non faceva altro che produrre cambiamenti di persona e di possesso. A ciascuna nuova rivoluzione, la sovranità non diveniva cosa di tutto il popolo, ma solo di alcune classi dominanti.

La regolarità con cui un tale risultato si riproduceva, dimostrava, non meno della continuazione dello stesso procedere, che le antitesi le quali non permettono che l'*égalité*, la *liberté*, *fraternité* divengono un fatto, sono di per sé sole insolubili.

L'individuo può esser giusto e benevolo verso il suo simile: una classe sociale in lotta con altre non lo è mai.

« L'armonia degli interessi » che di Francia veniva proclamata, come la soluzione, rimase ognora un pio desiderio, dopo lotte faticose, che non conducevano ad alcun raccapriccimento.

Nella stessa Francia, dopo tali esperienze ritornò nell'istinto reale politico della nazione il desiderio d'un governo forte politico ed ecclesiastico, la brama di quell'autorità, cui la Società vorrebbe sottomettere a sé stessa, mentre invece finisce sempre per esserne la schiava.

In Germania un idealismo politico cercò di trovar nella natura ragionevole, morale dell'uomo un caposaldo in mezzo all'incessante avvicendarsi dei fenomeni. Non si teneva conto ancora del corpo sociale, come d'una entità determinata: bensì delle passioni e degli errori degli uomini, nel passato come nel presente, e così si passò dal XVIII al XIX secolo.

Se nell'intima vita d'un popolo è inevitabile la lotta delle tendenze e degli interessi, è del pari inerente all'uomo la missione di dominare queste antitesi mediante un atto del suo libero, morale volere.

Come ogni individuo deve superare la lotta dei suoi impulsi e desideri contro i suoi doveri mediante la sua libera volontà, così è missione eterna d'ogni comunione d'uomini

di dominare la lotta degli interessi e di diventare libera sottomettendo sé stessa alla legge ed al diritto. Come un individuo può rinnegare i suoi morali doveri, così un popolo può misconoscere la sua coscienza politica. L'uomo è predestinato ad essere un *Zhōy πολιτικός*.

I tedeschi videro nella loro storia realizzarsi a loro modo il concetto dello Stato. Lo svolgersi di esso in modo completo e moltiforme in ciascuna delle divisioni del territorio nazionale aveva dato alla formazione dello stato un lento e difficile processo fra mirabili variazioni e visibili ritorni al passato. Fu tuttavia questa particolarità che preservò la nostra nazione per oltre mezzo secolo dalle procelle della rivoluzione francese, e dalla idolatria della sovranità popolare.

Per noi tedeschi l'unione dell'uomo allo Stato non è soltanto un portato della necessità di raggiungere lo scopo individuale. Lo Stato è sempre un postulato della indole morale dell'uomo, come la società è fondata sul sistema dei suoi bisogni. Ma per noi la prosperità materiale non è che un mezzo pel fine: tutti i miracoli dell'odierna civiltà sono senza valore, se non servono a sublimare la coscienza morale dell'uomo.

Tale è il punto di vista dell'Idealismo tedesco che abbiamo conservato nelle lotte del medio evo e della Riforma e che manteniamo nelle attuali vicende.

Mentre nel così detto periodo « dei Lumi » la opposizione contro lo Stato, quale esisteva in Francia, condusse a nuove teorie derivate esclusivamente dalle esigenze della moderna Società, la tendenza critica della filosofia contemporanea tedesca incominciò pure ad analizzare lo Stato dal lato della sua utilità per l'individuo. Nasce da ciò la disputa circa il fine od i fini dello Stato, ma non si perde di vista la missione superiore del medesimo come indipendente e vitale organismo.

Questa filosofia si svolse in altre circostanze che le francesi. Nei principali Stati tedeschi la monarchia aveva adempiuto al suo compito ben altrimenti dei Borboni. Con incomparabile fedeltà ai propri doveri gli Hohenzollern avevano cominciato ad erigere a vera e nuova personalità lo Stato e la società in Prussia. Inoltre qui lo spirito protestante non avea permesso che la Chiesa divenisse una potenza completamente straniera.

Nelle idee tedesche pertanto il concetto giuridico dello Stato prevalse e fu seriamente conservato e sviluppato. Dall'epoca di Puffendorf e di Kant tale idea prevalse tanto da condur la *Teoria della legge giuridica* sino ad una interpretazione unilaterale, in forza di cui lo Stato non sarebbe che un sistema di coazione per la realizzazione del diritto. La sua massima principale « che ognuno debba limitar la sua libertà naturale affinchè eguale libertà esteriore possa coesistere negli altri uomini » era una verità ovvia, la quale appariva evidente negli ordinamenti di polizia dell'impero e degli stati tedeschi. Ma che lo Stato debba non esser altro che un'associazione civile giuristica, era un concetto troppo limitato e parziale, spiegabile per quei tempi. Questo modo di vedere era una reazione contro l'esagerata tensione delle forze nazionali per mezzo dello Stato e nel tempo stesso contro l'assolutismo illuminato che per mezzo dei suoi funzionari voleva governar l'economia sociale, prescriveva i metodi migliori per l'agricoltura, l'industria ed il commercio e si arrogava il compito di render felici gli abitanti. Questa molesta tutela fu sentita tanto più dalle alte classi sociali, quanto più la governante burocrazia viveva appartata dalle sfere dei sudditi. Nella ripugnanza contro la smania di regolamentare tutti gli interessi, si disconobbe che lo Stato non può esser una mera società d'assicurazione del diritto, che la Chiesa per oltre mille anni aveva esercitato l'assunto dell'educazione morale e

spirituale della comunità e che colla divisione delle Chiese e delle confessioni religiose quei doveri sociali dovevano passare allo Stato, in quanto il loro esercizio dipende da un'autorità centrale. Appunto perciò quel concetto parziale dovè esser integrato in ogni tempo colle teorie simultanee di un altro scopo dello Stato, quello cioè di promuover la prosperità, e la cultura sociale.

La condizione anomala di tanti rapporti esistenti fra lo Stato ed il Corpo sociale aveva condotto le menti ad un supposto Diritto naturale, che si contrapponeva al Diritto positivo come un tipo generale e superiore. Il senso critico esamina lo Stato dal punto di vista dell'Io secondo i suoi fini. Mediante un *pactum unionis, subjectionis, ordinationis*, l'autorità politica sorgerebbe originariamente dalla nazione. La Chiesa fu incondizionatamente subordinata allo Stato. Tuttavia si riteneva ancora lo Stato come una istituzione irrevocabile, la cui volontà superiore deve prevalere sull'arbitrio individuale.

E certamente, prima di tutto e soprattutto, per « tutelare il diritto di ciascuno. » Poi si faceva una creazione giuridica spontanea della Società (diritto consuetudinario) ma lo si collocava come semplice ausiliario, in caso di bisogno, accanto alla legge positiva.

Ma il diritto non deve soltanto regolare la vita esteriore dei sudditi fra loro: esso protegge anche la sfera giuridica dell'individuo contro l'autorità superiore. Certamente il modo di comprender ciò dei ceti tedeschi si riferisce soprattutto all'Impero tedesco, ai comuni, alle corporazioni; garantisce in primo luogo i privilegi del proprio ceto, della propria professione, ma coll'individuo esso provvede anche al complesso. Come tale il Diritto rimane irrevocabile, sacro, assoluto e regge anche i rapporti coll'autorità governante. Una incondizionata ed illimitata sommissione dell'individuo

alle esigenze del bene pubblico fu sempre e rimase incomprendibile al pensiero tedesco.

Un compito di tutela economica dello Stato dovette però esser riconosciuto appunto perchè si vedeva quanto l'ordinamento per classi pesasse sulle classi inferiori, come la condizione economica della gran massa della popolazione nell'agricoltura, industria e commercio potesse esser migliorata soltanto da un'autorità superiore e come la Monarchia riformatrice ne avesse grande cura. Ma il concetto predominante era pure che il promuover la prosperità economica doveva esser opera della Società e che il compito dello Stato doveva essere soltanto di protezione, di conciliazione, di complemento.

Si doveva riconoscere uno scopo di coltura dello Stato vedendo come la massa della popolazione era rozza ed ignorante e quanto poco le chiese dominanti colla loro vocazione ed i loro mezzi d'insegnamento provvedessero alla coltura della nazione.

Dall'altro lato si sentiva però che la cura della vita spirituale in gran parte è compito della società, specialmente poi delle associazioni religiose, e che lo Stato non può aver anche in questa sfera una esclusiva competenza.

Già nel XVIII secolo parecchi sistemi di teoria sullo scopo e sulla base giuridica dello Stato si contendevano il primato senza mutar di fatto il governo esistente, finchè non ne erano commossi i grandi strati sociali.

Una tale agitazione sociale durò prima nel periodo delle lotte colla Francia, che finirono col disinganno delle speranze nazionali nel 1815 ed il ristabilimento delle Dinastie tedesche: queste insieme alla Confederazione soffocarono le tendenze della società civile ancora per una generazione.

Anche in questo periodo d'interna tensione si tennero fermi i concetti dominanti circa il compito autonomo dello Stato. La volontà generale collegata in organica unità per

costruzione logica dà origine allo Stato (Hegel) e l'obbedienza ai precetti di questo è dichiarata una necessità della ragione umana.

Un cambiamento d'idee appare soltanto dal 1830 in poi. Il crescente malcontento prodotto dal sistema di repressione della Confederazione tedesca, dall'assolutismo austriaco e prussiano, dai tentativi di ristabilire il Governo a ceti, rompe in aperta violenza nel 1848, ed allora l'idea della sovranità popolare prevale esclusivamente per un breve periodo.

Dopo vani tentativi di nuove creazioni secondo le idee della sovranità del popolo, le autorità governative ritornano invero sulle vie battute, ma però rimangono in rapporti continui con una rappresentanza della Società nelle forme dello Stato costituzionale. Su questa forma di governo lottarono ancora le idee fondamentali della nuova società, come principio liberale o principio conservatore.

In questa contestazione tra le forze reali e le tendenze della società, le tradizionali teorie intorno allo Stato perdettero la loro importanza. Il partito liberale dopo molti disinganni tentò di giungere ad una sana politica positiva sulla base delle circostanze attuali. Gli eccessi prodotti dalla sovranità del popolo hanno ricondotto le classi benestanti alla Autorità dello Stato e della Chiesa.

Ma anche nell'opposto campo la filosofia ritornava al concetto nazionale dello Stato Giuridico. Ciò che Stahl designava come tale, potrebbe essere testualmente approvato da tutti i suoi avversari.

« Lo Stato debb'essere un Governo del Diritto, tale è la sorte, tal è l'istinto impellente dell'età moderna. Esso deve determinare la direzione ed i limiti della sua azione con precisione giuridica, assicurarne l'inviolabile esecuzione, garantire la libertà dei cittadini e non promuover direttamente os sia governativamente le idee morali, né realizzarne la coa-

« zione, se non in quanto ciò riguardi la sfera dei diritti. « Questo è il vero concetto del Governo giuridico, non già « che lo Stato sia soltanto un ordinamento giudiziario, senza « scopo amministrativo o che debba limitarsi esclusivamente « alla tutela dei diritti individuali. Il concetto del governo « giuridico esprime non già lo scopo nè l'oggetto dello Stato, « ma il carattere suo, il modo, il metodo della sua attività. »⁵

Queste massime sono vere ed ottime: tuttavia esse celano una delusione che anche Stahl ha subito nella sua vita politica: poichè nello Stato costituzionale appena la Società viene innanzi coi suoi partiti, i limiti posti dal Diritto scompaiono, e l'ideale dei filosofi viene sconciato dalla realtà, come all'incirca accadde nell'amministrazione prussiana dal 1849 al 1858 sotto gli occhi di Stahl.

Si vide bentosto che il « Governo giuridico » si adattava male tanto alla cadente società divisa legalmente in classi, quanto alla crescente libera società industriale. Mentre si tacciava di rivoluzionarie le tendenze della borghesia, le teorie dello Stato patrimoniale col loro appoggio nell'ortodosso luteranismo non seppero fondare che un governo di partito, il quale era la negazione stessa del *Rechtsstaats*.

Era serbato ad un'epoca posteriore di comprendere, che a quel modo che la Chiesa adempie al suo compito morale, così lo Stato non può soddisfare al suo compito giuridico se non quando, mercè un'organizzazione intermedia fra lo Stato ed il corpo sociale, viene promosso e mantenuto nella società l'istinto giuridico, l'intelligenza della legge, nella quale debbono in un governo costituzionale confondersi ambi i partiti, il liberale ed il conservatore.

Per la Germania, in cui i concetti universali precedono sempre le applicazioni particolari, la nostra filosofia del diritto ha sempre alto valore. Il nostro Pubblico Diritto Universale rimane un documento pregevole del passato, ed un utile inse-

gnamento ereditario pel nostro futuro: che un'indipendente Autorità politica debbe dar fisse norme alla vita esteriore degli uomini nelle sfere dell'acquisto, del possesso o della professione: — che l'azione dello Stato deve aver per fine la tutela del Diritto, ma nel tempo stesso il miglioramento delle classi inferiori — che l'ordine esterno può esser mantenuto con coazione — che l'obbedienza alla legge ed all'autorità è la prima condizione della civile libertà.

L'andamento violento delle cose in Germania, malgrado che quelle massime fossero generalmente riconosciute, fu cagionato in parte dal contegno dell'antica Confederazione tedesca, in parte dalla condotta del Governo Prussiano. Ma di ciò si parlerà in appresso. Qui basterà per completare il concetto generale aggiunger quanto segue.

La legislazione sociale emanata in Prussia dall'epoca di Stein e d'Hardenberg in poi, nel mezzodì ed occidente di Germania dal tempo della lega del Reno in qua, aveva d'anno in anno promosso lo sviluppo della società nell'agricoltura, nel commercio e nell'industria, disiolto con ciò l'antica partizione in classi, ed aveva nello Zollverein trovato un legame potente per stringer insieme tutti gli interessi.

Il ricongiungimento della Società, in tal modo ringiovanita, collo Stato, ebbe per fondamento legale l'Ordinanza Municipale prussiana del 1808 ed alcuni statuti comunali. Anche in Prussia prevaleva finalmente il giusto concetto fondamentale che la Costituzione solennemente promessa dovesse avere per base l'autonomia dei circondari e delle provincie.

Ma invece di stabilire queste fondamenta sull'autonomia politico-amministrativa, la Prussia era ritornata alla antica idea delle vecchie classi sociali autonome, cui la legislazione di Stein aveva cercato di abbattere giuridicamente.

Mentre si tentava d'introdur per forza un ordinamento di circoli e provincie contrario alle tendenze della moderna so-

cietà industriale, ed inservibile per lo Stato, si continuò a ri-
fiutare ai contribuenti ogni partecipazione al Governo, sinchè
un moto violento propagatosi dalla Francia agitò le masse
anche in Germania.

In quel proceloso periodo fu gioco forza chiamar in vita
la promessa Costituzione senza che le appianasse la via l'or-
dinamento delle locali autonomie.

Non potè derivarne che un procedere a sbalzi, nel quale
furono messi in non cale i concetti del Governo Giuridico.
Quale realizzazione della nuova Costituzione sorsero ammini-
strazioni partigiane che violarono in modo inaudito i principii
del Governo Giuridico.

Dopo chè una decisione spontanea della Corona Prussiana
(1858) pose termine a codesto modo di reggimento, rinacque
ardente la disputa circa le facoltà concesse dalla costituzione
alla rappresentanza nazionale.

Solo dopo una guerra felice all'estero, e dopo la conse-
guente pacificazione degli animi all'interno, venne l'epoca in
cui l'intima struttura dello Stato potè essere ordinata a no-
stro modo. L'attenzione dei Governi e dei popoli si rivolge
ora all'interna organizzazione, all'autonomia amministrativa
dei Comuni, Circoli, Province, nella quale i più opposti par-
titi riconoscono d'accordo l'essenziale organismo dello Stato.

Se la Germania in queste crisi violente ha perduta in
apparenza la connessione colla sua formazione storica, il mo-
tivo non è a cercarsi nel pericoloso irrompere dello spirito
rivoluzionario, ma nella trasformazione universale dei modi di
lavoro, che in campagna ed in città dissolve l'antica parti-
zione delle classi, crea nuovi vincoli fra il possesso ed il la-
voro, e nella lotta degli interessi sociali, che riempie la vita
del popolo, e fece perder per alcun tempo di vista l'indole es-
senziale dello Stato e del suo ordinamento. Non minor colpa
ne ha la pessima direzione politica che assorta in questi

tempi ardui nella ideologia di una « partizione per classi »
perdè di vista le nuove condizioni sociali nei comuni e nei
circondari, la quale soltanto poteva esser base del nuovo go-
verno costituzionale.

Se inoltre la società tedesca dal 1830 in poi nei suoi ideali
costituzionali imitò solo i modelli francese e belga, ne fu
motivo la somiglianza delle trasformazioni della proprietà e
del lavoro, che faceva nascere eguali esigenze e che produ-
ceva tendenze analoghe.

Il nostro carattere nazionale ci avrebbe tratti a seguir
piuttosto l'esempio inglese, ma la profonda diversità delle
condizioni sociali ce ne allontanò ancor più che la posizione
insulare dell'Inghilterra.

Per verità la nuova formazione di governo non doveva
imitare né l'esempio inglese né il francese, ma avrebbe do-
vuto poggiar solo sul diritto amministrativo tedesco applicato
alle condizioni di proprietà della società germanica. Dall'In-
ghilterra doveva impararsi soltanto la verità che la libertà
politica non può stabilirsi se non mediante la non interrotta
connessione col diritto tradizionale del paese, e che il go-
verno libero secondo il modello inglese non si può fondare
se non quando ogni nazione coordina i suoi propri organi am-
ministrativi in perpetua corrispondenza coll'ordinamento pre-
sente ed effettivo della società.

In questo senso la formazione dello Stato parlamentare
modello costituisce un precedente di grande importanza. Noi
ne facciamo precedere l'esame a quello delle condizioni fon-
damentali della Germania, perché le massime applicate in
uno stato unitario come l'Inghilterra appaiono con maggior
chiarezza che in uno Stato composto di più territori insieme
aggregati, come la Germania.

Il Governo giuridico in Inghilterra.

Il governo giuridico in Inghilterra trae la sua origine dalle istituzioni fondamentali dell'epoca carolingia. L'assemblea dei Magnati, la contea, il giudizio dei pari, il sorgere della signoria territoriale, l'intervento della Chiesa nella costituzione avevano preso all'incirca lo stesso sviluppo che in Germania, quando questo sviluppo fu interrotto dalla conquista normanna.

D'allora in poi la storia d'Inghilterra comincia il suo modo di procedere insulare. Il diritto dei *ceti* e l'ordinamento giudiziario degli Anglo Sassoni si perdono nella discordia fra le due razze. L'ordinamento giudiziario disciolto ed il sistema feudale introdotto per servizio del Re producono una pressochè assoluta sovranità militare, giudiziaria, di polizia, finanziaria ed ecclesiastica, una, nel medioevo europeo, inaudita centralizzazione di tutta l'amministrazione.

Il fiero abuso di quell'assolutismo riunisce finalmente gli ordini temporale ed ecclesiastico del Regno ad una comune opposizione, che strappa al Re la Magna Charta (1215).

Personae e beni devono star sotto la tutela di tribunali regolari: su quelli si deve proceder soltanto per *iudicium patrum et per legem terrae*. In luogo delle tassazioni arbitrarie dovranno conservarsi le tasse e prestazioni tradizionali: circa le imposizioni straordinarie si dovrà discutere regolarmente coi Vassalli della Corona. La maggior parte degli articoli della Magna Charta enumerano gli abusi del governo assoluto e stabiliscono norme fisse e procedimento giuridico per ottenerne la riparazione. Ma ciò che i Vassalli della Corona patteggiano a questo riguardo per sè, devono pure accordarlo alle loro genti.

In questa conclusione giace il principio secondo della costituzione parlamentare gradatamente svolgentesi.

L'assolutismo aveva rese le classi possidenti così soggette allo Stato, che più non poteva esistere un diritto speciale per la nobiltà, per l'ordine equestre, per i borghesi e per i contadini; persino il diritto di primogenitura, dei maggioraschi e dei fedecommessi si formò in modo eguale per il contadino proprietario e per il Vassallo della Corona.

L'accentramento dell'amministrazione giudiziaria, finanziaria e di polizia impedì che sorgessero speciali diritti provinciali o locali, parlamenti di circolo o di provincie.

Su queste basi d'egualanza giuridica l'opposizione dell'aristocrazia piglia quindi la direzione incessante d'un *ordinamento legislativo* dell'autorità politica e d'un controllo dell'esercizio delle sue attribuzioni mediante un gran consiglio di Prelati e di Baroni, a cui più tardi vengono ad aggiungersi i rappresentanti dei circondari e delle città (*communae*).

Assai prima che sul continente, esiste qui una legislazione amministrativa che regola i tribunali, la polizia e l'intera intima vita sociale: e dopo la Riforma si connette a quella legislazione sotto la Regia supremazia anche il sistema amministrativo della Chiesa. Le leggi amministrative che posero le basi principali della Costituzione furono emanate sotto Edoardo I-III, Enrico IV-VI e sotto la Dinastia dei Tudor per iniziativa della Corona. Le leggi posteriori sono soltanto dichiarazioni delle massime già riconosciute.

La Costituzione così formata garantisce mediante il Parlamento una grande influenza politica al corpo sociale. Essa mantiene tuttavia le antiche autorità del Sovrano, col subordinato intervento della società nell'esercizio di quelle secondo la triplice divisione del sistema carolingio in Governo, Magistratura giudiziaria e Legislazione. (6)

I. Il Re è per diritto proprio investito dell'autorità governativa (Imperium),

Il governo regio comprende l'estera rappresentanza dello Stato: il Re vincola la Nazione come Sovrano ad hoc mediante dichiarazioni di guerra, conclusione di pace e trattati politici.

La autorità governativa nell'interno comprende il potere militare, giudiziario, finanziario, ecclesiastico e di polizia nel senso completo della sovranità territoriale tedesca.

Il Governo conserva il diritto di comandare e d'inibire, di dar esecuzione coattiva ai suoi ordini, includendo anche la sorveglianza sulle corporazioni.

Dal diritto di comando e di proibizione ne segue il diritto di far regolamenti: ciò che il governo può obbligare a fare in ciascun caso, esso può pure prescriverlo per una serie di casi simili mediante regolamenti. Questi hanno quindi valore obbligatorio pei sudditi. — Più tardi si farà la riserva che il Regolamento o Decreto non abbia nulla di contrario agli Statuti del Parlamento. (7)

Le alte cariche giudiziarie erano già all'epoca della Magna Charta affidate a giuristi di professione. Invece le altre funzioni governative non sono occupate da una burocrazia professionale, ma esercitate dalle classi della società a ciò adatte.

L'attività autonoma medioevale non fu soppressa dall'assolutismo Normanno, ma continuò a svolgersi incessantemente sino all'epoca culminante della Costituzione Parlamentare nel 18° secolo.

Il potere militare appartiene al Re; ma egli lo esercita mediante un sistema popolare d'armi territoriali (Milizia delle Contee) accanto alla quale l'esercito permanente deve esister solo come istituzione temporanea ed eccezionale.

Il Re è il capo della Magistratura giudiziale: ma egli esercita il suo potere per mezzo di cancellieri e di magistrati: per mezzo di giudici e di giurati emette sentenze o condanne.

Il Re è il capo supremo della Polizia: esercita la sua autorità per mezzo di Lordi Luogotenenti, di Giudici di Pace, e di Commissioni di Polizia nelle città.

Il Re dispone d'una rendita ereditaria e di tasse legalmente fissate: ma riscuote le imposte dirette mediante consorzi di comuni ed i loro impiegati

Questo modo di reggere l'interna struttura dello Stato nei suoi rapporti continui col Corpo sociale fu dal linguaggio politico più recente designato colla parola *Selfgovernment*: vale a dire: l'amministrazione politica locale *affidata* dal Governo ai comuni secondo le leggi generali giudiziarie, amministrative e finanziarie dello Stato.

Gli oggetti del *Selfgovernment* sono le funzioni *politiche* dell'interna amministrazione in ciascun territorio: il servizio dei giurati, la polizia di sicurezza e d'igiene pubblica, le leve militari, la ripartizione dei servigi di quartieramento e di treno, l'estimo delle imposte dirette, l'amministrazione delle tasse comunali per fini politici. Sono le funzioni dell'autorità politica locale, che si esercitano mediante un personale locale e mediante i mezzi di contribuzione dei consorzi vicinali, escluse le persone che a ciò non sono atte.

Ogni anno più di cento mila persone si esercitano nelle cariche di Lord luogotenente, Sheriffo, Giudici di Pace, Constabili, Ispettori dei poveri, delle Strade, Commissioni d'Estimo, e Giurì di parecchie sorta per mandato politico (*Commission*) sotto la responsabilità civile e penale di ciascun funzionario.

Questi funzionari sono in ogni grado nominati, e possono esser licenziati, come se fossero veri impiegati governativi. Mediante la possibilità della loro dimissione ed un ordinamento penale è garantita in ogni grado l'obbedienza alla volontà dello Stato. La morale indipendenza di quei funzionari riposa per contro sulla situazione sociale dell'impiegato, ricco pro-

prietario, sulla collegialità, e sulla responsabilità giuridica della carica onoraria. (8)

La Monarchia, quale investita di questi poteri politici, trova però come nel medio evo i suoi limiti giuridici in un secondo organismo.

II. Organizzazione dell'Autorità giudiziaria.

La legge quale viene formandosi per mezzo di Statuti parlamentari e della giurisprudenza dei tribunali è obbligatoria anche per il Monarca.

Ne sono gli organi, dalla Magna Charta in poi, i permanenti Collegi giudiziari, i Giudici speciali commessi, e le Commissioni tolte dal Comune nelle diverse forme del Giuri. Il Monarca deve sorvegliare l'ordinamento e l'amministrazione giudiziaria in forza dell'alta sua sovranità, ma non prende alcuna parte nel giudizio.

Quest'ordinamento indipendente delle giurisdizioni era in origine limitato al diritto privato civile e penale. In seguito vi si aggiunse una larga giurisdizione amministrativa, di cui parleremo più tardi.

L'organismo così formato ebbe invero per lungo tempo un'esistenza precaria finché l'ordinamento anglo-normanno durò senza il controllo di camere parlamentari. Un'esistenza saldamente assicurata nacque soltanto colla

III. Organizzazione dell'Autorità legislativa, mediante il « Re in Parlamento. »

Appena la società riacquista il diritto di partecipare all'esercizio del potere esecutivo e giudiziario, rinacque di nuovo il pensiero giuridico tedesco, che la legge non può essere mutata senza l'approvazione dei *Meliores terrae*.

Il decreto promulgato col consenso delle « Camere » prende il nome di Statuto e non può più esser interpretato, emendato od abrogato senza il consenso delle Camere. Il nuovo diritto degli Statuti viene datato dal governo di Edoardo III (1327).

I funzionari superiori della Corona sono responsabili del mantenimento di quel limite fra la legge ed il Decreto.

Questa giuridica responsabilità ministeriale è considerata la chiave di volta della Costituzione ed è riconosciuta già sotto Edoardo III, quale centro di gravità del diritto delle Camere di prender parte alla legislazione.

A complemento vi si aggiunge il diritto di conceder nuove imposte: nei secoli posteriori, vi si aggiunse anche l'accordo su tutte le imposizioni non stabiliti per legge.

Dalla partecipazione alla legislazione e dal bilancio segue il diritto di controllo generale sull'amministrazione politica, senza però impedire il corso ordinario dei tribunali e della giurisdizione amministrativa. In questo senso sono incompetenti a decidere contestazioni giuridico-amministrative tanto i partiti della Camera bassa quanto i Ministri della Corona.

Il carattere fondamentale della Costituzione riposa quindi, come nella Monarchia Carolingia, sulla massima suprema dell'unità del potere politico.

Il Re governa lo Stato all'estero ed all'interno, col diritto d'ordinare e proibire, di nominare e dimettere tutti i funzionari dal Lord Cancelliere al Giudice di pace ed al Constabile in una serie di non interrotta subordinazione.

Esso è il capo dell'autorità giudiziaria ed ha il diritto esclusivo di nominarne tutti i funzionari. È in seguito ad una spontanea limitazione dei diritti della Corona che questa nell'eseguimento delle sentenze si tenga legata dalle sentenze precedenti di tribunali indipendenti.

Il Re è la fonte dell'autorità legislativa. Egli è in forza d'una spontanea limitazione dei diritti regi, fatta per rispetto alla Costituzione, che le Ordinanze munite del consenso del Parlamento (Statuta) non possono esser dal Re mutate senza il voto dei rappresentanti del paese.

Il concetto supremo della Costituzione parlamentare è

quindi il riconoscimento della Sovranità del Governo sulla società.

L'ordinamento giudiziario serve di intermediario fra il Governo ed il Corpo sociale. Esso congiunge l'autorità regia colla società organizzata nel Parlamento mediante massime, che sono obbligatorie tanto per il Re, quanto per la maggioranza parlamentare, e fondano per conseguenza il Governo giuridico. (9)

Noi dobbiamo specialmente considerare ora la formazione di quest'organismo intermediario, che tutela i diritti di tutti contro tutti.

Esso comprende da un lato i tribunali civili e penali ordinari, dall'altro la giurisdizione amministrativa, nata dallo sviluppo e dalla specializzazione delle leggi amministrative.

Essa ha le sue radici nella Magna Charta vale a dire nel primo atto, con cui fu riconosciuto che il potere politico debb' esser esercitato verso i sudditi secondo massime di uniformità e di giustizia. Essa ha il suo organo principale nell'istituzione dei giudici di pace (1360): ottiene il suo accurato perfezionamento nei particolari soltanto nel secolo XVIII, dopo le gravi prove subite per un sistematico intervento dei partiti nell'esercizio delle cariche più elevate.

Il suo concetto fondamentale si è: di circondare delle più essenziali guarentigie giuridiche l'esercizio del potere politico, in quanto esso deve usare mezzi coattivi contro le persone od i beni dei cittadini, senza però togliere l'unità del potere esecutivo.

La sua sfera si limita quindi alla amministrazione interna, e naturalmente è più o meno vasta secondo le varie emergenze in ogni secolo.

1. Nella sfera dell'amministrazione dell'Interno e della polizia essa è vastissima. La formazione della giurisdizione di Polizia fu sempre il punto cardinale di tutto il sistema.

2. Circa l'amministrazione militare essa riguarda l'ob-

bligo del servizio e le relative prestazioni materiali o pecuniarie.

3. Circa la Finanza riguarda gli estimi delle tasse.

4. Circa l'amministrazione comunale serve di controllo giuridico a questa.

5. Negli affari ecclesiastici serve di organo centrale.

L'organo principale è pertanto:

I. L'ordinamento dell'Interno e della Polizia. (10)

Nel medio evo per la « conservazione della pace » già v'erano sistemi uniformi per la polizia di sicurezza pubblica, dei mestieri, dei costumi, dei mendichi ecc. Dopo la Riforma la Polizia dei poveri, delle strade e dell'igiene si estese in modo intricatissimo. Ad ogni generazione le leggi di polizia diventano più minute nella precisa determinazione degli atti da permettersi o da vietarsi, non che dei doveri e delle facoltà dei funzionari di polizia.

Malgrado queste minuzie regolamentari, non si giunse a far sì che non si dovesse lasciare una grande libertà discrezionale all'arbitrio dell'impiegato.

Gli Anglonormanni avevano perciò speciali tribunali di polizia (courts leet), nei quali il Commissario Reale o Baronale riuniva due volte l'anno tutti gli abitanti in assemblea di polizia, e coll'aggiunta di giurati pronunciava sui casi penali e sulle multe di polizia.

Ma quei tribunali di polizia risultarono sempre più pigri ed insufficienti. Ad ogni generazione si fa sentir maggiormente il bisogno d'aver un solo funzionario, specialmente in quelle funzioni che non si possono eseguire senza particolari ordini dell'autorità. Le attribuzioni di polizia dei comuni si concentrarono nei Constabili, ai quali le leggi affidarono attribuzioni di polizia esecutiva sempre maggiori ed a lato dei quali vennero a collocarsi nel 16° secolo, come sussidiari, gli Ispettori dei poveri, e delle strade.

Per le funzioni più elevate di polizia, furono dal 1360 in poi nominati dei Commissari permanenti, i Giudici di pace, tolti in ogni circondario o nelle città, in parte dai possessori di fondi stabili, in parte da giureconsulti per vegliare *tutti insieme ed ognuno* alla conservazione della pace, nella doppia qualità d' impiegati superiori di polizia, e di giudici penali pei casi non gravi. Nei Giudici di Pace si trova la vera forma d' esercizio del potere di polizia, nel quale da un lato vien mantenuto l' elemento del vincolo comunale o di vicinato, dall' altro quello della nomina e della responsabilità inerenti ai Magistrati. Nel XVII secolo sorge per gli affari correnti di polizia una procedura facile, sommaria, che fa cessare anche gli antichi tribunali di polizia. Le attribuzioni dei Giudici di Pace sono quindi di tre specie:

1. Un controllo incessante sugli impiegati esecutivi (Constabili, Ispettori dei Poveri e delle Strade) con facoltà di confermare od annullare i loro atti, con facoltà di nomina, dimissione, punizione: essi sono quindi le autorità superiori dell' amministrazione della Parrocchia.

2. La decisione mediante sentenze penali di polizia, nei casi numerosi in cui la legge di polizia impone pene o multe di polizia.

3. La decisione mediante ordinanze di polizia, nei casi in cui la legge lascia al prudente giudizio dell' impiegato di polizia il determinar ciò che debba farsi giusta le circostanze del fatto, lasciando anche a lui la sanzione coattiva.

L' uso della lingua inglese comprende canonicamente sotto la parola « *Iurisdiction* » quest' intero complesso di consiglieri provinciali, di magistrati e giudici di polizia. Ma in ogni epoca questa rimase una giurisdizione attributivamente affidata all' alto personale amministrativo, dal cui circolo d' affari essa era emanata. Ciò parve di fatto opportuno, perchè in questi casi la questione di diritto è inseparabile dalla

constatazione del fatto, ed una giusta decisione dipende meno dalla logica interpretazione della legge che dal mantenimento d' un' equa misura che debb' esser trovata dall' impiegato stesso nel continuo esercizio della sua carica. Esempi: la questione se un individuo fu giustamente arrestato perchè girovago notturno: se debba punirsi con multa perchè contrario alla salute pubblica il trasporto di concime: se debba proibirsi l' apertura d' uno spaccio di vini o di liquori ecc. Non si tratta qui di questioni di logica giudiziaria, ma di criteri che sorgono dagli affari abituali locali. È nell' indole delle leggi di polizia una *Relatività* della norma secondo i casi, che le distingue in Inghilterra come dappertutto dalle leggi giudiziarie. Si deve pure rammentare che la Corte Superiore, a cui si sottomette come controllo la decisione della polizia, esercita soltanto un controllo su questioni formali di competenza, nei casi di dubbia interpretazione, od in quelli in cui su prova degna di fede, si rende evidente un procedere parziale (*partial, oppressive motive*); p. es. se i Giudici di Pace avessero rifiutato d' accordar licenza d' aprire osterie, a persone che votarono pei candidati dell' opposizione nelle elezioni, o se i Giudici di Pace per esser interessati in esercizi analoghi avessero un interesse personale contrario alla domanda (Gneist-Selfgovernement § 84-86.)

Le guarentigie del giudizio sono procacciate in questo campo mediante il concorso dei provvedimenti seguenti:

1. Mediante la posizione personale del Funzionario di polizia, impiegato onorario il quale, sorgendo dal seno della cittadinanza, rimane esente dalla parzialità e dallo spirito di corpo dell' impiegato per professione. L' esperienza secolare dimostrò che la condizione sociale indipendente, l' abitudine nella applicazione del diritto pubblico, la collegialità ed il mutuo controllo degli impiegati onorari reggono alla prova delle lotte costituzionali.

2. La procedura pubblica, orale, in contradditorio, col' osservanza delle forme essenziali, con testimonianze giurate, con prove positive raccolte in presenza delle parti: procedura che dà all'amministrazione lo spirito e le forme giudiziarie e le procaccia intera fiducia.

3. Il sistema dei mezzi di appello contro le risoluzioni di polizia, sistema naturalmente limitato, ma che in casi importanti accorda ancora una seconda e persino una terza istoria nelle questioni di principii e di competenza.

Le rimostranze contro i Giudici di pace erano anticamente ammesse tanto presso i Giudici d'Assise, quanto dinanzi al Consiglio Privato (Ministero dell'Interno).

Ma l'intervento dei Giudici d'Assise cioè di funzionari periodicamente mutevoli ed estranei alle condizioni locali, era così poco adatto, che divenne tacitamente fuori d'uso.

Le decisioni del Ministero dell'Interno in questioni litigiose di polizia diedero luogo nei tempi della lotta sulla costituzione ad abusi così grandi dello spirito partigiano, che il Ministero dell'Interno fu per sempre escluso dalla decisione di questioni di diritto (Statuto 16 di Carlo I cap. 10) quando fu soppressa la *Camera Stellata*. Fu tolta così dal potere Ministeriale la facoltà di far decreti su cose giuridiche.

Tali decisioni furono quindi emanate dai Giustiziari della Corte Suprema, nel nome del Re, nella forma antica del R. Rescritto (Writs). La corte suprema costituisce ora la Corte centrale amministrativa coi *writ of certiorari* (Rescritto di rivocazione) *writ of mandamus*, di *Habeas corpus* ecc. e tiene il luogo dell'autorità ministeriale. Concorrentemente con ciò il Banco del Re ha pure facoltà di proceder d'ufficio contro gli abusi d'autorità degli impiegati, su querela corredata di documenti.

L'Inghilterra si appagò per lungo tempo del controllo giudiziario suddetto, sebbene un Collegio di giudici lontano

non potesse esser utile ed efficace che nei casi di disputa sull'interpretazione delle leggi, sulla competenza oppure di dimostrata parzialità.

Il bisogno d'un'istanza provinciale intermedia si fece sentire in seguito talmente, che nel 18° secolo fu istituito, pei casi più importanti, come Corte d'Appello, il Collegio dei Giudici di Pace nelle sue sessioni trimestrali. La maggior parte delle leggi amministrative posteriori escludono espressamente l'appello dei privati al Banco del Re, riservandolo solo al Procurator Generale nell'interesse dello Stato.

Questa condizione dei funzionari è il punto decisivo di tutto il sistema della amministrazione di polizia.

L'esperienza dimostrò anche in Inghilterra che non basta la semplice responsabilità legale degli impiegati governativi per la tutela dei cittadini. Solo la continua sorveglianza ed il controllo del superiore forma la vera, efficace difesa contro gli abusi dell'azione quotidiana degl'impiegati nei loro continui attriti e conflitti col pubblico. Un controllo di servizio sopra gli agenti assoldati della Polizia è ora esercitato in Inghilterra anche dagli Ispettori e dai Capi di Polizia (Chief Constabler). Ma esso ha pur sempre l'inevitabile vizio originale d'esser inspirato dal modo di vedere unilaterale dell'impiegato di professione. Il Selfgovernment inglese sopprime quella parzialità togliendo dalle sfere della cittadinanza oltre 10 mila attivi Giudici di Pace e facendo di essi i superiori degli agenti di polizia, i quali insieme ai loro ispettori debbono obbedire agli ordini legali di questa autorità cittadina. Il procedere contro gli abusi, le violenze, l'arbitrio di questi agenti, il metter in libertà chi fosse stato arrestato senza motivo, l'accogliere le querele contro gli impiegati locali, il certificare come legali gli atti ad essi relativi, formano una specie di missione delle classi più elevate, contro cui non può ribellarsi che un sentimento meschino. Il Selfgovernment in-

terrompe in questo punto decisivo la ferrea catena della burocrazia, la quale si cristallizza in una gerarchia solidaria, se in queste funzioni si adoperano soltanto Direttori di polizia, sottoprefetti o sindaci. Un simile controllo effettivo coglie il punto vitale dell'arbitrio poliziesco, sottoponendo l'azione quotidiana dell'impiegato agli occhi d'un superiore estraneo agli interessi ed ai punti di vista burocratici. L'ordine dei giudizii così formato in prima istanza presso un Giudice di Pace, in appello presso il Collegio dei Giudici di Pace, in istanza superiore di competenza presso la Corte Suprema rimase anche pei casi più semplici la norma generale della giurisdizione amministrativa.

II. Per l'amministrazione delle milizie l'amministrativa giurisdizione è analoga a quella della polizia.

La legge regola in massime generali l'obbligo del servizio personale nelle milizie. Le leve forzate sono però da gran tempo sospese. Il bisogno d'una giurisdizione si era avvertito anche qui pei casi in cui la competenza delle autorità militari tocca immediatamente la persona od i beni dell'individuo. Le questioni circa l'obbligo del servizio personale furono quindi sottratte ai Ministri sin dall'epoca degli Stuardi e portate avanti a speciali Commissioni provinciali. I Commissari (Deputy Leutnants) sono per $\frac{5}{6}$ nominati fra i Giudici di Pace, pel resto fra altre persone. Essi decidono colo stesso metodo dei Giudici di Pace, così sulle istanze per esenzioni in casi determinati dalla legge per incapacità fisiche, oppure in casi litigiosi, quando le classi di milizia vengono chiamate secondo il censio.

Per l'esercito permanente l'atto d'arruolamento debb' essere fatto davanti ad un Giudice di pace, che decide sugli eventuali reclami. Le quistioni sull'acquartieramento ecc. sono pure competenza dei Giudici di Pace. Anche qui la giurisdizione amministrativa è attribuita ad un alto personale

esecutivo, che fornisce col carattere onorario dell'impiego e colla procedura in contradditorio le guarentigie d'una vera magistratura. Le decisioni delle Commissioni provinciali e dei Giudici di pace circa le milizie sono definitive. Nell'amministrazione dell'esercito stanziale vi sono poi alcune competenze determinate per prevenire gli abusi di potere delle Autorità militari. (11)

III. Nella sfera finanziaria la tutela giuridica individuale contro gli abusi e gli atti arbitrari è già in gran parte fornita dall'ordinamento generale giudiziario. Le rimostranze *contra Fiscum* si presentano in forma di petizione avanti i Tribunali. Le istanze sulle dogane o sulle imposizioni sono in parte di competenza diretta dei giudici ordinari, in parte loro competenza indiretta mediante un processo penale. La riscossione regolare delle rendite dello Stato è guarentita da un'esecuzione sommaria, sotto riserva della decisione giudiciale. La decisione sulla legalità costituzionale delle tasse è per questo modo lasciata alla competenza dei tribunali ordinari.

Una giurisdizione amministrativa suppletoria è stabilita per le tasse che si percepiscono con estimo (Imposta fondiaria, sulle case, sulla rendita e dazio consumo). Per quanto la legge fissi con molta cura le basi dell'estimo (*rules*) rimane tuttavia largo campo ad un giudizio discrezionale, che sottoporrebbe il contribuente all'arbitrio dell'impiegato dello Stato, se non vi fosse un organo intermedio fra di loro.

I tribunali ordinari appaiono a ciò insufficienti perché anche qui la questione di diritto è inseparabile da quella di fatto e perchè qui la giustizia consiste nell'applicazione d'un criterio uniforme desunto dall'esame costante di casi analoghi dagli Estimatori. Esempi: se dal reddito delle abitazioni debba dedursi il 10, 20, 33, 50 % per spese di riparazione secondo i materiali di cui è fatta la casa, l'età di essa: la questione della deduzione delle spese d'esercizio dal reddito d'un'indu-

stria: la imbrogliaissima questione circa la determinazione del reddito netto ecc. Non sono quesiti di logica giuridica, ma di pratica applicazione dello stesso criterio d'uno stesso impiegato a tutte le analoghe condizioni locali. Anche qui è evidente la relatività del diritto amministrativo. Le guarentigie del diritto sono qui assicurate in modo analogo alla giurisdizione di polizia:

1. Mediante la condizione onoraria, permanente del funzionario. La formazione di questo personale sin dai tempi antichi per l'imposta fondiaria è affidata al complesso dei Giudici di Pace, che, completato con commissari nominati dalle due Camere, nomina le Autorità estimative. Essa nomina quindi da 7 a 14 Commissari per l'imposta della rendita ed essi si completano per cooptazione. Per tal modo l'estimazione delle tasse è affidata non all'elezione dei contribuenti, ma dappertutto ad un'autorità permanente.

2. Mediante un procedimento pubblico orale in contraddittorio (nel quale il fisco è rappresentato da un impiegato delle tasse), testimonianze giurate e prove esaminate in presenza delle parti.

3. Mediante una procedura in caso di reclami, nei quali (quando trattasi di imposte sulla rendita, sul commercio o sull'industria, in cui l'estimazione non può esser che discrezionale) il tassato ha la scelta fra le Commissioni provinciali oppure la tassazione di funzionari di Stato. Questi ultimi debbono egualmente seguire la procedura pubblica e in contraddittorio.

Questa giurisdizione amministrativa si applica poi a tutte le imposte comunali, parrocchiali e provinciali. Siccome ogni tassazione locale riposa sulle tasse ad estimo da riscuotersi nell'anno sul reddito della proprietà reale nella parrocchia, l'intero personale degli impiegati parrocchiali e dei giudici di pace era naturalmente a ciò designato. L'ordine delle istanze

va dagli impiegati d'estimo del Comune al Giudice di pace, dalle sessioni speciali alle generali dei Giudici di pace, da queste alla Corte suprema come tribunale supremo amministrativo (nei casi di dubbia interpretazione, mediante *Writ of certiorari*).⁽¹²⁾

Dopo che in tal modo fu fissata la giurisdizione per la polizia, la milizia e le finanze, ne risultò.

IV. L'applicazione combinata di quelle istituzioni per l'amministrazione dei Comuni, la cui autonomia è pure guarentita dalla giurisdizione amministrativa.

Il possesso di beni corporativi o di proprie rendite, non che le spese frequenti per edifici pubblici, per la polizia e per altre spese di pubblica utilità, fecero che nelle città l'elemento economico fosse l'oggetto principale dell'amministrazione comunale, mentre invece nei circondari l'elemento economico venne subordinato a quello della sicurezza pubblica. La distinzione fra l'amministrazione economica e l'amministrazione superiore introdusse nelle città la divisione seguente.

La gestione economica delle proprietà e delle rendite comunali è lasciata al Borgomastro ed al Consiglio comunale. Il diritto di sorveglianza dello Stato è limitato al consenso necessario per alienare o dare in ipoteca gli stabili, a norme fissate legislativamente per i prestiti, a vietare spese illegali ed a imporre le spese obbligatorie mediante le istanze della giurisdizione amministrativa.

Pel resto dell'amministrazione si applicano invece le sovra riferite massime circa la polizia, le milizie e le finanze, in modo che anche qui tutto dipende dai Giudici di Pace del Comune nominati dal Re o da Commissioni permanenti. Ai Giudici di Pace si aggiunge il Borgomastro eletto per l'anno in cui dura in carica e per l'anno seguente. Come ultima istanza decide la Corte suprema amministrativa mediante *Writ of certiorari, of mandamus* ecc. e con esclusione di ogni ingerenza ministeriale.⁽¹³⁾

L'autonomia comunale non ha per base alcuna legge speciale, ma risulta dal complesso delle leggi amministrative, che in centinaia di clausole fissano gli obblighi degli impiegati comunali, con minacce di pene, e determinano la competenza amministrativa in ogni questione relativa alla polizia dei poveri, delle strade ecc. Come i circondari, le città, le parrocchie, sono membri organici dello Stato, così l'istanza superiore che ne controlla l'azione riposa sull'organismo generale dello Stato. La Parrocchia colla sua amministrazione specialmente finanziaria è subordinata al Giudice di Pace ed incorporata in campagna come nelle città a quest'organismo.

L'insieme di queste istituzioni forma il Selfgovernment inglese nelle sfere che appartengono sempre alla direzione temporale dello Stato.

V. Nella sfera ecclesiastica la giurisdizione prese sin dai tempi antichi un indirizzo speciale.

L'autorità ecclesiastica, giusta i concetti giuridici del medio evo, esercitava il suo potere sulle persone e sui beni dei fedeli sotto forma di giurisdizione, e decideva quindi le questioni contenzieuse mediante la giurisdizione attribuita ai suoi organi permanenti. Il contenzioso circa le competenze delle autorità ecclesiastiche corrispondeva pertanto al sistema della giurisdizione amministrativa delle autorità temporali.

In Inghilterra la Riforma mantenne questa giurisdizione ecclesiastica: solo recentemente i tribunali ecclesiastici furono nelle loro più importanti funzioni sostituiti dalla corte dei matrimoni e dei testamenti.

In tutto il resto esiste ancor la gerarchia delle funzioni ecclesiastiche riconosciuta e regolata dalle leggi dello Stato. Ma siccome le condizioni mutevoli della popolazione e le esigenze della cura d'anime inducono riforme estese delle circoscrizioni, dei capitoli delle Chiese, creazione di nuove parrocchie ecc.: siccome dall'altro lato le massime della Chiesa non

possono esser abbandonate definitivamente alla esclusiva interpretazione dell'autorità ecclesiastica, così furono stabilite due Magistrature.

Una amministrativa (Ecclesiastical Commissioners) composta di Vescovi, di gran numero di Giudici, e di laici, per la organizzazione esterna della Chiesa, delle fabbricerie, e per le temporalità.

Una Corte ecclesiastica amministrativa per fissare la competenza, l'interpretazione della legge e per mantenere la disciplina del personale ecclesiastico. Tal è il Judicial Committee del Consiglio di Stato. Quando esso funziona come Corte sul personale, è completato con l'aggiunta dei Vescovi che appartengono al Consiglio di Stato.

L'accenramento di questa giurisdizione in Commissari Regi, data dall'epoca dei Tudor e divenne permanente merce le riforme recenti, che imposero l'obbligo d'una procedura pubblica, in contradditorio. Questa centralizzazione fu resa necessaria dacchè la costituzione rigida e gelosa della chiesa fa procedere l'istanza di reclamo per tutti i gradi dell'autorità ecclesiastica, e quindi la contesa sulla competenza e l'interpretazione della legge non può esser esaurita che in un'alta Corte amministrativa. (14)

Nell'organizzazione ecclesiastica v'erano pure i germi d'un diritto scolastico, finchè l'insegnamento era attribuito alla Chiesa. Ma le leggi recenti sulle scuole pongono le basi d'un diritto amministrativo mediante Commissioni permanenti munite di propria giurisdizione. (15)

La giurisdizione amministrativa così indicata sotto 5 capi forma coll'Ordine dei giudici civili e penali ordinari un complesso d'istituzioni, mediante cui l'esercizio dei poteri politici è mantenuto in confini ben determinati e procede con criteri uniformi. Essi si completano così:

1. I tribunali civili ordinari decidono direttamente sulla

legalità delle tassazioni e delle pretese fiscali: indirettamente, sulla competenza di tutti gli impiegati, giacchè una trasgressione di competenza dà diritto ad una istanza davanti ai tribunali civili. Il personale dei Giudici Civili, l'aggiunta d'un Giury in materia civile, e la Camera dei Pari come Corte Suprema di Cassazione costituiscono le più efficaci guarentigie di giustizia.

2. I tribunali penali ordinari decidono indirettamente sulle legali attribuzioni degli impiegati, in quanto che l'istanza penale per abuso di potere può muoversi od ex officio dal Kings' Bench, o da ogni cittadino mediante l'esame preliminare davanti al Gran Giury. Il personale dei Giudici ordinari, i Giudici di Pace che nelle sessioni trimestrali fungono da Tribunali penali, il giury d'accusa della contea, il piccolo giury, l'Alta Camera come Cassazione, costituiscono pure guarentigie d'indipendenza da ogni ingerenza ministeriale.

3. La giurisdizione amministrativa soccorre laddove non bastano le istanze civili o penali per garantire i limiti di competenza e l'equo esercizio dell'azione politica. Oltre 10 mila cittadini indipendenti fungono da Giudici di pace, da commissari permanenti nelle Contee e nelle città, da impiegati nelle parrocchie: inoltre le Corti supreme cogli Hofrescripts garantiscono pienamente contro gli abusi di potere.

Non è facile abbracciare d'un solo colpo d'occhio l'azione reciproca, profonda di questi organi del diritto. Il linguaggio tecnico giuridico inglese ne rende più malagevole l'intelligenza ed ha cagionato sul continente le più strane affermazioni sulla condizione dei tribunali verso l'amministrazione. Nè i privati hanno occasione di rendersi conto nella loro vita sociale della influenza generale di queste istituzioni sull'intera nazione.

Come si suole attribuire poca importanza alla Chiesa che coll'azione permanente, quotidiana veglia sulla dottrina e sulla

cura d'anima, e determina in gran parte le idee e le consuetudini della popolazione, altrettanto si fa poco conto della silenziosa ma perenne efficacia di quelle istituzioni sui concetti e sulle abitudini dei cittadini.

E tuttavia egli è in primo luogo da attribuirsi a quell'organismo se la costituzione inglese si è fondata, sviluppata e mantenuta da 5 secoli in poi. La vita sociale nelle contee e nei comuni è compenetrata dal senso politico e resa utile allo Stato: vi nasce quel criterio generale, di cui l'assolutismo anche nella sua forma migliore fa un monopolio della burocrazia. Un vincolo durevole unisce così le classi opposte della società a servizio dello Stato, nei consorzi di vicinato estende la sua politica attività, vi acquista la coscienza dei più alti scopi sociali, e vi forma quelle massime politiche, da cui emana il corpolo legislativo. L'abitudine d'un'attività legale e responsabile nei dettagli fa nascere la capacità ed il diritto ad un'azione autonomica complessiva, cioè la conseguente attività legislativa ed il controllo dell'amministrazione dello Stato per parte del parlamento.

Le guarentigie contenute in quell'edificio intermedio sono essenzialmente complete: non mancava alcun membro, che sia necessario alla tutela giuridica del cittadino.

In ciò sta in primo luogo la realtà dei cosiddetti diritti fondamentali. L'inviolabilità delle persone e dei beni assicurata contro ogni atto ministeriale: i diritti di stampa e di riunione, eguali per tutti i partiti, riposano sulle clausole speciali delle leggi amministrative e sulla loro giuridica applicazione ed interpretazione. Il valore di queste istituzioni fu nel suo complesso apprezzato per primo da Blackstone e posta in capo del suo trattato col titolo di « *Diritti assoluti dell'individuo.* » non già perchè così siano designati dalla legge, ma perchè questo astratto titolo scientifico determina con precisione lo spirito della giustizia e delle leggi amministrative.

La protezione dei diritti politici onorari consiste nelle statutarie prerogative della Camera Alta e Bassa, nelle serie delle istanze delle Contee e dei Comuni, nel controllo giuridico dei Giudici Regi sui diritti elettorali comunali e parlamentari.

L'autonomia dei circondari, delle città e dei comuni riposa sulle norme legali della loro amministrazione, esercitata colla serie di istanze in via giuridica.

Il complessivo organismo giuridico dello Stato ha per base non già una concettuale « Divisione dei Poteri » ma l'unità del potere politico che chiama le classi sociali a prender parte tanto all'*esecuzione autonoma* delle leggi quanto alla loro formazione.

Il così rinomato istinto giuridico del popolo inglese non è dovuto tanto ad una qualità ingenita della nazione quanto all'abitudine secolarmente crescente di quella libera, responsabile attività e giurisdizione. Sino al gran Bill della riforma elettorale del 1832 furono sempre all'incirca le stesse classi sociali che prendevano parte alla formazione ed all'esecuzione autonoma delle leggi. In questa reciprocanza di funzioni si formò l'intelligenza pratica, il senso giuridico, l'abitudine d'esser signore di sè, che costituiscono la libertà politica.

La più alta vocazione delle classi sociali indipendenti è quindi di legiferare: ad essa si aggiunge come importante strumento subordinato alla legge la facoltà d'accordare il bilancio. (6)

Così pure si classificano i partiti politici: il diritto della società indipendente a prender parte nel governo, è il principio fondamentale dei Whigs: L'alta sovranità della Chiesa e dello Stato sopra il corpo sociale è il principio dei Tories.

La nazione inglese era divenuta nel 18^o secolo su tali basi una Società governantesi da sè stessa nel suo intimo organismo. La fiducia nella volontà arbitraria del Re, un tempo così potente, era stata scossa profondamente dalle gravi colpe degli

Stuardi, da quattro cangimenti di Dinastia, da un abuso senza esempio del potere politico ed ecclesiastico. La poca importanza della burocrazia e la posizione preearia dell'esercito permanente accanto all'importanza d'una potente aristocrazia territoriale ed al diritto delle Camere di dar il bilancio, trasero il centro di gravità del governo sempre più nel Parlamento, specialmente nella Camera bassa.

Ma prima ancora che sorgesse questa onnipotenza del Parlamento l'Inghilterra aveva stabilito il Governo giuridico e lo aveva assicurato contro gli abusi dei partiti politici. Limiti precisi erano stati posti all'ingerenza dei partiti nel governo, la concessione del bilancio fu sottoposta alla legge, il controllo del Parlamento nell'amministrazione era limitato dai Tribunali e così si era guarentito il carattere di un governo della legge. L'interpretazione delle leggi, e l'intiera sfera dell'amministrazione interna furono sottratte all'arbitrio ministeriale. I capi di partito, che dal Parlamento passano nel « Consiglio ristretto della Corona » trovano delle funzioni ben definite, con una giurisprudenza amministrativa completa, e con una precisa giurisdizione in ogni contestazione amministrativa. Ogni ministro ha davanti a sè una sfera ben tracciata d'attribuzioni, nella quale il più zelante uomo di partito non può render equivoca la norma amministrativa, o mutarla altrimenti che per via di legge, cioè col consenso del Re e dell'Alta Camera. Non si cambia una massima, non un copista nell'amministrazione comunale e provinciale, in seguito al mutarsi dei Ministri. Che un Ministero Whig od un Tory sia al potere, ciò non ha influenza sull'amministrazione interna del paese.

Con tali temperamenti si rese evidente nel corso del 18^o secolo che i ministri della Corona non potevano amministrare effettivamente lo Stato se non coll'accordo colla maggioranza parlamentare. Dal 1782 incomincia la creazione sistematica dei Ministeri nel partito dominante alla Camera dei Comuni. Consi-

derati dal lato esteriore, i suoi fondamenti giuridici si presentano in quest' altro ordine:

Il potere Legislativo, impersonato nel Parlamento, col suo preponderante intervento alla legislazione, la concessione dei bilanci, la designazione temporanea dei Ministri, appare come la potestà superiore.

Il potere giudiziario civile, penale ed amministrativo è il freno intermedio.

Il governo degli affari correnti del paese è costituito dal potere esecutivo ed esercitato in nome del Re da un comitato di Membri preponderanti nelle due Camere.

Questa forma esteriore della costituzione parlamentare, come fu descritta da Blackstone nel suo famoso trattato, (¹⁶⁴) omettendo l'organismo intermediario che dà la nota fondamentale a tutto il resto, fu quella che dominò nei concetti continentali. A misura che la società si ribellava contro la sua esclusione del governo per parte dell'assolutismo, quell'immagine esterna della costituzione inglese apparve la sola importante. Non tenendo conto dell'intricato organismo delle basi di Governo, pareva che bastasse di rappresentare nel Parlamento la volontà della Nazione, dar alle Camere l'influenza decisiva sulla nomina dei Ministri e sul maneggio dell'autorità governativa (potere esecutivo) per fondare la libertà politica.

Certo, la dipendenza dei Ministri dal Parlamento fu il più visibile risultato del modo di governo inglese, e fu dal 1782 registrato dalla storia in una serie di precedenti. La politica incominciò a designar ciò come il risultato della *responsabilità ministeriale*. Questa espressione non aveva fondamenti giuridici nella legislazione inglese. Ciò nullameno all'opinione pubblica continentale le crisi ministeriali e la dipendenza parlamentare dei Ministri parvero l'essenza della Costituzione, e naturalmente così l'intesero le rappresentanze nazionali di recente create.

L'influenza decisiva delle basi sociali su queste condizioni

apparve evidente anche in Inghilterra nel secolo 19^o. Il crescere della società industriale, il sorgere di nuovi ceti medii, la coscienza ridestatasi nelle classi degli operai, che non trovavano campo d'azione nei limiti della Costituzione tradizionale, riempirono anche l'Inghilterra di insoddisfatte aspirazioni di riforma. In primo luogo si chiede una più estesa rappresentanza del corpo sociale. Poi, ottenutala, incomincia una trasformazione degli ordinamenti delle città, delle parrocchie, dei comuni, in tutta l'amministrazione politica ed ecclesiastica per mezzo di leggi parlamentari. Gli antichi rapporti fra le funzioni politiche e le classi possidenti si dissolvono. Si cerca di creare nuovi rapporti delle pubbliche funzioni colle classi medie. Le idee democratiche dietro il tipo americano trovano simpatica accoglienza nelle moltitudini. Nella nuova forma d'amministrazione politica e comunale l'Inghilterra sembra voler pigliar a prestito, dal continente cioè dalla Francia, altrettanto quanto il continente aveva imitato dall'Inghilterra nell'ultimo secolo.

Per quanto importanti siano queste ultime vicende, ciò che più di tutto importa studiare per conoscer la natura giuridica dello Stato Inglese è la costituzione prima del Reform Bill. In quell'antico organismo sono ancora visibili le tracce che nella divisa e complicatissima struttura tedesca sono così difficili a scoprire.

Dopo aver dato uno sguardo al tipo inglese ritorno allo studio più difficile delle condizioni politiche della Germania.

V.

Il Governo Giuridico nella Costituzione dell' Impero tedesco.

Il Governo giuridico nell' Impero tedesco ebbe mille anni or sono lo stesso punto di partenza come in Inghilterra, cioè dalle istituzioni carolingie.

L'impero universale di Carlo Magno si era diviso secondo le nazionalità. Dopo questa divisione le stirpi prettamente tedesche furono indirizzate a colonizzare l'oriente dell'Europa, ed a formare una particolare combinazione delle forme carolingie coi loro modi di possesso rurale.

Le attribuzioni dei Vicerè Carolingi si collegano con famiglie dinastiche e diventano diritti propri d'una nobiltà governante, che si abituò a consacrare le sue finanze e le sue forze alla difesa ed alla prosperità dello stato.

Nei territori dei Vescovi o degli Abatti le attribuzioni della costituzione carolingia si collegano colla loro posizione nella Chiesa Universale: per esse il clero diventa il primo Ordine dell'Impero.

Più tardi anche le Città Imperiali acquistano analoghe sovranità territoriale, e l'imperatore riconosce il Banco delle città imperiali.

Il concetto politico dell'Impero Carolingio non andò però perduto nella divisione per Ordini. I poteri d'ufficio divennero bensì per la loro confusione colla proprietà territoriale dei diritti proprii, ma non dei diritti privati. Essi sono pur sempre dei diritti conferiti, inseparabili da funzioni politiche ed obblighi di tutela, e dai diritti tradizionali dei sudditi. Il sistema feudale in Germania tenne a un dipresso la via di mezzo fra la forma politica dell'impero anglo normanno e la degenerazione in diritti privati che subì in Francia.

Il Re tedesco riunisce ancora nella sua persona tutte le autorità della Costituzione Carolingia, ma le esercita mediante l'autonomia amministrativa delle classi proprietarie del suolo, e ciò (a differenza dell'Inghilterra) dà origine ai *diritti proprii* di codeste classi.

I. L'Imperium esiste ancora colla facoltà di precezzo e di proibizione. Ma gli organi con cui esso si esercita diventano a poco a poco in forza dell'investitura ereditaria, estranei al

servizio personale del Re e sottratti al suo volere. Invece nella forma anglo-normanna l'investitura era sempre revocabile. Nello Stato temporale la proprietà conduce all'impiego, nello spirituale la funzione fa acquistare il possesso. Il Regno eletivo perde il dominio diretto sul corpo sociale, a favore degli Ordini correggenti. I diritti regi diventano solo *diritti riservati*.

II. Nella sfera giudiziaria il medio evo considera ancora il Re come il Giudice supremo sulle persone, sui feudi, e sulle successioni, nell'antico senso germanico. Tutti i diritti di giudicare sopra libere persone derivano dal Re. Ma l'autorità giudiziaria non può giudicare senza il verdetto dei pari (*iudicium parium*) che si divide in grande e piccola paria a tenore delle gradazioni del possesso. L'autonomia degli ordini o classi comprende anche l'indipendenza dei tribunali, risultante dalla nomina, dalla permanenza in ufficio e dalla collegialità degli Scabini. Mercè l'unione continua colla proprietà i diritti di giudicare divengono diritti propri degli investiti, di guisa che va in disuso perfino la concessione dell'investitura imperiale. Persino lo scabinato permanente diventa ereditario.

III. L'autorità legislativa, cioè il diritto del Re d'emanar ordinanze coll'adesione degli Stati passò alle Assemblee dei Magnati. I Grandi temporali e spirituali attorniano il Re e formano il suo Gran Consiglio per la guerra, la pace, nuovi ordinamenti importanti in affari temporali o spirituali in modo che il Diritto del paese non può esser mutato senza il loro consenso. Più tardi vi si aggiunge il Collegio delle Città libere dell'Impero. Un rapporto armonico fra Governo e Società spinge anche qui le classi governanti a partecipare alle importanti decisioni del Governo, nella stessa proporzione, con cui esse promuovono nella loro autonoma amministrazione la giustizia e la coltura dello Stato.

In niun altro paese d'Europa la nobiltà temporale e spi-

rituale ebbe parte sì grande colle sue prestazioni nell'esercito, nei tribunali e nella Chiesa, come in Germania all'epoca degli Ottoni; cosicchè la restaurazione della dignità imperiale si collegò naturalmente colla egemonia dei principi tedeschi.

L'accrescimento della dignità e delle universali attribuzioni di quest'« Impero Romano Germanico » rese però sempre più deboli le attribuzioni della Monarchia Nazionale all'interno. Accanto allo splendore ideale della dignità imperiale si rinforza sempre più profondamente il vincolo reale dei poteri militari, giudiziari ed ecclesiastici colla grande proprietà e coi grandi Comuni. Questa forza reale muta progressivamente le decisioni degli Stati dell'Impero in un *cogoverno* che paraлизza già colla sua pesantezza l'impero.

La divisione degli Stati secondo le grandi distinzioni della proprietà temporale od ecclesiastica, e più tardi anche di quella delle Città, lo svariatissimo contrasto d'interessi, rese difficili le deliberazioni talmente che la legislazione imperiale non fu mai organica, ma solo sussidiaria e complementare. Si limitò con diffidenza entro angusti confini la facoltà imperiale d'emanar regolamenti.

Avvenne così che l'interno ordinamento della Germania dipendesse sempre più dai membri degli Stati Generali e che lo sviluppo della *legge comune* non si facesse più col mezzo della legislazione generale, ma per mezzo della lenta ed ineguale introduzione di principi giuridici desunti dal diritto canonico e dal diritto romano nell'amministrazione della giustizia.

Di questa duplice complicatissima formazione politica noi dobbiamo esaminare ora soltanto l'ordinamento delle relazioni giuridiche nell'Impero.

Da un lato la posizione assicurata alle classi possidenti mediante l'unione dei diritti di governo colla proprietà fu una cagione di progresso eccezionale. Il *Iudicium parium* si svolge dal tribunale dei Principi sino al tribunale del villaggio.

Ognuno difende i proprii diritti difendendo quello dei suoi eguali e si abitua a rispettare i diritti altrui.

Ma dall'altro lato, i tribunali sono separati dalle barriere del possesso, e perciò la tutela non è sufficiente contro il superiore: laonde alle classi contendenti della società non rimane che il sistema primitivo della difesa individuale. Nè il tribunale dei Principi cui di rado si poteva ricorrere, nè la Corte dell'Impero medioevale, mancante di proprii Scabini, poterono riempire questa lacuna.

L'acume e la moderazione degli Stati imperiali istituì l'urgenza soccorso delle concordate paci territoriali e dei giudizi arbitrali.

La mancanza d'un'autorità giudiziaria efficace sulla nobiltà feudale fu sorgente d'un'estesa autonomia che le classi dominanti seppero far valere tanto nella sfera dei loro territori, quanto nelle Diete Imperiali.

La mancanza d'una legislazione cementante fra le classi ed il frazionamento dell'istituzione degli scabini nelle classi inferiori indussero ad aiutarsi in altro modo mediante le speciali autorità giudiziarie, laddove i confini tra l'amministrazione e la giurisprudenza rimasero lungo tempo oscuri. La necessità comune obbligò ad accogliere tacitamente le massime del diritto romano e del diritto canonico, come norme generali di diritto e di procedura.

Al termine del medio evo questi ausiliari giuridici erano così generalmente accolti che l'Impero ed il suo Capo rinunciarono nel modo più solenne alla difesa arbitraria, e sotoposero le loro contese ad un Tribunale Imperiale.

Ma codesta tardiva formazione d'una Corte Suprema (che l'Inghilterra ebbe sin dal 12° secolo) portava il suggello del tempo, nel quale ogni potere trovavasi diviso fra l'Imperatore e gli Stati Imperiali. L'istituzione di quel Tribunale Supremo non mise in evidenza l'unità suprema del potere politico ma

l'autorità degli Stati imperiali come Capi supremi dell' Autorità giudiziaria. E da ciò derivano la sommissione non assoluta ma condizionata dei membri di quegli Stati al Tribunale Imperiale, la riserva d'una revisione giudiciale, d' un ricorso *ad comitia* ed il diritto che presto sorgerà dell' Esenzione.

Ad ogni modo la costituzione giudiziaria così completata fu importantissima per tutto l'impero sotto i seguenti punti di vista:

1. La giurisdizione civile ebbe il suo centro di gravità in Giudici Collegiali stipendiati secondo il modello del tribunale della Camera Imperiale. Pei sudditi dello stesso territorio eravi oramai una sola Corte d'ultima istanza, mercè cui il diritto comune poté finalmente avere in Germania il suo pratico svolgimento. Pei processi contro individui ch'erano sudditi immediati dell' Impero, continuaron ad esistere i giudici arbitrali, e la Revisione mediante l'ingerenza irregolare degli Stati Imperiali. I Principi Elettori si sforzarono continuamente di sottrarre il loro intero territorio a questa giurisdizione, e il loro esempio fu imitato dagli altri Principi. L'Austria sin da principio, la Prussia dal 18° secolo si erano sottratte al Tribunale Imperiale: e così il tribunale supremo civile non ebbe più giurisdizione che sui membri minori degli Stati Imperiali. (17)

2. La giurisdizione penale tedesca non poté ottenere in tali emergenze un tribunale supremo comune. Mediante Riserva della sua suprema autorità giudiziaria tradizionale l' Imperatore poté costituire un Consiglio di Stato Imperiale, il quale era un tribunale penale supremo sopra i sudditi immediati dell' Impero, ed ebbe come Curia feudale suprema e corte amministrativa posizione analoga a quella dell' inglese Kings Bench. Né era Capo e Giudice supremo l' Imperatore stesso; il suo personale, la sua competenza erano collegati alla persona dell' Imperatore, cosicchè le funzioni di esso cessavano

colla morte dell' Imperatore. Ma la sua competenza fu sempre oggetto di contestazioni, esso fu sempre un oggetto di diffidenza e nel fatto ben presto si limitò la sua autorità ai minori vassalli imperiali. La deposizione d'un Vassallo rimase riservata ad una decisione complessiva dell' Imperatore e degli Stati Imperiali.

3. Il bisogno d'una giustizia amministrativa si fa sentire nell'impero al pari che in Inghilterra, ma non potè per la disparità delle condizioni, per la diffettosa legislazione, per l'unione poco efficace fra i Vassalli e per la mancanza d' organi esecutivi, avere che uno sviluppo iusufficiente. Ciò appare evidente nel paragone colle istituzioni inglesi:

I. Nella sfera della Polizia, la più importante per tutto il Diritto Amministrativo in Germania sino ai tempi nostri:

La separazione di un ceto di Signori Spirituali e di temporali coi loro vassalli e retrovassalli, l'ordinamento di città libere colle loro speciali condizioni giuridiche, resero verso la fine del medio evo, necessarii ordinamenti speciali per soccorrere ai più urgenti bisogni comuni dei Vassalli.

Così cominciano nel secolo 15° le ordinanze generali e speciali di polizia che comprendevano, secondo l'indole di quel tempo, il dovere generale dell'autorità *di provvedere al buon ordine ed alla prosperità generale*.

Prima vengono i sempre ripetuti Ordini di mantenere la quiete pubblica; ad essi si aggiungono nel 16° secolo gli ordini per mantenere la pace religiosa. Quelle ordinanze comprendevano non solo l'interdizione delle risse e della violenta difesa individuale, ma proibizioni di portar armi, di associazioni ed adunanzze pericolose, in ispecie provvedimenti contro certi *individui sospetti e pericolosi*. Anche la prescrizione generale di tener le strade libere e pulite ed altre clausole simili.

A tali misure proibitive si aggiunge la tutela positiva del pubblico bene e dei buoni costumi.

È proibita la mendicità, colla prescrizione *che ogni città e comune debba mantenere i suoi indigenti*.

Si tenta d'introdur l'unità di pesi e misure, congiunta con pene contro le falsificazioni, le truffe, le usure degli ebrei; si stabiliscono tasse per le osterie e pei salari.

Provvedimenti per promuovere i commerci, i mestieri e le manifatture; fomentar l'esportazione, restringer l'importazione: tutela contro pedaggi o dazi arbitrari, gli aggravi del commercio, la limitazione alle compre vendite, i monopoli ecc.: altri sulle vie, canali, torrenti, ponti ecc. Minuziose ordinanze monetarie per regolar la circolazione di monete tedesche od estere. Particolareggiati provvedimenti sulle industrie, sugli abusi delle corporazioni di mestieri, per regolare gli operai e gli apprendisti, specialmente contro il girovagare degli operai, si trovano continuamente sino alla fine del secolo 18°.

Regolamenti sulla gente di servizio con precetti sul modo di pigliarli e licenziarli, con tasse per le loro mercedi ed il loro vitto, come pure per quelli dei giornalieri in città ed in campagna.

Numerose ordinanze (spesso in disuso) sul modo di vestire e contro il lusso ecc.

Proibizioni di bestemmiare, giurare, ubbriacarsi, cantare di notte, saltare ecc.

Censura e sorveglianza sugli scritti, disegni, stamperie e librai, abusi di scolaresche od universitari.

La tendenza e lo scopo di queste leggi di polizia concordano in generale con ciò che in Inghilterra ed in Francia si riteneva necessario dall'autorità politica verso la fine del medio evo. Ma la composizione particolari dell'Impero tedesco rese necessario un altro modo di esecuzione.

Secondo il loro testo, queste ordinanze erano Comandamenti Imperiali, i quali specialmente in ciò che riguarda la pubblica quiete erano concepiti « In forza dell'onnipotenza im-

periale reale romana comandiamo a tutti e ad ognuno: Principi Elettori, Principi spirituali e temporali, Prelati, Conti, Baroni, Cavalieri, servi, Capitani, Prevosti, Visconti, Curatori, Pretori, Impiegati, Sculteti, Borgomastri, Giudici, Consiglieri, Borghesi, Comunità, ed a tutti gli altri, sudditi e fedeli nostri e del sacro romano impero, in qualunque grado, ordine, o dignità essi siano » ecc. Anche quando è indirizzata solo ai Signori ed alle Autorità l'Ordinanza Imperiale suona: *Stabiliamo, vogliamo, ordiniamo e comandiamo*.

Naturalmente l'emissione di simili Ordinanze era di competenza dell'Imperatore come supremo Giudice e Custode della quiete in forza dei diritti della Corona. Ma l'efficacia di quegli ordini dipendeva sin da principio dalla cooperazione dei vassalli dell'Impero. Esse vennero quindi emanate coll'approvazione degli Stati Imperiali anche quando non si fa menzione espresa del loro consenso. La crescente potenza ed indipendenza dei Grandi Vassalli dell'Impero dalla Riforma in poi restringe in confini sempre più angusti il diritto d'Ordinanza Imperiale. Abitualmente si riuniscono ed accordano i membri della Dieta Imperiale sui diversi provvedimenti da emanare ed invitano l'Imperatore a pubblicare gli Editti e Mandati relativi. Anche quando è l'Imperatore solo che ordina (come il Mandato di Massimiliano II contro gli abusi degli operai del 18 Marzo 1571) sono essenzialmente d'accordo colle decisioni precedenti della Dieta Imperiale.

Ancor più frequentemente si comanda o si fa facoltà a ciascuno dei Grandi Vassalli « di pigliar le misure necessarie nei loro territori, e di dar gli ordini corrispondenti » talvolta (come nel Parere Imperiale del 19 Giugno 1676) coll'espresso riconoscimento che « per la differenza delle terre, dei costumi, delle merci, e d' altre circostanze un'ordinanza generale non potrebbe essere opportuna. » Oppure come nel R. P. O. 1530 tit. 24 si dice in modo testuale: « Dacchè i salari, mercedi,

« monete, mestieri e lavori sono diversi in ciascun paese, vogliamo che ogni Autorità nel suo territorio emani un'ordinanza e precesto opportuno su tali oggetti. »

Quasi tutte le difficili e complicate misure di questo genere presuppongono che gli Editti generali dell'Impero si intreccino e connettano cogli Editti speciali dei Membri della Dieta. Una tale facoltà di emanar Ordinanza è loro attribuita come inerente alle loro attribuzioni giudiziarie e di polizia e deriva giuridicamente dal diritto Imperiale.

La legge nascente da codeste ordinanze è giusta il linguaggio tecnico del Diritto Romano un *Jus extraordinarium* essenzialmente diverso da quello applicato dagli Scabini. Entro la sfera consuetudinaria dell'Ordo Judiciorum, gli Scabini giudicavano in materia civile, e penale, in cui l'antico diritto delle Capitolari aveva soltanto valore di precesto del diritto consuetudinario.

Invece il diritto costituito dalle Ordinanze di Polizia non appartiene sin dalle sue origini ai tribunali giudiziari. Non era un diritto, che potesse scaturire spontaneamente dalla coscienza e dai costumi popolari; esso riposava essenzialmente sui precetti dell'Autorità superiore. Per metterli in esecuzione occorrevano molteplici istituzioni che nell'impero tedesco, a cagione dell'indipendenza dei suoi membri, dovettero assumere una forma particolare.

In primo luogo è da osservarsi una differenza fra le leggi *punitive* di polizia e le *amministrative*; questa distinzione determinata dall'indole delle cose, corrisponde alla distinzione inglese fra *convictions* e *orders*, che vige ancor attualmente.

I. Le disposizioni *penali* della Polizia imperiale sono indirizzate ai sudditi e comprendono quei provvedimenti nei quali, per raggiunger lo scopo, sembra sufficiente di ordinare o proibire *direttamente* ed *assolutamente* certe azioni od omissioni dei sudditi. Talvolta la legge fissa le multe pecuniarie.

oppure si minacciano espressamente pene arbitrarie ed indeterminate « quella pena che secondo le circostanze sarà stabilita dalla nostra Camera Imperiale » oppure « cadranno in disgrazia presso di noi, e secondo le circostanze da noi saranno pro arbitrio puniti. » Più soventi le Ordinanze della Polizia Imperiale si limitano a clausole che fanno facoltà od impongono l'obbligo ai Vassalli di proibire o di punire certi atti; di punirlo con pene personali e pecuniarie, nell'onore, nel corpo, nei beni, col sangue. In esecuzione di tali Ordinanze si emanavano gli editti dell'autorità locale. Ma una pena ad arbitrio poteva esser anche sancita direttamente dall'Autorità Imperiale. La esecuzione di essa incombeva all'Autorità locale, nella sua sfera ordinaria d'attribuzioni, nella quale erano ancor confuse le autorità giuridiche e di polizia. (Vedi più avanti Cap. VI). Quando, dapprima nelle Città, poscia anche altrove, gli organi della polizia e quelli della giustizia ordinaria cominciarono ad esser distinti, gli affari vennero divisi nel modo seguente:

a) I casi gravi sono deferiti ai Tribunali ordinari colla procedura regolare. Le clausole relative della polizia imperiale vengono pareggiate agli articoli della Costituzione Carolina.

b) I casi più lievi sono affidati alla « bassa giurisdizione » con procedura sommaria.

Non v'era assoluta differenza di trattamento, giacchè i crimini meno gravi erano dalla pratica giudicati con procedura sommaria.

2. La classe delle leggi di Polizia amministrativa comprende quelle che erano dirette come Ordini non ai sudditi ma alle Autorità locali, e che queste dovevano metter in esecuzione di caso in caso con ordini speciali dopo esame delle circostanze. Esse sono *mandata de non turbando, de non offendendo, non gravando, non contraveniendo, de praestando de-*

bitam obedientiam, de non inhibendo, mandata immissorialia compulsa, inhibitoria, cassatoria, restitutiva, praeceptiva, com' erano designati praticamente dall' Alta Camera Giudiziaria dell' Impero. Spesso presuppongono istituti ed organi d' esecuzione, specialmente la nomina di Commissari e Commissioni per la censura, per l' esecuzione dell' Ordinanza sul Clero ecc. A quei Commissari è imposto un giuramento d' ufficio speciale. Ma, in generale, quelle leggi contengono solo clausole attributive di facoltà: « Che le Autorità ed i membri della Dieta provvedano » « abbiano in grave considerazione » « Badino con tutta diligenza. » I Membri della Dieta debbono poi emanare i provvedimenti generali o speciali, creare gli istituti o gli organi esecutivi, per le quali bastano i mezzi coercitivi ordinari di polizia. (Pütter Istit. § 242). La motivazione generalmente assai vaga ed indefinita delle leggi di polizia amministrativa, era resa inevitabile dalla grande varietà delle circostanze locali e delle locali autorità, ed appunto perciò conduceva a frequenti applicazioni di pene per ciascun caso speciale.

Così si formò nell' Impero composto di tanti membri diversi, un *Sistema complessivo di Norme giudiziarie straordinarie* nelle quali l' autorità imperiale e la territoriale, la legge ed il Regolamento, l' ordinanza generale ed il decreto speciale, l' amministrazione e la giustizia s' intrecciavano insieme e si confondevano. Esse non incominciarono ad esser distinte sistematicamente che dal posteriore Diritto Amministrativo.

Quali Organi esecutivi di quel Diritto di Polizia erano a considerarsi:

Le Autorità immediate dell' Impero (Tribunali Imperiali).

Gli Organi Provinciali (Stati provinciali).

Le superiori autorità locali (Membri della Dieta Imperiale).

1. Per la pubblica pace, la pace di religione e per tutte le più importanti leggi di polizia l' Imperatore e la Dieta Imperiale riservarono sempre a sé medesimi la sorveglianza. Siccome in quegli argomenti, si tratta di presupposti disputabili di diritto e di fatto, i Tribunali Imperiali sono dichiarati solo competenti. Ma essi in fatto di Polizia sono (come in Inghilterra) funzionari del potere *esecutivo*. In conseguenza non applicano la procedura ordinaria, ma procedimenti più recenti, imitati da legislazioni straniere.

2. Per la quiete locale, le monete, le dogane, gli Stati Provinciali sono incaricati della esecuzione. Negli antichi Circoli Imperiali, gli Stati erano Corporazioni permanenti, che esercitavano quelle funzioni non come delegate, ma come loro proprie, ed a cui mancavano adatti organi e mezzi d' esecuzione. La debolezza generale di quest' esecuzione per parte delle autorità provinciali, le loro contese di competenza ecc., non lasciavano più quasi che un' azione morale alle leggi di polizia, in quanto i piccoli feudatari o le città non potevano allegare d' ignorare la legge imperiale o farsi beffe di essa. Però istituzioni opportune venivano fondate da accordi fra Stati Provinciali vicini.

3. Il centro di gravità dell' esecuzione delle leggi erano quindi le Autorità locali, i loro impiegati, e le amministrazioni comunali. Ma com' essi avevano l' onore e la sfera dell' esecuzione, così essi la reclamano come loro *diritto*. Siccome anche le decisioni dei Tribunali Imperiali contro i sudditi *mediati* per esser eseguite avevano d' uopo dell' autorità ordinaria locale, così i Membri della Dieta Imperiale pretendono essere indipendenti anche in fatto di ordinamenti di polizia. Nei casi però di negligenza per parte loro il Fisco dell' Impero li denuncia presso il tribunale imperiale secondo la clausola:

« E se alcun' Autorità nell' esecuzione di quest' ordine fosse

pigra o negligente, il nostro fiscale imperiale dovrà procedere contro essa avanti la nostra Camera Imperiale. »

Nell'Ordinanza di Polizia Imperiale (Tit. 10, Tit. 14, § 8) si cita una serie di casi che generalmente si pigliavano come regola.

In primo luogo devono le Autorità locali applicar le pene ed hanno diritto di percepire le multe.

In secondo luogo il Fisco Imperiale procede, se i membri della Dieta trasgredirono essi stessi la legge od omettono di farla eseguire.

Si fa espressa menzione di questa facoltà del Fisco nelle trasgressioni contro la pace pubblica, la pace religiosa, la polizia e le monete dell' Impero: ma essa potè esser di rado applicata di rimpetto all' indipendenza dei Vassalli, e cadde presto in disuso. La diversità dei territori, la mancanza di Impiegati esecutivi dell' Impero, la lentezza e minutezza delle procedure presso i Tribunali imperiali, resero sempre più difficile un efficace controllo dell'esecuzione delle leggi imperiali.

Ed altrettanto difettiva riesci la tutela dei sudditi contro gli abusi di potere.

Nell'ordine dei modi e gradi dell'esecuzione eravi pure una tutela del diritto individuale.

Nei casi in cui i Tribunali Imperiali erano immediatamente competenti, si era provveduto colla procedura alla possibilità d' aver adito ad essi.

Nei casi di competenza delle Diete Provinciali, vi era pure possibilità d' un istanza legale.

Quando le Autorità locali facevano eseguir le leggi di polizia, rimaneva ai sudditi il ricorso all' Imperatore, ed ai tribunali fungenti in suo nome. Questo diritto di reclamo nel contentioso di polizia era specialmente stabilito nella facoltà di decidere « ad instantiam subditorum. »

I privati potevano però ricorrere al Tribunale Imperiale

contro gli ordini e le disposizioni di polizia emanati dall'Autorità locale di propria iniziativa. Poichè l'autorità del Signore territoriale era una parte dell'autorità giuridica delegatagli, veniva quindi nell'ordine delle istanze indirizzate all' Imperatore ed all' Impero, contro gli abusi di potere ed autorità, istanza che deve risalire alla fonte da cui l'autorità stessa deriva. (18) Nascevano quindi le seguenti forme di procedura.

È accordata in primo luogo ai sudditi un'azione (Mandats process) anche contro la loro autorità locale per ogni fatto « che è in sè stesso contrario al diritto od alle consuetudini, » e ciò in forza della clausola generale « propter factum nullo modo justificabile » però sotto certe condizioni, specialmente di comprovare che le cose esposte siano *verisimiliter narrata*.

Questo Mandats process appare presso il Consiglio di Stato Imperiale come Rescripts process. In molti casi la forma più facile del Rescritto era preferita, ma le conseguenze legali erano per lo più identiche.

I sudditi hanno pure un appello Extra-Giudiciale nei casi in cui l'Autorità locale « Vi potestatis » aggrava i sudditi con pesi, multe o precetti ed inibizioni ingiuste senza il concorso dei Giudici.

Alcune massime di procedura speciali sono prescritte nei casi in cui il Fisco Imperiale denunzia le trasgressioni di polizia: così è detto che l'accusa deve subir prima un esame in camera di consiglio.

Nelle questioni di violazione della pace pubblica è statuita una forma speciale di processo sulla domanda della parte, con aggiunta di mandatis de non offendendo ecc.

Apparentemente questo è un mezzo di sussidio giuridico assai esteso, specialmente perchè le clausole ne sono formulate in modo assai vago e generico « perchè non è possibile di designare tutti i casi nei quali si può accordare tale mandato. »

(R. A. 1594, § 9). Questa indeterminatezza fu spesso oggetto di frequenti lagnanze dei principi e delle città imperiali nella Dieta.

Ma per quanto sembri ampio questo diritto di rimostranza, esso fu nel fatto assai ristretto nella forma e nella sostanza.

In primo luogo il suddito non ha *formalmente* alcun diritto di lagnanza: perchè il diritto di polizia quale si svolse non gli dà nè la rimostranza, secondo il diritto tedesco, nè l'azione civile del Diritto Romano. Queste contestazioni amministrative sono assai diverse dalle azioni possessorie o petitorie sovra il possesso d'una sovranità territoriale o sopra un diritto reale, come erano agitate alla Dieta Imperiale frequentemente perchè quei diritti erano riguardati feudalmente come un *utile dominium*. Per quelle istanze amministrative non si trovavano analogie che nelle leggi straniere, nell'*appellatio canonica*, nei processi per rescritti e nella *querela* del Diritto amministrativo romano. Questo genere d'affari è quindi designato nei Tribunali Imperiali come affari *mandatorum vel simplicis querelae*. Il Barone di Cramer le chiama *causae politicae ordinationis*. Questa sfera d'affari è affatto separata dal sistema delle istanze civili e penali. La giurisdizione ordinaria non è da essa nè limitata nè allargata. Quindi se secondo le massime del diritto civile era fondata un'istanza, questa aveva corso accanto alle rimostranze nascenti dalla legge di polizia. La massima che una rimostranza contro disposizioni di polizia nasce da un titolo speciale, *jus speciali titulo acquisitum*, è antica nei concetti del nostro diritto pubblico.^(18b)

Il diritto di rimostranza è poi *nel fatto* limitato per l'indole stessa dell'affare. Un Collegio di Giudici lontano non poteva in cose di polizia nè esaminare a fondo le circostanze di fatto, nè l'opportunità e l'equità della misura di polizia. Esso doveva naturalmente fidarsi delle relazioni delle Auto-

rità locali, e già per ragioni sociali l'azione del Tribunale Imperiale doveva esser limitata in genere ai casi di evidente trasgressione di competenza od abusi di potere in *fraudem legis* o, secondo l'espressione di Moser « *in causis atrocibus vel aperte iniustificabilibus*. » Come per l'indole sua il « *Writ of mandamus, of certiorari* » ebbe poche applicazioni in Inghilterra così avvenne in Germania prima ancora che quel diritto fosse espressamente limitato dalle leggi imperiali. Ed in pratica anche qui accadde che non si desse un valore sospensivo alle rimostranze in fatto di polizia.

Agli stessi membri della Dieta l'intervento dei Giudici dell'Impero pareva un'invasione sul loro tradizionale dominio, che fu sempre veduta con gelosia. Già da tempo antico una rimostranza contro i Principi Elettori era considerata inutile. E bentosto essendo considerati come diritti politici propri anche quelli delle minori autorità locali, così tutti i Vassalli minori dell'Impero si fecero un punto d'onore, durante due secoli, di frenare nei più angusti limiti questo diritto d'istanza ai Tribunali Imperiali.

Già la Decisione Imperiale del 1594 § 94 e 95 dichiara che tali « *gravamina jure et vi potestatis atque jurisdictionis* » non siano da accogliersi leggermente nè possa iniziarsi il procedimento se non quando fosse dimostrato *verisimiliter*. Con grande energia ciò fu inculcato ai Tribunali dell'Impero.

Dopo la pace di Westfalia il potere politico territoriale fu grandemente rinforzato ed espressamente promesso che ogni infrazione della sovranità di ciascun Membro dell'Impero in cose politiche, religiose o di polizia sarebbe vietata. (I. P. O. Art. 1, § 8). L'I. R. A. 1554, § 105, 106, ingiunge al Tribunale della Camera Imperiale di non accogliere facilmente i processi contro le Autorità locali, ma di assumere informazioni « specialmente in cose di Polizia che si riferiscono alle Arti e Mestieri, spetta all'autorità locale e dello status publici di esa-

minare le circostanze d'interesse locale prima che il Giudice Imperiale ammetta il processo: tali istanze devono quindi esser rinviate alla locale autorità.

Il Barone di Cramer dimostra che nel secolo XVIII la pratica era che nelle contestazioni su disposizioni di polizia si metteva spesso la *clausola expressa che con esse si contendeva solo privatamente fra le parti in via d'appello, senza voler discuter l'ordinanza di polizia.* Quando poi si trattasse di far mutare l'ordinanza secondo i tempi e le circostanze, allora la cosa diventava *mere politica* ed era esente anche dalla giurisdizione imperiale.

Questa tendenza si accentua sempre più nelle Capitazioni Elettorali posteriori nelle quali l'Imperatore promette di mantenere i sudditi nella loro debita obbedienza verso il signore territoriale, di non esentarli dalla loro sudditanza e giurisdizione, e specialmente in ciò che tocca la sovranità locale di non concedere « *ad nudam instantiam subditorum mandata protectoria o conservatoria* », ma invece di proceder in via di transazione. « *Ma ancorchè sia fondata la giurisdizione, tuttavia prima di rilasciar mandati, accogliere i rapporti e le replicate dell'autorità locale, e quando appaiono equi i ricorsi dei sudditi dar luogo sollecitamente al processo, ma trattanto mantenerli nella dovuta obbedienza verso le Autorità locali.* »

Il risultato complessivo di questo procedere è analogo allo sviluppo della giustizia di controllo in Inghilterra presso le Corti Regie. Qua come là la natura delle cose ha prevalso. Un Collegio di Giudici lontano dalla polizia locale e dalle circostanze del luogo non può intervenire nelle particolari disposizioni di polizia, può decider difficilmente sulle circostanze del fatto come sull'opportunità del provvedimento. In ogni polizia amministrativa si sente inoltre il danno d'una divisione dell'autorità, che risulta dall'intervento d'un Giudice

lontano nell'azione quotidiana dell'autorità locale. Come il writ of certiorari inglese, così il Diritto Imperiale si limita ai casi di mala interpretazione della legge, di evidente ingiustizia o di abuso di potere in *fraudem legis*. Come in Inghilterra il writ of certiorari fu sino ad oggi da numerose leggi tolto ai sudditi e mantenuto soltanto nell'interesse della Corona, così le leggi imperiali tedesche resero puramente eccezionale l'intervento dei Tribunali Imperiali in affari di polizia *ad nudam instantiam subditorum*.

Certo, era praticamente sentito il bisogno di dar ai sudditi un più ampio mezzo di difesa: e va anche oltre il bisogno la tendenza dei tedeschi a far rimostranze contro la polizia. Il pericolo dell'abuso dell'autorità di polizia consiste specialmente in un'applicazione cavillosa dei regolamenti per cause apparenti, ed ancor più nella non equa loro applicazione per o contro certi individui od in una sistematica parzialità. A questo punto vitale non si può provvedere generalmente mediante la giurisdizione d'un tribunale superiore. Anche la legge inglese non potè ovviare a ciò, fuorchè mediante la giurisdizione *amministrativa* in 1^a e 2^a istanza, perché il controllo sopra l'azione coattiva della polizia è inseparabile dall'esecuzione ed appartiene al potere esecutivo. Questa parte della tutela giuridica non potè costituirsi anche in Germania che mediante un'organizzazione speciale delle autorità delle provincie, circondari e comuni. Essa fa quindi parte del Diritto territoriale (V. cap. VI), che in ciò come nel resto forma il complemento della struttura giuridica dell'Impero.

Se la legislazione imperiale risulta manchevole nel suo sviluppo rispetto all'amministrazione della Polizia, ciò accade pure negli altri rami del Diritto amministrativo, di cui toccheremo ora seguendo lo stesso ordine che abbiamo tenuto quando trattammo dell'Inghilterra.

II. Nella sfera dell'amministrazione militare vi sono anche nell'Impero tedesco tendenze ad una regola fissa e principi di un diritto amministrativo. Colla decadenza della milizia feudale, col sorgere di milizie nelle città, col crescer d'importanza della fanteria, si resero necessarie ripetute ripartizioni delle reclute da prestarsi da ciascun membro della Dieta. La matricola di Worms del 1521 e le posteriori decisioni imperiali stabilirono determinati contingenti. Quella del 1570 conteneva i principi di una Legge organica che all'epoca della guerra dei 30 anni parve naturalmente invecchiata. I membri della Dieta riservano per sè in ogni caso la fissazione del contingente. Sulle innumerevoli domande dei Vassalli per la « moderazione » del loro contingente in seguito a mutate circostanze, non poteva decider nessun Tribunale, ma solo la Dieta Imperiale. Pei Membri minori della Dieta, l'Ordinanza di Circolo Imperiale ordina un sistema d'amministrazione autonomo, in cui ogni Signore del Circolo doveva provvedere da sè al reclutamento, al soldo, alla provianda e alle munizioni. L'amministrazione militare dell'Impero si trovava in tali strettezze che dovè lasciare tutto alle autorità locali. Non si potevano dar norme legali uniformi nè per la frammentaria amministrazione militare, nè per le prestazioni dei sudditi circa la difesa di ciascun loro territorio. Si comprende quindi che fosse espressamente accordato ai Membri della Dieta che nè essi nè i loro sudditi sarebbero indebitamente gravati di prestazioni nelle fortezze, piazze e guarnigioni che i sudditi nei loro ricorsi « non sarebbero uditi al Tribunale Imperiale » ma respinti a *limine judicio e sulla debita paritio* riman « dati ai loro Principi e Signori, e che niun Mandata nè pro « teoria sarebbe rilasciato in fatto di jura armatura, se « quelae, difesa del paese, guarnigione di fortezze o manteni « mento di guarnigioni. »⁽¹⁹⁾

Lo sviluppo giuridico-amministrativo fu anche qui rinviato

alla legislazione territoriale, e si trova in questa contemporaneo all'introduzione del servizio personale.

III. L'amministrazione finanziaria riposava nel medio evo su prestazioni materiali in natura, sui beni demaniali, dogane, e regalie. Ma queste Rendite ereditarie della Corona andarono in gran parte perdute in seguito a concessioni feudali senza trovar compenso corrispondente nello stabilimento delle imposizioni.

La tassa sulla rendita (Geminen Pfennig) ch'era stata introdotta all'epoca della guerra degli Hussiti cadde presto in disuso in seguito alla resistenza ostinata dei Membri della Dieta nel XVI secolo. Le imposte straordinarie accordate di quando in quando erano distribuite sulla base dei contingenti. Per la sola imposta permanente dell'Impero destinata a mantenere il tribunale della Camera imperiale si stabilì una matricola speciale, che fu emendata spesso dalle decisioni della Dieta. I Membri della Dieta pretendono sempre che non si aumenti il contingente fissato, e gareggiano nel reclamare diminuzioni.

Per raccogliere le imposizioni imperiali i sudditi di ciascun Membro della Dieta dovevano contribuir solo in quanto i beni camerale del Principe territoriale non bastassero. L'enorme diversità di questo modo di contributo nei diversi territori rese impossibile alle autorità imperiali di stabilir norme fisse di riparto. L'Impero dovè limitarsi a raccomandare « giustizia ed equità, » senza poter formare una stabile legislazione.

In analoga condizione sono i controlli giuridici dell'Amministrazione finanziaria.

Da un lato il Fisco Imperiale può agire direttamente presso il Tribunale Imperiale per gli arretrati, e le imposte costituzionalmente stabilite: dall'altro lato egli può chieder la punizione delle trasgressioni in materia di dogane e gabelle presso la Camera Imperiale in modo analogo all'uso inglese.

Per l'opposto, nè un Membro della Dieta, nè i privati hanno diritto di lagnanza verso la cassa dell'Impero. I poteri politici organizzati per classi non accordano quasi mai diritto di querela contro il loro proprio interesse. Il Diritto Inglese lo accorda solo indirizzato al Re per mezzo del R. Cancelliere: nell'Impero tedesco non si conoscevano che numerosi reclami per abbassamento delle tasse.

Era più favorevole la condizione del suddito verso il suo signore territoriale, tuttavia giova far importanti distinzioni.

1. Pel contentioso fra il Fisco ed i Privati la legge tedesca accorda avanti ai tribunali ordinari un'istanza, la quale è nata dall'origine stessa del territoriale dominio. Finchè i *domini terrae* del medio evo stavano rispetto agli abitanti dei loro territori con un complesso di diritti giuridici, di difesa, e di godimento, era naturale che vi fosse per sudditi adito al tribunale del signore per collisioni di proprietà. Quando più tardi le massime del diritto romano sul *Jus Fisci* furono conosciute, le *romanae actiones adversus fiscum* non parvero estranee alle generali consuetudini. Mentre si manteneva qui come nel resto l'azione privata già in uso, le si mettono ai fianchi le *romanae actiones*, e seguono la stessa via. Nasce da ciò un'espansione dei mezzi giuridici contro il Fisco, ignota, in tal grado, in Inghilterra ed in Francia.

2. Il diritto di Regalia invece erasi già sviluppato da sè come un diritto regio ed era passato nei Principi Elettorali e negli altri Membri della Dieta per investitura feudale. Contro gli aggravi sulla proprietà e sui beni portati da questo *Jus extraordinarium*, non v'era querela che mediante un *Jus speciali titulo acquisitum*. Ma siccome ogni diritto regale dei Vassalli era derivato dal diritto imperiale, competeva al suddito un diritto di rimostranza presso l'imperatore contro l'abuso dell'autorità locale. L'istanza veniva di fatto e di diritto istituita, come in materia di polizia, presso i Tribu-

nali dell'Impero. Nasce quindi per questi casi un diritto di querela analogo a quello in fatto di polizia.

3. Anche il diritto dei Vassalli di tassare i loro sudditi era un nuovo diritto di sovranità derivato in parte dalle obbligazioni dei Vassalli verso l'Impero, in parte da accordi colle rappresentanze locali, in parte da consuetudini speciali. Contro questo nuovo *Jus extraordinarium* non bastava, come in cose di polizie, l'invocare la libertà del possesso: occorre un'istanza al Tribunale Imperiale contro l'abuso del sovrano territoriale, se questi senza l'appoggio di alcuna legge imperiale, senza accordo colle Camere locali, o contro la consuetudine, esigeva tasse arbitrarie. Così è massima del Diritto Imperiale: « che quando lo Stato agisce come Fisco dirimetto ai sudditi in questioni pecuniarie e di proprietà, ha luogo la via dei tribunali ordinari: ma contro l'abuso del potere politico, l'istanza non può farsi che innanzi alle Autorità Imperiali. »

Però non era facile distinguere bene queste due sfere giuridiche, specialmente per le dispute sulla natura delle Regalie minori, e vi era una tendenza a portar nel novero delle *actiones adversum fiscum* le contese sulle regalie. Per questo riguardo dichiara il Recesso Imperiale del 1594 che quando l'Autorità compare come parte, e non come autorità ufficiale, ha luogo la semplice querela, e tali affari si devolvono al Giudice di prima Istanza, cioè ai tribunali ordinari.

La querela per abuso del diritto di regalie o di tasse, ha un andamento analogo a quello in materia di polizia. Anche qui la natura delle cose dimostrò che un Collegio lontano di giudici non può esaminare le intricate circostanze di fatto, nè l'esistenza d'una reale necessità dell'imposta, nè l'equità o l'opportunità del modo di ripartirla. I Tribunali imperiali si limitano quindi anche qui alle *causae atroces vel aperte injustificabiles*. Più frequenti appaiono nella pratica della Camera

Imperiale le istanze per dazi arbitrari, accise, gabelle, prestazioni di lavoro, appropriazione indebita di beni per parte del Fisco sotto pretesto di regalia forestale, violazione di trattati mediante accrescimento di tasse contro i patti espressi.

Ciascun Vassallo impegnava il suo onore alla limitazione della competenza dei tribunali imperiali, ed inoltre ne faceva una questione d'indipendenza. Quindi nascono dichiarazioni della Dieta imperiale analoghe a quelle già accennate in fatto di polizia. Il più recente Recesso Imperiale raccomanda di non accogliere facilmente le istanze dei sudditi e dei cittadini contro le loro autorità, ma di far prima rapporto all'Imperatore. Le capitolazioni elettorali dal 1663 in poi ripetono l'assicurazione che i sudditi « saranno tenuti nella debita obbedienza verso i loro governi, e che nè sotto il pretesto dell'alta sovranità, nè sotto alcun altro potranno esser esenti e liberi dalle tasse, decime, pesi ed obblighi regolari e consueti. »

Si dà istruzione ai Tribunali Imperiali di rimuovere tali istanze a *limine judicii* e di ammonirli alla debita obbedienza in ispecie quando si tratti di Regalie, di *jura collectarum*, *sequelae ecc.*, non si devono emanar mandata ad *nudam subditorum instantiam*: ma prima riferire, e quando può farsi luogo alla giurisdizione imperiale, obbligare nel frattempo i sudditi ad obbedire. (20)

IV. Nella sfera dell'amministrazione comunale, nella quale l'inglese self-goverment forma l'istanza giuridica d'appello, vi ha pure nelle Città Imperiali tedesche un'istanza d'appello per l'esercizio del loro potere giudiciale, finanziario e di polizia. Anche qui la querela si promuove presso i Tribunali dell'Impero, ed apparivano pure le difficoltà dell'intervento di Giudici Collegiali lontani. L'istanza superiore dei Tribunali Imperiali si limitò anche qui alle *causae atroces*. Fu per l'evidenza del caso che il Tribunale Camerale procede

contro i Strohdächer in Wetzlar. Fu per eccezione che nel 1795 la Camera Imperiale condannò il magistrato di Nordhausen a sopprimere un'ordinanza per l'aumento della tassa detta *Schrotgeld* « mentre questa deve rimanere una tassa equa, senza aggravio dei sudditi, ed in rapporto colla loro facoltà ed industria. »

In questa misura, i Tribunali Imperiali rimasero l'istanza suprema in affari di giustizia, di polizia e di finanza. Senza quella un reggimento comunale senza freni avrebbe recato seco intollerabili abusi. Come per gli altri Vassalli minori, così anche per le città, il diritto imperiale fu un indispensabile complemento politico. (20 a)

Il risultato di questa organizzazione fu un controllo giuridico sufficiente per la *legalità* delle tasse imperiali e territoriali, mediante l'azione del Fisco da un lato, della querela per parte dei sudditi. Mancò però la tutela contro l'ingiusto esercizio del diritto di Regalia, contro i parziali riparti di tutte. Un rimedio a ciò non si trovò che nel recente Diritto Amministrativo tedesco. (V. Cap. VI).

V. La giurisdizione amministrativa ecclesiastica ebbe in Germania un andamento particolare.

La Chiesa cattolica romana aveva sviluppata la sua giurisdizione, la quale, in corrispondenza colle idee germaniche, decideva in via contentiosa e formale di processo le questioni sui diritti canonici. La competenza dell'autorità ecclesiastica sulle *Res spirituales*, la decisione sulle elezioni contestate, comprende tradotta in linguaggio temporale, casi normali di giurisdizione amministrativa.

La rigorosa autonomia della Chiesa aveva inoltre cagionato collisioni fra essa e lo Stato, le quali risolte per mezzo di trattati e di decisioni imperiali, costituiscono una parte del Diritto Imperiale. Fu ammesso come di comune diritto il Ricorso per abuso dell'autorità ecclesiastica, ed il diritto dell'Im-

peratore di reprimer questi abusi fu derivato dalla sua Dignità di *Advocatus Ecclesiae*. I Tribunali imperiali si dichiaravano competenti, in nome dell' Imperatore e dell' Impero, in analogia degli affari di Polizia: ma l' istanza poteva esser anche mandata direttamente all' Imperatore, o per mezzo della Dieta. Tanto la parte lesa quanto il Fisco avevano facoltà di promuovere l' istanza.

La Riforma portò in questi rapporti giuridici un elemento di divisione che non cessò se non colla pace di Vestfalia e colla parità delle religioni. Ne risultò una lunga serie di massime legali sull' anno normale (1624) sugli altri limiti del *jus reformati* e sul diritto dei sudditi alla libertà religiosa.

Ma queste massime rimasero l' oggetto d' incessanti contestazioni sull' interpretazione e l' applicazione loro e fecero nascere l' istituzione particolare all' Impero tedesco d' una Giurisdizione amministrativa sulle rimostranze per religione « cioè sulle istanze dei sudditi contro atti dell' autorità per violazione delle leggi imperiali in affari religiosi. » Questi gravami hanno una giurisdizione propria *ex jure pubblico* e garantigie di procedura legale, ma colle distinzioni seguenti.

1. Nei casi evidenti d' un fatto nullo modo justificabile la decisione è recata da un Mandato del Tribunale Imperiale.

2. In caso di contestazione sul fatto si fa luogo ad una sommaria *causae cognitio* per preparar la decisione sulla questione di diritto:

3. Invece la lite sull' interpretazione della legge dev' esser decisa fra i Membri della Dieta che in questo caso (*in causis religionem directe vel indrecte concernentibus*) possono costituirsi in parti e sono chiamati ad un amichevole composizione.

La difficoltà principale era anche qui la mancanza d' organi esecutivi: poichè l' ordinamento provinciale a ciò stabilito aveva in molti luoghi rappresentanze scisse in maggioranze

cattoliche od evangeliche. Prevedendo queste circostanze la pace di Vestfalia aveva ricorso al principio medioevale che ciascuno si difenda da sè, se entro tre anni non era stata eseguita la sentenza, ed ogni tentativo amichevole era stato inutile: in quel caso ogni Membro partecipe della pace potrebbe pigliare le armi e farsi ragione da sè. È questo un lato caratteristico della giurisdizione amministrativa nell' Impero. Riconoscimento d' un' azione giudiciale dei sudditi: determinazione dei luoghi, modi e forme di giudizio — ma infine l' impotenza reale dell' Impero frazionato in ceti ad adempier le sue funzioni politiche.

Se si considera ora nel suo insieme questa Organizzazione del Diritto, si vede esistere una giurisdizione di diritto pubblico, la quale in primo luogo mira alla protezione dei Vassalli dell' Impero, ma serve anche secondariamente a difendere i sudditi contro disposizioni ingiuste dell' autorità locale. Il Consiglio di Stato Imperiale ed il Tribunale della Camera Imperiale hanno parecchie analogie colla posizione delle Corti Regie Inglesi. Il bisogno d' una giurisdizione amministrativa apparecchia negli stessi casi. Ma la divisione delle classi e delle rappresentanze dell' Impero impedisce che si giunga ad una completa ed efficace organizzazione legale. I diritti di sovranità politica dei Vassalli essendo considerati come diritti *proprietà* ed il territorio imperiale essendo diviso in molti territori, ne fu scemata grandemente la protezione legale dei sudditi. A misura che la sovranità territoriale si trasforma da una somma dei diritti ereditari consuetudinari, concessi, allargati della proprietà signorile in un sistema generale di attribuzioni politiche, un Collegio di Giudici straniero e lontano è sempre più impotente a controllare l' amministrazione interna di ciascun governo.

In forza del continuo rinforzarsi della sovranità territoriale

che spinta dalla inesorabile necessità pretese nuove ed eguali prestazioni dai sudditi, era sorto il bisogno d'un controllo giuridico per guarentire un trattamento eguale dei sudditi verso il governo. Ma per questo nuovo compito mancavano nel l'Impero tanto le norme generali quanto gli organi esecutivi.

L'Impero diviso per religioni e per classi non potè più portar a compimento alcun ordinamento di generale amministrazione. L'autonomia dei Circoli imperiali divisi pure in classi diverse era del pari disadatta ad esser organo responsabile nell'esecuzione delle leggi imperiali. Persino la funzione giudicativa dell'Impero si trovò paralizzata dalla massima che i giudizi del Tribunale Imperiale contro sudditi mediati non potessero esser mai eseguiti che per mezzo dell'autorità territoriale: e quelli contro i membri della Dieta non altrimenti che per mezzo dei Direttori o dei Principi di ciascun circolo.

Sotto nome e reminiscenze monarchiche l'Impero si trasformò in un governo collettivo di Membri della Dieta, che abdicò alle sue funzioni importanti all'interno ed all'estero a favore di ciascuno di quei membri. La costituzione imperiale continua ancora solo negli scopi governativi complementari seguenti, cioè

Pei membri più deboli della Dieta, le città, i baroni imperiali, in quelle funzioni politiche che un piccolo stato non potè mai compiere in alcun tempo da sè stesso:

Pei grandi Territori, cogli effetti d'uno Stato Federale, quando occorreva mantenere la pace all'interno od all'estero.

Per il complesso della società tedesca, come una guarentigia comune del mantenimento dei privilegi di ciascun ordine di cittadini e della continuità giuridica nello svolgersi dello Stato moderno.

Il tutto era un Corpo politico impacciato, efficace solo nel senso difensivo, nel quale ormai tre grandi formazioni poli-

tiche — l'Austria, la Prussia, e l'Impero smembrato, si trovavano l'uno rispetto all'altro con un vincolo rallentato. Gli antichi privilegi erano già talmente distrutti e sepolti dalla burocrazia moderna, dal sistema di imposizioni e dal servizio militare che un urto esterno doveva farli scomparire affatto.

Ma quando la procella rivoluzionaria francese pose termine all'Impero tedesco ed alla sua Dieta, era sorto nel frattempo lo Stato Territoriale ed era pronto ad assumere ed adempiere le funzioni di un vero Stato.

VI.

Il Governo Giuridico nel Diritto pubblico territoriale tedesco.

Fino al finire del Medioevo la sovranità territoriale tedesca era ancor una somma di diritti dei Conti ereditari, di concesse regalie e di parecchi altri simili poteri che avevano per fondamento non solo gli abusi della forza, ma anche le necessità sociali.

Nello sforzarsi di estender la loro potenza i signori del paese incontrarono la resistenza di altri signorotti del paese (Cavalieri, Prelati, Comuni rurali ecc.). Le classi proprietarie del suolo, che esercitavano nell'esercito, nei tribunali e nella chiesa una parte rilevante delle funzioni politiche, pretendevano d'aver pure il voto nella direzione degli affari del paese, e l'ottennero in parte colla violenza, in parte mercè la concessione di tasse, in parte per consuetudini o per trattati. Il rapporto fra la Dieta provinciale ed il Governo è nei grandi territori analogo a quello esistente fra l'Imperatore e la Dieta Imperiale: ma più incompleto e disforme, giacchè l'autonomia dei Membri della Dieta, radice del diritto *dietale* era meno sviluppata che nell'Impero ed in modo più ineguale.

Era comune del pari a questa duplice formazione dell'Im-