

concetto dei diritti ben acquisiti circoscrive la competenza civile (Putter Istit. § 119). Invece il contenzioso sull'esercizio dell'alta sovranità dello Stato spetta alle autorità amministrative. Le ordinanze emanate nei diversi stati tedeschi sulla competenza delle Autorità riproducono per lo più testualmente la dottrina dei giuristi dell'epoca, e questi citano il testo delle leggi sulla competenza. (Vedi Struben, Berg, Hommel, Böhmer ecc.).

Putter formula sistematicamente quel complesso di disposizioni così pel diritto Imperiale come per quello territoriale. Niuno nemmeno i giuristi dell'epoca avvertirono che l'ordinamento sociale su cui si fondavano quelle disposizioni era fracido e presso a ruina ⁽⁵⁶⁾. L'Impero cadde, e con esso quel velo sottile sotto il quale il Diritto Territoriale si era sviluppato, dando una nuova forma allo Stato tedesco.

Pei rapporti fra la giustizia e l'amministrazione la ruina dell'Impero ebbe poca importanza. I processualisti continuarono a rappresentar quei rapporti nei modi consueti e cercano di formular una regola precisa come Gönner dichiarando « Che l'Autorità giudiziaria non deve sentenziare che nei rapporti di diritto privato » Carlo von Pfizer nel suo scritto sui limiti fra l'Amministrazione e la Giustizia (1828) dice. « La sovranità territoriale è divenuta piena ed intera (dopo la caduta dell'Impero). Non vi è più un'Alta Sovranità imperiale che limiti i diritti del Governo, ed i Tribunali Imperiali sono scomparsi. I tribunali territoriali non potrebbero più esercitar le funzioni che i Giudici Imperiali esercitavano. Ma nulla fu sottratto alla loro competenza speciale. Come il Capo dell'Impero non era sottratto ai Tribunali Imperiali in quanto concerne la sua sovranità, così sotto questo riguardo non lo erano i capi del governo territoriale ai loro tribunali. »

Nella propria cerchia d'affari, esiste adunque, accanto ai

Tribunali ordinari, secondo Pfizer, una *giustizia amministrativa* la quale ha per oggetto il *rapporto di sudditanza* dei privati. Per esercitar rettamente questa giustizia si forma nel seno dell'amministrazione una giurisdizione che è analoga al sistema dei tribunali ordinari nella permanenza degli Impiegati, nella procedura, e nella serie delle istanze. Se si volesse affidar tale giurisdizione ai tribunali ordinari, bisognerebbe formar speciali sessioni con un personale distinto, che tenesse conto dell'opportunità delle leggi di polizia, di finanza ecc. Finalmente Pfizer propone alcune misure come la creazione d'un'Alta Corte Amministrativa composta parte di Giudici parte di Amministratori, con una procedura in contraddittorio, ma sommaria ⁽⁵⁷⁾.

In fatto, i giureconsulti avevano un modo di vedere molto spiccio su tale argomento. Si riconosceva la necessità di non togliere il contenzioso alle Autorità amministrative. Ma si riconosceva espressamente l'obbligo delle medesime di procedere con imparzialità, com'era abituale ai funzionari tedeschi.

A quell'epoca comincia l'invasione delle idee costituzionali francesi, e l'organizzazione dell'amministrazione tedesca cade in disfavore. F. Klüber è per quell'epoca l'autorità principale. Egli inaugura il metodo recente degli scrittori tedeschi di diritto pubblico, nel quale s'intrecciano insieme dieci diverse serie d'idee. I precetti positivi del diritto territoriale vi sono coscienziosamente citati, ma accanto ad essi trovano posto le nuove dottrine del costituzionalismo francese. Apparentemente quelle due serie d'idee vengono collegate con concetti che formano « Un diritto pubblico universale: » ma la forma sistematica non basta a rimediare ai difetti della sostanza. Klüber s'attenne con temperanza al tradizionale rapporto fra l'amministrazione e la giustizia ⁽⁵⁸⁾. Sotto il nome di governo costituzionale s'intende quello in cui l'amministrazione esistente è migliorata dall'influenza delle Camere,

non già un sistema in cui l'amministrazione sia dominata dai mutevoli partiti politici.

La censura e la ancor scarsa importanza del giornalismo imponevano a quell'epoca una temperanza spesso involontaria. È notevole che gli Statuti di quell'epoca contengono ancora e mettono al vertice dello Stato la pienezza della sovranità del Re. « Il Re è il capo dello Stato, riunisce in sé tutti i diritti del Governo e li esercita colle condizioni prescritte nella Costituzione. »

Dal 1830 in poi si fa sentire l'influenza della rivoluzione di Luglio. Nelle Costituzioni più recenti le clausole alla francese sono più numerose: più frequenti e più importanti gli scritti politici, più efficace il giornalismo. Le dottrine della scuola di Rotteck e di Welcker trovano presso le classi colte la generale approvazione.

Dopo il 1840, mutatosi il governo, questa corrente d'idee si fa sentire e il contrasto colle opposte tendenze si fa maggiore. È questa l'epoca della propaganda per le idee costituzionali. Le discussioni delle Camere negli Stati della Germania meridionale dimostravano che quelle idee erano applicabili alla nazione tedesca. Le misure repressive della Confederazione hanno contribuito d'assai ad accrescere la popolarità di quelle idee nelle classi colte.

Anche i Giureconsulti tedeschi parteciparono a quel moto d'idee, non tanto come giuristi di professione, quanto in genere come uomini colti. Essi poi si abituarono, com'è nella loro indole, a distinguer la teoria dalla pratica. L'intero diritto pubblico in Prussia veniva considerato come uno studio teorico, di cui le dottrine del Costituzionalismo francese formavano la parte principale. Esse erano oggetto di studio alle Università, mentre il Diritto dell'Impero era riguardato come antiquato ed il diritto amministrativo territoriale era estraneo al giurista. Pareva sempre più agevole il passaggio allo stato

costituzionale e si invocavano gli esempi inglesi, francesi, belgi, dando però sempre la preferenza a questi ultimi due, per l'analogia delle circostanze. In realtà si pigliava per oro tutto ciò che veniva dal Belgio e dalla Francia.

Si potrebbe rimproverare ai Giuristi di quel tempo di non aver studiato colla loro abituale profondità le teorie dell'equilibrio e della divisione dei poteri, del potere legislativo e dell'esecutivo, della legge e del bilancio, di non averne investigato l'origine. Ma i difetti e le contraddizioni nascoste del sistema costituzionale belgo-francese erano dissimulate dall'autorità del diritto parlamentare inglese come l'aveva esposto Blackstone.

Blackstone nel suo classico commento non volle far altro che un'introduzione intelligibile a tutti della pratica giuridica dell'Inghilterra. Il suo libro non dà alcuna immagine completa del Diritto Pubblico e specialmente del Diritto Amministrativo. Esso era destinato a quelli che facevano la pratica legale, e non avevano d'uopo di curarsi della pratica amministrativa. Non v'è in quel libro alcuna traccia delle molte migliaia di leggi amministrative inglesi, ancor meno dell'organismo della giurisdizione amministrativa. Ma tutte le *fondamenta* che non erano visibili furono in buona fede considerate come *non esistenti*. Le vere massime giuridiche del diritto costituzionale ed amministrativo dell'Inghilterra, che il continente europeo voleva imitare, dovevano cercarsi nella collezione delle leggi inglesi, nelle decisioni delle corti di Giustizia e negli innumerabili dettagli della giurisdizione dei Giudici di Pace. Ma chi voleva porsi a far ricerche così astruse se per consenso tacito ma generale, poche massime bastavano a formare il diritto costituzionale inglese? Quanto tempo ci volle all'Europa per sottoporre ad una seria critica le dottrine di alcuni commentatori e per riconoscerne l'errore!

Quell'epoca non aveva idea del modo con cui un popolo

si divide in classi diverse pel loro modo di vivere, dell'influenza della proprietà e del lavoro sui concetti politici, dell'intima antitesi che gli interessi creano in ogni rappresentanza popolare. Il meschino concetto della « società civile » nella Filosofia del Diritto di Hegel prova quanto poco le classi colte pensassero allora ai rapporti reciproci fra il Governo e la Società. Che tutte le lotte costituzionali dei nostri vicini non derivassero da diversità d'opinioni teoriche, ma dall'aspro conflitto dei sociali interessi, fu dimostrato solo da recenti avvenimenti. Nelle vicende costituzionali si ravvisavano solo colpe o difetti dei Capi, errori dei partiti politici. Come le classi colte del XVIII secolo vivevano nella contemplazione d'un *Diritto Naturale*, così l'idealismo dell'epoca nostra contemplava un preteso *Diritto Costituzionale Universale*.

La rivoluzione del febbraio 1848 ci trasse da questo stato d'ingenuità. Invece dell'atteso ideale di libertà apparve un intricatissimo conflitto d'interessi, di tendenze e di scopi: in luogo dell'*organica* divisione delle Camere, il suffragio universale. Nuove Costituzioni vengono accordate in mezzo ai torbidi, poi rivedute e corrette non senza aspra lotta. Come realizzazione del regime costituzionale si hanno dapprincipio amministrazioni partigiane e reazionarie.

Nel rapido succedersi di questi avvenimenti non vi fu più alcun periodo di quiete in cui si potesse ricondurre le menti alla ricostituzione del Governo giuridico. Finchè la società trovava in lotta, sia ch'essa trovasi rappresentata sulla base feudale dei ceti, o lo sia col principio elettivo, colla Camera dei Signori o quella dei Deputati, sulla base del censo o col suffragio universale, non può emerger quella volontà permanente di reggersi da sè che costituisce il governo giuridico. Ogni *diritto pubblico* è il risultato d'una transazione fra due principii sociali opposti, il componimento fra due interessi con-

trari, che piglia per suo posto giuridico il raggiungibile, l'accettabile, e lascia spazio equamente al principio opposto. Ogni grande trasformazione sociale, anche quando non segue per violenza, ma per via di leggi costituzionali, distrugge temporariamente la coscienza giuridica dello Stato finchè nella generazione seguente gli animi si compongano di nuovo alla rassegnazione ed alla calma.

L'esperienza universale dimostra che anche l'ordine dei giureconsulti non può sottrarsi a quella lotta, ch'esso partecipa ai sentimenti, ai pensieri, agli interessi delle classi colte cui esso appartiene per educazione e per condizione sociale. Il giureconsulto ha diritto di prender parte a quella lotta: ciò è conciliabile colla retta interpretazione delle leggi esistenti. Certo, la viva convinzione di ciò che dovrebbe essere il diritto, può conciliarsi con errori sul diritto pubblico esistente, contro i quali non è difesa sufficiente l'abitudine di dar giudizio in materia penale o nel diritto privato.

Vi fu, è vero, un'epoca in cui il ceto dei Giudici avrebbe potuto confermare ed accrescer la fama ben acquistata sotto il Governo assoluto, un tempo in cui i Magistrati giudiziari avrebbero potuto assumer nel consiglio permanente della corona, oltre l'abitudine di giudicare, la difesa dei diritti del paese, e conservare la calma obbiettiva del giudizio, la dignità del loro contegno, mentre intorno ad essi le passioni di partito confondevano ogni criterio giuridico — un tempo in cui la Corte di Giustizia della Prussia avrebbe potuto meritare la fama di Corte suprema di Giustizia del popolo tedesco. Il paragone colle epoche analoghe di lotte politiche in Francia ed in Inghilterra dimostra, che i nostri Giudici (malgrado il loro continuo scompiglio in commissioni) si sforzarono sempre di rimaner fedeli al diritto. Se ciò non riuscì sempre ad essi, nelle lotte costituzionali, ne fu cagione il fatto dimostrato dalla storia: che nella grande lotta dei partiti e delle

classi sociali, la sola burocrazia non può tener la bilancia della giustizia, e che nello stato costituzionale l'ufficio del Giudice debb'esser rinvigorito colla forza delle classi possidenti abituate al self-government.

Come la pratica giuridica, così anche la scienza del diritto non potè sottrarsi alla lotta dei partiti.

Le menti superiori, come Stahl, che si vedevano personalmente attratte nelle contese costituzionali, hanno riconosciuto ed acconciamente espresso l'ufficio universale dello Stato come Difensore del Diritto. Ma anche questa scienza giuridica conservativa, non potè farsi un chiaro concetto degli interessi sociali pei quali o contro i quali essa trovavasi tirata in campo. Ed appunto perciò essa non potè pesare spregiudicatamente la giustizia o l'ingiustizia dell'antica e della nuova società. Essa parlava con amore della natura *organica* dello Stato, ma non potè comprender mai l'*effettivo organismo* di esso che (nella società feudale come nello stato rappresentativo) congiunge stato e società mediante l'amministrazione autonoma delle funzioni politiche.

Mancava per ciò al Giureconsulto la conoscenza pratica tanto dell'amministrazione quanto degli interessi sociali. Ignorando l'essenza ed il diritto della società, Stahl vide nella crescente resistenza contro l'ordinamento dei Ceti Feudali una caratteristica rivoluzionaria dell'epoca, che doveva esser repressa con un rigoroso governo chiesastico feudale. Il suo cieco zelo contro la rivoluzione gli impedì di farsi un vivo concetto dell'accordo della società moderna collo Stato. Anche Stahl vede pur sempre nell'amministrazione pubblica un'attività regolata dai principii dell'opportunità e del bene pubblico, senza però riconoscere che per mantener in quell'attività una misura equa ed uniforme sono necessarie le guarentigie d'una giurisdizione altrettanto quanto nella sfera del diritto penale o privato. Il suo parteggiare per gli antichi ordinamenti di classe non gli

lascia riconoscer che la necessità di proteggere i così detti *Esenti* ossia per le esenzioni, che le classi privilegiate avevano tuttora conservato.

Malgrado che i tempi fossero sfavorevoli a ciò, l'idea del Governo Giuridico trovò difensori nel partito liberale. In mezzo alla indifferenza della pubblica opinione, fu lodevole il tentativo di alcuni Giuristi, sia cogli scritti, sia nelle Camere, per propugnare la necessità d'una giurisdizione nel diritto amministrativo, certo non senza qualche errore. ⁽⁶⁰⁾

Da un lato si identificava volentieri la propria professione colle attribuzioni assai più estese del diritto pubblico. Mentre si rivendicava la giurisdizione amministrativa ai Giudici ordinari di 1^a 2^a e 3^a istanza, si cadeva nell'errore storico di ravvisare la separazione dell'amministrazione dalla giustizia come un'usurpazione della burocrazia. Ne risultarono confuse ed inutili discussioni sulla Corte di Competenza che (fatta astrazione dei difetti della sua nomina) è pur sempre un progresso giuridico ed una conseguenza della separazione fra la giustizia e l'amministrazione. Il giurista di mestiere, nel suo zelo contro la Corte di Competenza, perdette di vista che il lasciare la decisione del contenzioso amministrativo al solo Ministro è il vero errore dello Stato costituzionale.

Dall'altro lato, si riduceva tutto il contenzioso amministrativo alla sola azione civile, alla procedura abituale, alla serie d'istanze ordinarie. Il contenzioso amministrativo doveva esser giudicato come ogni collisione d'un diritto con un diritto opposto. Si voleva provare che queste materie devono appartenere ai Tribunali ordinari colla facile tesi che i tribunali debbono decider d'ogni lesione del diritto, e che non vi deve essere che una sola giustizia. ⁽⁶¹⁾

In forza di questa tendenza, i Parlamenti tedeschi si mostrarono sempre proclivi a pronunziarsi, nel dubbio, a favore dei Giudici Ordinari. Si credeva di promuover il governo giu-

ridico quando i tribunali erano chiamati a decidere sugli Statuti d'una cassa di tontine, sulle domande di pensioni, od altre istanze pecuniarie derivanti da titoli amministrativi. A questa tendenza appartiene anche la legge prussiana del 24 Maggio 1861 la quale accorda una via giuridica agli interessati in materia di registro e bollo: ma esclude come per l'innanzi i tribunali nella questione principale, quella della *legalità* d'una tassa. Questi piccoli punti secondari fecero dimenticare per sempre la grande questione d'una giurisdizione amministrativa sulla polizia, i tributi, la chiesa, le scuole, la leva militare ecc.

Lo scritto del Consigliere d'Appello Dott. Bähr intitolato *Der Rechtsstaat* (Cassel 1864) è il più importante dell'epoca. Lo scrittore fu tratto a punti di vista più elevati dall'esperienza dell'amministrazione nell'Assia Elettorale e dal confronto colle discussioni contemporanee sulla Costituzione prussiana. Egli proclama che *la legge ed il diritto hanno vera forza ed efficacia soltanto quando vi è un Giudice per metterli ad esecuzione*. Ma la vera sede del male è la posizione del Ministro Costituzionale come suprema competenza del contenzioso amministrativo.

« Il Ministro è un individuo ed essendo revocabile non dà alcuna guarentigia di costanza alle sue norme amministrative. L'intera interpretazione del Pubblico Diritto è quindi negli stati moderni lasciata a due soli occhi. Se il Principe cambia oggi ministro, domani l'intero Diritto Pubblico cambia d'aspetto. Ecco un fenomeno che ripugna all'essenza del Diritto, se noi ravvisiamo in esso l'elemento di stabilità della vita politica. »

Invece delle decisioni ministeriali debbono decidere i tribunali ordinari, che nell'Assia Elettorale praticamente impedirono il governo personale del Principe.

Si debb'esser grati agli uomini che in quel paese subi-

rono dure prove. Ma nell'Assia Elettorale ciò avvenne perchè ivi come in altri piccoli Stati tedeschi la separazione fra la giustizia e l'amministrazione non era completa ma i Funzionari superiori esercitavano funzioni miste. Ma non cadremmo noi nel difetto opposto, ricongiungendo la giustizia e l'amministrazione, com'erano confuse nel XVII e XVIII secolo? Come potremmo confonder le Corti d'Appello coi Consiglieri di Governo prussiani? Si riconfonderebbero funzioni che in tutti i grandi Stati moderni sono accuratamente separate. ⁽⁶²⁾

Il Dott. Bähr circa la natura dell'istanza amministrativa si eleva al di sopra del concetto che la riduce ad una mera azione od eccezione civile. Invece, seguendo le dottrine scientifiche più recenti, il Dott. Bähr mette per base un diritto *della comunanza sociale*, desume dal diritto dei sudditi ad un imparziale esercizio delle attribuzioni pubbliche una serie di *offese al diritto di comunanza sociale*, in sostanza una serie di istanze relative ai casi in cui il Governo viene in contatto colla persona o coi beni del suddito. Così egli accorda l'azione avanti i Tribunali per le limitazioni della libertà di domicilio, di emigrare, di culto, d'associazione, ecc., contro la libertà del commercio, di edificare, di tagliar foreste, ecc. I tribunali devono, non già dar essi le disposizioni a ciò relative, ma porre un giusto limite alle facoltà amministrative. Giacchè pel Governo la legge ed i Tribunali costituiscono il limite esteriore entro cui deve circoscriversi la sua attività: questa poi ha per principio la tutela positiva dell'interesse pubblico. In ciò Bähr e Stahl sono d'accordo.

Ancor più che presso O. Bähr le numerose proposte dei nostri pratici giureconsulti danno prova di quell'amore all'individualismo che è uno dei caratteristici tratti della nazione tedesca. Ogni ricorso dei Privati sopra il non retto esercizio dei pubblici poteri appare come un conflitto fra un Diritto ed un Controdiritto: le parti sono poste davanti al Giudice in

parità di condizioni, come nel processo civile. Ed anche nel giudizio penale si mettono sopra egual piede l'accusatore pubblico e l'accusato, senza badare ai doveri speciali che incombono per legge al Procuratore di Stato e che devono necessariamente modificare il suo ufficio di parte nel giudizio.

Come antipodo di quel concetto tolto di pianta al Diritto Privato appare la nuova « Teoria dell'Amministrazione » di Lorenzo Stein, derivata dall'idea fondamentale del Potere Esecutivo. Niuno in Germania ha reso maggiori servizi alla scienza del diritto amministrativo che questo grande pubblicista. Dalle ben comprese esigenze della Società si svolge un Potere di *Adempimento* od *Esecutivo* contro l'abuso del quale deve darsi una difesa di due specie:

1. Coll'istanza ordinaria davanti ai Tribunali, quando si afferma che vi sia una violazione di legge, e deve difendersi un *diritto*.

2. Con un ricorso amministrativo quando fu violato soltanto un Decreto o Regolamento, e quindi si tratta di proteggere un *interesse*.

Questa distinzione antitetica è sistematicamente svolta con logica rigorosa.

Anche nelle sue ultime dichiarazioni l'Autore ha insistito su questo sistema. Però questa teoria non è conciliabile nè col positivo diritto amministrativo tedesco, nè coi bisogni generali della Società. Facendo astrazione da altri difetti, essa presuppone un'antitesi fra la legge ed il regolamento che non esiste nel positivo diritto amministrativo tedesco. Inoltre esso omette di dar una tutela giuridica precisamente per quei punti pei quali occorre una giurisdizione amministrativa, quale trovasi in Germania, in Inghilterra ed in Francia.

Abbracciando con uno sguardo l'insieme degli scritti sul Governo giuridico, e sui Tribunali Amministrativi ⁽⁶³⁾ non è facile trovar due scrittori che si accordino sui punti principali.

Manca evidentemente l'accordo preliminare sulle idee generali. L'educazione scientifica dei nostri giuristi considera sempre il diritto pubblico come un accessorio. Dopo Klüber, se sono aumentate la diligenza nel raccogliere i materiali e lo zelo nell'ordinarli, l'unità interiore manca tanto che anche i migliori come Zacharia registrano per ordine alfabetico le leggi costituzionali ed amministrative tedesche. E nemmeno la Pratica giuristica serve di complemento a questa difettosa teorica. Il Giureconsulto si occupa quasi esclusivamente di affari civili o penali. Il funzionario amministrativo si limita alla cognizione positiva delle leggi amministrative riguardanti il suo speciale ufficio. Non c'è altro modo di uscire da queste condizioni fuorchè quello stesso metodo che condusse al perfezionamento del Diritto Penale e di Procedura: un progresso nello studio del nostro storico diritto, studio che può solo por termine alle dispute delle scuole filosofica, politico sociale e della scuola che vorrebbe ridur tutto al diritto civile.

Nel fatto quella che ora chiamasi *giurisdizione amministrativa* non è più che un nuovo nome per una vecchia idea, divenuta estranea alla sfera delle idee moderne.

È la stessa che già costituiva la querela in materia di polizia e di finanza. La stessa che, trasportata dal diritto dell'Impero al diritto territoriale tedesco, ebbe per opera della burocrazia uno svolgimento irregolare ma più efficace e più speciale per la tutela dei sudditi.

Che queste *querelle amministrative* debbono esser trattate in modo diverso delle azioni di diritto civile, fu sempre riconosciuto in pratica: e lo riconobbe pure il senso giuridico finissimo dei Romani nella forma speciale data alla *querela*, nonchè il diritto canonico nell'*appello extragiudiziale*. La stessa idea n'è ancora presente nel diritto amministrativo inglese: e nelle sue basi essenziali si trova anche nel francese *Droit administratif*, benchè la giurisdizione amministrativa vi

sia ridotta a così minime proporzioni che non basta più a proteggere i sudditi sotto un governo costituzionale.

Il concetto, la posizione delle parti, la materia, il sistema ed il metodo della giurisdizione amministrativa, sono sostanzialmente identici nelle leggi positive dei popoli moderni. ^(63^a) Il diritto amministrativo è ora, quel che fu da secoli: un complesso di norme per l'esercizio dei poteri pubblici. L'esecuzione intelligente di queste norme è diritto ed obbligo ad un tempo della stessa Autorità, nello stato monarchico costituisce un dovere della monarchia. Si tratta quindi d'un diritto obbiettivo, che, anche senza istanza delle parti, deve esser esercitato pel bene pubblico. In conseguenza tutti i controlli politici sono destinati a tutela tanto dei privati come di tutta la società. Se nel contenzioso circa quest'ordinamento si accorda udienza alle parti, si discute in contraddittorio con esse, e si ammette la prova, ciò avviene come nel diritto penale per guarentire che la legge sia eseguita secondo il suo senso. Si accorda un carattere giuridico all'interesse delle parti ma in modo distinto da quello che si fa, quando il diritto individuale è il solo, speciale oggetto della tutela giuridica.

Il diritto delle parti è quindi, nella sfera amministrativa, *secondario*: e un diritto di querela, che non fa parte dei diritti individuali, come la proprietà, la famiglia ecc. Bensì è una derivazione del diritto pubblico e la parte vi ha un ufficio formale analogo a quello che ha nei processi penali. ⁽⁶⁴⁾

La materia della giurisdizione amministrativa fu più o meno estesa secondo i bisogni sociali. Sono le leggi di polizia che hanno d'uopo soprattutto d'un controllo. Poi vengono le finanze ed il servizio militare, in quanto le esigenze dello Stato cadono sulla persona o sui beni del suddito. Finalmente la chiesa e la scuola, per quanto spetta il mantenimento di limiti giuridici fra la Chiesa, la Famiglia, il Comune e lo Stato. È una *petitio principii* il dire che il Giudice possa solo

vegliare alla regolarità della forma ed al freno dell'Autorità pubblica: e che la sostanza debba esser lasciata al giudizio discrezionale dell'autorità a fine di pubblico bene. Fra la forma e la sostanza vi ha un *terzo* aspetto del modo d'azione che, per la forma, non esorbita dalla legge, che per tendenza di partito (*iniquitas*) applica il senso delle leggi amministrative a prò di alcuni, a danno d'altri. In questa sfera media è il centro di gravità della giurisdizione amministrativa nella sua efficace istituzione nel vecchio sistema prussiano, nel suo valore attuale come rimedio contro gli abusi del governo dei partiti nel sistema costituzionale, e contro la corruzione dei funzionari per mezzo delle parti. Qualche dozzina di disposizioni di polizia basta a dimostrare che qui *limiti* e *criteri* si confondono talmente che l'applicazione della legge secondo il suo spirito dipende sempre da un criterio equo ed uniforme. Questa relatività delle norme amministrative può non esser simpatica al senso giuridico di uomini avvezzi ai concetti precisi del diritto privato, ma è inevitabile. Se noi chiediamo dov'è la brutta radice d'un governo di partito, noi la troviamo nel criterio partigiano con cui si distribuiscono, si accordano o si negano le concessioni industriali, si ripartiscono le imposizioni ecc., ecc. Nell'intero quadro, a noi ben noto, degli abusi d'un governo di partito, il mantenimento dei limiti giuridici per mezzo d'un ricorso amministrativo e burocratico a nulla giova, se non v'è udienza giuridica, formazione collegiale e permanenza dei giudici di 1^a e 2^a istanza. ⁽⁶⁵⁾

Il *sistema* della giurisdizione amministrativa si forma secondo la natura delle leggi amministrative. Noi dobbiamo in materia di Polizia, di servizio militare, di finanze, di chiese e di scuole, por la questione: l'interesse personale o pecuniario del privato *messo in pericolo* da un abuso dell'Autorità, e la *tentazione* di commettere tali abusi, sono essi abbastanza rilevanti per dar fondamento ad un diritto di lagnanza

e tali da doverli proteggere giuridicamente con procedura in contraddittorio: oppure si può ciò abbandonare alla semplice amministrazione coi suoi controlli puramente amministrativi? Tale è il sistema positivo da tempo antico esistente in Inghilterra, in Francia e nei grandi Stati tedeschi ed appunto i limiti fra il *contenzioso* amministrativo ed il *mero* amministrativo sono relativi, mutabili secondo i luoghi ed il tempo. Si fa violenza alla natura delle cose quando si parte dal solo punto di vista privato, e si vuol ridurre tutto al sistema civile di *personae, res, actiones*. Il confronto colle azioni private è possibile in certi casi, come quando si tratta di diritti elettivi nel comune o di partecipazione a diritti d'uso comune. Però il formulare un'istanza giuridico-amministrativa conduce a schemi puramente formali. Un *jus quod ad actiones pertinet* è assolutamente inapplicabile specialmente in materia di polizia. Le formole sistematiche del diritto privato non sono possibili in fatto di disposizioni di polizia, vale a dire appunto laddove è più utile praticamente la giurisdizione amministrativa.

Il metodo del processo in contraddittorio ha in ogni tempo offerto le maggiori analogie colla procedura del diritto privato. Nulla si oppone ad applicarlo alla giurisdizione amministrativa purchè, come pure nell'esame delle prove, non si perda di vista la differenza essenziale fra il criterio amministrativo e le sentenze in materia di diritti privati.

Ma le opinioni sono ancora così varie anche su ciò, che non pare ancor vicino un accordo. ⁽⁶⁶⁾

Il bisogno pratico di assicurare il Diritto pubblico sotto la mutevole vicenda dei Ministeri costituzionali si fece sentire specialmente nei piccoli Stati tedeschi, che avevano più lunga l'abitudine del sistema rappresentativo, ed ivi non furono inutili i tentativi fatti col concorso di tecnici giuristi per vincer gli ostacoli teorici e creare istituzioni durevoli.

Baden ha il merito di preceder gli altri Stati in questa via. Ivi, come negli altri Stati Centrali della Germania, le leggi si riannodano al vecchio sistema dei Collegi amministrativi. ⁽⁶⁷⁾ Essi giudicano però soltanto di quelle questioni che toccano direttamente e gravemente la persona ed i beni dei sudditi.

Da questo punto di vista si venne alla enumerazione di parecchi casi speciali nei quali all'antico diritto di querela si sostituì una procedura formale ed in contraddittorio delle parti: sono decisi da Collegi misti di funzionari amministrativi, Giureconsulti, e da elementi del self-government: in appello soltanto da alti funzionari. Il diritto di querela così migliorato non dà però origine ad una vera *actio civilis*. Vi si adoperano promiscuamente le parole Querela e Ricorso.

Sono parti gli aventi interesse all'atto amministrativo. Laddove gli interessi di *due* persone vi si trovano in opposizione il processo amministrativo può aver luogo fra quei due. Altrimenti il processo ha luogo fra l'interessato ed il Rappresentante dell'interesse pubblico. Non v'ha differenza essenziale fra quei due casi, benchè molti esprimano il dubbio che il primo dei casi sia di diritto privato. ⁽⁶⁸⁾ Ad ogni modo qui, come nella procedura penale, le parti intervengono solo in modo formale per render possibile il contraddittorio.

Alla procedura si applicano in genere le analogie del diritto civile tranne l'eccezione de *re judicata*, speciale al diritto privato.

Questa procedura amministrativa è inserita come parte complementare dell'organizzazione amministrativa ed ottenne la pubblica approvazione. V'è anzi chi desidera estenderla a tutta la Germania.

Non fu tentato in quelle leggi badesi di ridurre sotto un solo principio giuridico la specificazione dei casi di contenzioso amministrativo, nè ciò sarebbe eseguibile per la relati-

vità delle norme amministrative. Ogni quadro dei casi di contenzioso amministrativo in Inghilterra ed in Francia è del resto anche vario ed intricatissimo tanto per l'oggetto che per l'ordine delle istanze e le forme di procedura.

Nei grandi Stati tedeschi, l'Austria e la Prussia, la difficoltà d'introdur questa riforma era molto maggiore.

Nell'Austria in seguito alla varietà delle stirpi, ed alle forme complesse del diritto e dell'amministrazione che ne risultano, non era possibile fuorchè seguire l'analogia coi Tribunali del vecchio Impero tedesco. Una suprema Corte amministrativa non si può concepire in uno Stato Federativo fuorchè come unica istanza suprema di competenza e di diritto. Le istanze medie ed inferiori dovevano esser diverse secondo le diverse amministrazioni, dovevano quindi uscire dalle leggi d'ogni stato speciale. Ciò che fu fatto in questo senso, dà prova di scienza, ingegno e buon volere, ma non ha che pochi punti di analogia colle istituzioni tedesche. ⁽⁶⁹⁾

In Prussia non mancava l'unità essenziale delle basi del diritto amministrativo. Ma s'incontravano i più gravi ostacoli nelle antitesi sociali ed ecclesiastiche. Ciò fece ritardare e rese più difficile la riforma, ma contribuì a renderla più completa dal basso in alto, come era già avvenuto nei secoli anteriori. ⁽⁷⁰⁾

XI.

La Riforma amministrativa in Prussia.

La mano suprema che guida i destini degli uomini, ha indicato ai popoli, come agli individui, le stesse vie per giungere ad una più completa consapevolezza di sè. Come mediante gravi prove l'individuo è condotto a riconoscere le eterne verità morali, così le scosse violente e i dolorosi disinganni della

vita politica hanno per fine di costringere la società ripugnante ad accettare le istituzioni durevoli, mediante cui Governo e Società si congiungono nell'armonica unità del *governo giuridico*.

Nell'antichità, quando dopo lotte sanguinose si giungeva a conoscere che la quiete non poteva ristabilirsi da sè stessa, si usava di sospendere le autorità civili e di affidare ad un dittatore l'incarico di far nuove leggi. I cittadini approvavano poi con un voto solo, un'opera complessa, di cui non sarebbero riusciti con eguale accordo ad approvare ciascuna parte.

Il concetto giuridico medioevale dei tedeschi aveva trovato nello Stato e nella Chiesa, le autorità supreme, indipendenti dal corpo sociale, dalle quali emanava l'iniziativa per la formazione armonica dello Stato medioevale a ceti.

Distrutta questa armonia nello Stato e nella Chiesa, lo Stato territoriale tedesco intraprese di trovare una nuova forma. Le riforme sociali ed amministrative procedettero di pari passo, finchè giunse il tempo in cui si poté ricongiungere la nuova società, costituita sulla libertà dei modi d'acquisto e sulla parità dei diritti, col Governo, mediante la costruzione intermedia d'una costituzione rappresentativa.

L'iniziativa spontanea dei partiti e degli interessi sociali non era sufficiente a ricostituire il Governo giuridico; il ceto dei Giuristi non poté neppure riescirvi colla sua abituale attività tecnica: la monarchia prussiana dovè quindi prender l'iniziativa della riforma. Come avvenne in Inghilterra ed in tutti gli Stati del centro d'Europa le istituzioni del governo giuridico uscirono dalla iniziativa della dinastia.

Sin dall'epoca del Grande Elettore la Prussia aveva preceduto gli altri governi in tale via, procedendo con energica perseveranza. Dopo una deplorabile interruzione, la Prussia riprese la sua missione storica, col patrocinare la causa della Germania intera, col dare soddisfazione alle sue più elevate

aspirazioni, dando infine con una guerra giusta e gloriosa alla nazione tedesca la coscienza della sua unità, della sua forza, del rango che le spetta nella famiglia dei popoli.

Riavuta così la fiducia del popolo, il Governo prussiano poté riprender l'iniziativa di quelle leggi organiche che possono eliminare il conflitto fra la nostra costituzione e l'amministrazione. Ma ciò può verificarsi soltanto perfezionando logicamente le istituzioni nazionali che congiungono il Governo e la Società, non solo nel potere legislativo (mediante cui la società s'immagina di dominare sul governo) ma eziandio nella intera organizzazione governativa.

A quel modo che l'antico ordinamento sociale germanico aveva trovato il suo equilibrio, la sua interna tranquillità, la sua libertà civile e politica solo per mezzo dell'autonomia politica e giuridica: così la nuova società industriale non riavrà la sua quiete interna ed il suo equilibrio, che quando le classi possidenti accetteranno di nuovo la loro missione di adempiere personalmente quei doveri politici, pei quali i tempi nostri offrono un campo fecondo quanto gli antichi. Se i bisogni politici d'oggi, se le leggi e la giurisdizione amministrative sono diverse, la sostanza n'è rimasta la stessa: si tratta solo di rinnovarne le forme.

Il Potere Esecutivo non può più aver soltanto per strumento un'assoldata burocrazia, esso deve dirigere l'amministrazione nelle provincie, e nei comuni urbani e rurali per mezzo di funzionari responsabili ed onorari, analogamente a quanto avviene già nell'amministrazione municipale.

L'autorità giudiziaria ha d'uopo di esser rinvigorita con l'istituzione dei giurati e degli scabini: specialmente nel processo penale, che va più direttamente soggetto alla pressione dei partiti politici occorre che gli impiegati siano rinforzati dalle classi sociali più adatte a ciò, rettificando però le idee del giurì che furono prese a prestito dalla Francia.

In questo modo il potere legislativo si trova in unione armonica col governo e colla società non solo al centro ma in tutte le sue membra, e si potrà, correggendo il nostro sistema elettivo, riescire alla formazione normale di due soli partiti parlamentari e capaci entrambi di reggere lo Stato.

Questa non è una nuova teoria (come lo suppone la burocrazia) ma è l'antico diritto politico tedesco — l'antico Governo Giuridico — trasferito nella società moderna, nella quale le antiche istituzioni feudali non possono più esercitare le funzioni politiche.

Col progresso sociale d'altronde l'esercizio delle funzioni politiche è pienamente trasformato. Tutte le funzioni dell'esercito, della giustizia, della polizia, di finanza, o dell'amministrazione ecclesiastica furono intanto regolate con norme fisse, le quali non possono esser esercitate che per mezzo di Impiegati personalmente responsabili tanto nell'interesse dello Stato come dei sudditi. L'aver tralasciato di riconoscer questo fatto, fu l'errore comune della democrazia come del feudalismo, la follia comune dei romantici politici ed ecclesiastici.

Ogni amministrazione politica per mezzo di *Autorità Patrimoniali* è inconciliabile affatto con quelle regole fisse. In Inghilterra sin dalla fine del medioevo i giudici patrimoniali e la polizia dei grandi proprietari furono soppressi, e fu stabilito il puro carattere di ufficio dei Commissari dell'Amministrazione reale. In Prussia si conservò qualche avanzo di polizia feudale soltanto in seguito a circostanze speciali di alcune frazioni del territorio. Ed anche queste reliquie dovettero esser rimosse nelle ultime riforme.

Nel modo però di far questa soppressione appare una grande differenza dello sviluppo giuridico, la quale divide in certo modo l'oriente e l'occidente della Germania.

Per sopprimere le reliquie dello Stato patrimoniale si poteva imitare nelle provincie orientali del Regno quanto erasi

fatto al tempo della Confederazione del Reno nell'Occidente della Germania, e che era stato accolto colà come un vero progresso. Era facile separare l'ufficio dalla proprietà e dal consorzio dei comuni, affidar tutte le funzioni politiche al Prefetto, Commissario distrettuale od al sindaco della località e lasciare per contro ai Comuni l'amministrazione dei loro affari economici (comunali). In tal modo si provvedeva, apparentemente, a tutti i bisogni: da un lato ad un regolare esercizio locale delle funzioni politiche: dall'altro alle popolazioni, che avrebbero provveduto ai loro affari per mezzo di uomini di fiducia eletti da esse, senza che esse dovessero preoccuparsi delle funzioni politiche, in via di delegazione.

Ciò era stato fatto con grande facilità in gran parte della Germania all'epoca della Confederazione renana e nel primo periodo dei governi costituzionali. In Prussia il Cancelliere Hardenberg inclinava a questa soluzione (in opposizione a Stein). Essa era stata accolta come un progresso nelle provincie renane, vi si era rapidamente acclimatata, corrispondeva alle idee parlamentari degli uomini politici locali, ed anzi era stata battezzata col nome di « autonomia amministrativa. » Se quel sistema non era ancor stato completamente introdotto nelle città, ciò poteva farsi facilmente mediante la nomina d'un Sindaco e l'elezione dei Consigli Comunali, introducendo così un solo ordinamento municipale per tutto lo Stato. Se dappertutto le faccende politiche erano affidate ad un corpo d'impiegati stipendiati dal Governo, se l'elettore eleggeva delegati per le faccende speciali del Comune, del Distretto, della Provincia, ed in ultimo dello Stato e della Chiesa, si realizzava in tal guisa l'ideale della sovranità del popolo: non si disturbavano troppo gravemente le classi sociali, e si provvedeva in pari tempo all'« educazione politica della nazione » educazione che s'immagina sia compiuta colle elezioni comunali e provinciali.

Ma dopo il 1848, l'esperienza reale fatta del governo per mezzo dei Ministeri Costituzionali, fece sì che la Prussia fosse accessibile ad un ordine di idee più largo.

Si comprese ben presto che della *autonomia* dei Comuni codeste comode istituzioni non lasciavano sussistere che il nome. Si comprese pure che le classi inferiori spingevano all'allargamento del diritto di suffragio ed esigevano un'influenza maggiore nelle amministrazioni comunali il che poteva produrre gravi effetti successivi sul genere dei tributi e la loro ripartizione.

Per un serio indagatore, per un uomo di Stato, l'esempio del progressivo sviluppo dell'organamento politico francese — la completa separazione dell'amministrazione del Governo dalla vita del Comune — la diretta opposizione fra Governo, Chiesa e Società — la mancanza di freni e di controllo d'ogni diritto pubblico — dovevano far nascer la convinzione che uno Stato riposante su una base così fragile non potrebbe sussistere con sicurezza.

Nell'avvicinarsi dei Ministeri costituzionali a poco a poco s'incominciò a comprendere che la libertà civile dipende più dall'*amministrazione* che dallo Statuto e che l'amministrazione dei Prefetti dipendenti da un Ministro, *responsabile* verso la temporanea maggioranza dei deputati, è poco conciliabile tanto con la integrità dei funzionari, quanto colla libertà dei cittadini.

Quanto più crescevano i disinganni e gli interessi offesi sotto l'arbitrio dei « Ministri costituzionali » tanto più l'opinione pubblica si rivolgeva allo studio della vera attività del governo nel suo esercizio quotidiano. Dal punto di vista della politica positiva, non si poteva negare che la Polizia (come ogni altro atto del governo che limiti la libertà personale o tocchi i beni dei sudditi) ha il suo centro di gravità in ciascun Funzionario locale, e dopo l'esperienza fatta d'un go-

verno di partito, tanto il pubblico, quanto la stessa burocrazia dovettero chiedere a sè stessi, se esso potesse da sè solo resistere alle pretese contraddittorie dei partiti politici e locali.

Era sorta cioè, col formarsi e coll'agifarsi dei partiti, una antitesi politica che le teorie costituzionali erano impotenti a far cessare.

L'esercizio del potere esecutivo non può farsi, in tutti i suoi rami, che per mezzo d'Impiegati *revocabili*: questa massima è ammessa in tutti i paesi d'Europa come corrispondente all'indole dell'amministrazione governativa. Anche il regolamento disciplinare tedesco introdotto nell'interesse degli impiegati, non è che un raddolcimento del semplice diritto di revoca.

Nell'esercizio dell'azione coattiva del Governo, gli organi stessi cui è affidata l'esecuzione, debbono pure mantenere l'imparzialità ed equità dei criteri: le due cose sono inseparabili, soprattutto nella amministrazione locale. Questa massima è ammessa non solo in Inghilterra ed in Germania, ma ovunque v'è un completo diritto amministrativo.

Ma ogni amministrazione di Ministri Costituzionali è più o meno amministrazione d'un partito; ciò è immutabile, sia per l'indole della società che coopera al governo per mezzo dei deputati, sia per la responsabilità politica del Ministro.

Quest'amministrazione costituzionale d'un partito esige e crea una serie d'Impiegati rigorosamente subordinati dai quali si pretende non meno che questo: ch'essi siano a disposizione del partito dominante, e nel tempo stesso serbino il carattere d'un'imparziale magistratura.

Questa contraddizione conduce al sistema, privo di carattere e di convinzione, delle Prefetture, al quale sia detto ad onor suo ripugna l'Impiegato tedesco. La Germania non potrebbe sopportare una burocrazia come le attuali di Francia, Belgio ed anche d'America. Eppure gli statuti costituzionali

procedono con una *pensée immuable* nell'opera di corrompere gli impiegati facendo loro una condizione equivoca.

Nei moti procellosi del 1848 non si aveva ancora un'idea chiara degli effetti dei partiti nell'amministrazione sotto il sistema costituzionale. Gli abusi della organizzazione francese venivano addebitati al carattere della nazione. Dell'inglese amministrazione si aveva poca e frammentaria cognizione. Nell'unione americana si vedeva solo la giovane forza della *Democrazia* la quale a tempo debito avrebbe saputo assestare anche l'organismo dell'amministrazione governativa. Nell'intervallo però si ebbe, mercè le frequenti e rapide comunicazioni internazionali, mezzo di giudicar meglio e più praticamente quello Stato Modello di libertà.

In uno stato nel quale tutte le funzioni superiori vengono esercitate per mezzo di Impiegati, il corpo degli Impiegati non può esser che il padrone od il servo della Società. Se, coll'abolizione dell'assolutismo, cessa la tirannia degli Impiegati, essi diventano i servitori dei partiti politici, che sorgono dal seno della società e si alternano al governo.

Tale era l'alternativa, che tanto la burocrazia quanto i partiti fingevano d'ignorare, perchè se ben se ne comprendeva l'importanza per la Prussia, non si sapeva punto quale rimedio adoperare.

È tuttavia possibile sciogliere il problema.

A quel modo in cui il nostro senso giuridico nazionale ha sciolto tempo fa il problema costituzionale riunendo il potere politico e la proprietà per mezzo della Monarchia ereditaria, così anche il problema amministrativo si risolve col riunire la funzione e la proprietà anche nella società moderna.

Se ai tempi nostri non è più lecito congiunger ereditariamente il *diritto all'impiego* colla proprietà territoriale, con ceti o corporazioni, si può per contro congiungere *il dovere di assumer certi uffici* con quelle classi sociali che, mediante

la proprietà, l'intelligenza e la loro condizione sociale sono capaci di esercitar esse stesse l'ufficio amministrativo.

Appunto nelle provincie tedesche apparentemente meno progredite, nelle quali erasi più lungamente conservato il sistema delle cariche patrimoniali; ed in cui era stato più aspro il conflitto del vecchio col nuovo ordinamento sociale, fu possibile il passaggio al sistema degli Uffici Onorari, il che non si era nemmeno tentato nelle provincie occidentali.

Come, due secoli prima, il Grand'Elettore aveva innalzato l'edificio politico amministrativo moderno in mezzo alle più grandi difficoltà, alle più aspre antitesi sociali, così in Prussia sorse, in circostanze non meno difficili, il sistema dell'autonomia e della giurisdizione amministrativa, assai più importante che non le riforme burocratiche austriache o degli stati della Germania meridionale.

A quel modo che l'inglese selfgovernment è sorto in connessione diretta coll'organizzazione esistente e principalmente mediante un altro modo di coprire gli uffici, così anche il concetto di questa riforma parte dalla *condizione personale* degli Impiegati governativi.

Non è possibile, nelle condizioni attuali, di sopprimere le funzioni abituali dell'Impiegato: bensì è possibile di completare nei punti decisivi la rigida catena burocratica, ricorrendo a quelle classi sociali, che sono in grado di assumer quelle funzioni.

Occorre, in certe funzioni appunto, un personale che abbia importanza ed indipendenza sociale, che possa servir di regola compensatore all'Impiegato il quale dall'alto subisce l'influenza di ogni partito politico dominante. Ciò è pure necessario per dare all'impiegato indipendenza rispetto ai partiti locali, di cui subisce dal basso l'influenza. Entrambi quei punti di vista sono indivisibili.

Solo con questo sistema, si può risolvere il problema della

nomina agli Impieghi nel governo costituzionale, cioè governo di partito. A differenza dall'impiego stipendiato, che è sempre concesso secondo norme partigiane (*patronage*) l'ufficio onorario non può esser partigiano nè nel modo di nomina, nè nel suo esercizio. Unitamente ed in concorrenza coll'Impiego stipendiato, l'Ufficio onorifico mantiene l'indipendenza e l'onorevolezza dell'Impiegato retribuito, gli dà un punto di resistenza per non degenerare in semplice prefetto, ed educa altresì le classi colte all'esercizio pratico delle attribuzioni politiche col ridonar loro la perduta coscienza giuridica. ⁽⁷¹⁾ Questa formazione era nelle nostre vecchie provincie già preparata dal sistema collegiale dei nostri Magistrati Urbani, parte dei quali era stipendiata e parte onorifica, nella responsabilità degli impiegati municipali, come impiegati *mediati* dello Stato. Si trattava pertanto in primo luogo di estender lo stesso sistema ai comuni rurali ed ai Circondari, sciogliere la polizia dal vincolo patrimoniale, creare in ogni circondario i nuovi distretti e così prender l'esperimentata riforma del 1808 a base del nuovo selfgovernment.

Accanto a Collegi permanenti che esercitano in modo autonomo le funzioni politico-amministrative nei circondari (Commissione del Circondario) vengono poi a schierarsi dei Collegi elettivi come rappresentanza degli interessi locali, che prendono parte essi pure per mezzo delle Commissioni amministrative al sistema del selfgovernment.

Elementi speciali della personale autonomia amministrativa esistevano già nel Giudice del comune rurale, nell'Ispettore scolastico, nelle Commissioni di reclutamento, ecc. Era d'uopo soltanto sopprimerne gli elementi feudali, unire in un aggregato le campagne e le città, crear dei corpi unitari, accomodarli alle leggi già esistenti.

La difficile questione delle ripartizioni degli oneri comunali dovè esser differita, perchè non ancor matura. Ma tanto

più energica fu la riforma intorno al punto più importante, cioè alla creazione nuova degli Uffici dell'autonomia amministrativa.

Fu merito personale del Principe di Bismark d'aver gettato a grandi tratti le basi del nuovo sistema amministrativo sinchè si trovarono poi i Ministri adatti a presentare al Parlamento Prussiano le leggi formulate su questi principii.

Ma tutte le tendenze sociali facevano opposizione a queste nuove istituzioni.

Il partito feudale voleva pur sempre un'amministrazione autonoma, ma col carattere patrimoniale ed a suo favore.

Il partito liberale non intendeva per selfgovernment se non che l'amministrazione comunale mediante l'elezione secondo i principii costituzionali francesi.

La burocrazia voleva solo un'autonomia che affidasse ai comuni l'amministrazione puramente comunale.

Tutti volevano l'autonomia amministrativa, ma con quelle parole si proponevano fini opposti, inconciliabili fra loro: erano tutti d'accordo soltanto nell'opporli al solo punto importante cioè all'esercizio autonomo ed onorifico di funzioni *governative*.

Nelle discussioni preliminari delle due Camere, fra commissari presieduti dal Ministro dell'Interno si fece penosamente adito il concetto che si trattasse di funzioni affidate dal Governo per via di delegazione. Sino a quel giorno tutti avevano pensato solo agli affari comunali. A poco a poco le diverse opposizioni, discordi fra sè ed inconciliabili colle istituzioni già esistenti, si rassegnarono ad accettare la riforma proposta.

Nelle discussioni parlamentari sul disegno di legge presentato nell'Ottobre 1869 gli avversari si espressero già con maggior temperanza. Si confessava già reciprocamente che dall'invidiosa lotta fra proprietari e proletari non può na-

scer un ordinamento vitale del Comune. È inutile ricordare ora minutamente quelle discussioni. Un gran numero di emendamenti fu proposto: alcuni erano accettabili, e contenevano miglioramenti reali. Ciò agevolò la discussione ed il voto. Il risultato finale fu l'approvazione dell'Ordinamento dei Circondari del 13 Dicembre 1872.

Altre leggi vi si aggiunsero poi nel 1875 e 1876. Noi le comprendiamo insieme col nome di Leggi sull'ordinamento dei Circondari. Questa legislazione appartiene a quel periodo dello slancio nazionale, a quel decennio dal 1867-1877 che i posteri designeranno come il periodo più fecondo della vita giuridica della Germania.

I punti generali della Riforma furono dal Governo indicati a questo modo:

1. Separazione della *semplice* amministrazione dalla decisione di importanti contestazioni amministrative.

2. Per la semplice amministrazione deve prevalere il pensiero della semplificazione delle istanze, dell'energia del sistema burocratico, della rigorosa subordinazione degli agenti esecutivi sotto la direzione del Ministro, però coll'Ufficio Onorario per l'amministrazione locale.

3. Pel contenzioso amministrativo si mantiene il sistema collegiale con Impiegati permanenti ed indipendenti. Esso dev'essere rinvigorito con Ufficiali Onorari che danno alla burocrazia amministrativa la giuridica indipendenza, con la garanzia della proprietà.

Sotto l'iniziativa e la direzione del governo monarchico, e colla sicura coscienza che la Dinastia aveva ripigliata, nello spirito e nella verità, la sua storica missione, le idee nel lavoro parlamentare si sono d'anno in anno chiarite, rettificcate e rinvigorite. Guidate dall'alto le classi colte della società ritornano alla idea del governo giuridico. Il senso giuridico per lungo tempo oscurato, si fa vivo di nuovo; si vede che

esso, sotto l'apparente negazione d'ogni pubblico diritto nell'ultima generazione, era assopito ma non spento nella nazione. Infatti il popolo prussiano non aveva mai considerato come normali nè l'amministrazione partigiana dopo il 1849, nè l'ingerenza del governo nelle elezioni e gli agenti governativi divenuti ad un tempo candidati elettorali e commissari nelle elezioni: nè il modo partigiano di accordare o rifiutare le concessioni governative, di amministrare la polizia sulla stampa e sulle riunioni: nè l'artificiosa composizione delle commissioni giudicanti. Il popolo Prussiano non aveva mai tollerato tutto ciò nella tacita speranza di prender la rivincita, *à notre tour*, quando un altro partito fosse venuto al governo. L'idea fondamentale d'un governo secondo le leggi non s'era mai perduta. Ma solo l'iniziativa del governo poteva innalzare di nuovo questo istinto giuridico a coscienza giuridica, e con serio e profondo lavoro mirar di nuovo direttamente alla protezione della libertà giuridica individuale.

Come già un tempo in Prussia fu base dell'amministrazione politica la nomina d'un Commissario Regio, e quindi si formarono salendo ai gradi superiori i Commissariati di Guerra ecc.; così il nuovo sistema è fondato sulla base dell'Ufficio Onorario, da cui salendo in su si svolgono i gradi nella serie seguente:

A. L'Ispettore onorario di Polizia, come organo della polizia locale.

B. Il Comitato di Circondario, come Tribunale amministrativo ed autorità deliberante.

C. Il Tribunale amministrativo provinciale e le autorità provinciali deliberanti.

D. Il Tribunale Supremo Amministrativo posto accanto all'autorità centrale.

A. Il funzionario decretante della Polizia locale è un Ufficiale Onorario che presiede l'ufficio locale di polizia (Amts-

vorsteher). Soltanto in mancanza di persona adatta, quest'ufficio può essere coperto da un Impiegato stipendiato col nome di Commissario.

Per tutti coloro che credono di conoscer praticamente le circostanze locali era oggetto di grave dubbio se i grandi proprietari e le classi colte in campagna potessero essere e fossero veramente disposti ad assumere queste funzioni. Ma ciò che si esigeva dalle classi proprietarie viventi nelle campagne non era nulla più di ciò che le persone più onorevoli viventi nelle città avevano assunto da gran tempo per dovere e per consuetudine. Come non si aveva fatto precedere all'ordinamento comunale nel 1808 alcuna inchiesta per conoscere se gli abitanti delle città erano favorevoli a quelle funzioni obbligatorie, così si emanò la legge per l'ordinamento delle provincie senza indagar prima se fosse possibile obbligare ad accettare le funzioni onorifiche con minaccia di multe e di altre pene. E sebbene i distretti degli Uffici d'Ispettore di Polizia siano stati troppo piccoli, e perciò numerosi oltre il bisogno, si trovarono tuttavia in 5000 distretti le persone adatte al posto onorifico di Ispettore, cosicchè furono rari i casi in cui si dovette nominare un commissario stipendiato.

Il Capo dell'Ufficio di Polizia è l'Autorità decretante di polizia nel suo distretto. Egli amministra la polizia di sicurezza, d'ordine, di costumi, d'igiene, della gente di servizio, dei poveri, delle strade, delle acque, dei campi, foreste, pesca, industria, costruzioni, incendi, ecc., per quanto ciò spetta alla polizia *locale*, colla facoltà di dare le disposizioni occorrenti per l'ordine, la quiete, la sicurezza pubblica e di emanare ordinanze di polizia con sanzione delle pene consuete.

Con una base simile è manifesta la impossibilità di uno Stato poliziesco. Dove la polizia è affidata in campagna ai Funzionari locali onorari, nelle città a Magistrati indipendenti (in analogia ai 10,000 Giudici di Pace inglesi) è ma-

nifestamente assurdo di temer che il paese cada in mano di un Governo Poliziesco. Il personale esecutivo di polizia (agenti e gendarmi) è quindi continuamente controllato da un Funzionario non stipendiato scelto nel seno della cittadinanza: e ciò dà alla gerarchia della polizia un contrappeso che non si trova mai nel Commissario e nel Prefetto francese. Ciò è decisivo anche per gli altri gradi.

Il Capo onorario dell'Ufficio locale di Polizia è un organo del potere esecutivo: esso non è semplicemente revocabile (come lo è il Giudice di Pace Inglese) ma è soggetto ad una disciplina che assicura la sua obbedienza ai legittimi ordini superiori. La necessaria unità amministrativa è assicurata per mezzo di Sorveglianti.

Sono controlli giuridici delle funzioni del Capo onorario di polizia, a tutela dei sudditi, da un lato la responsabilità disciplinare, civile e penale del Funzionario Onorario, dall'altro la formazione collegiale di una istanza d'appello, mediante persone che per la loro condizione sociale sono capaci di giudicare la opportunità della disposizione di polizia: che per la nomina e la procedura offrono le guarentigie d'un tribunale. L'antico *Gravame* dell'amministrazione prussiana si trasforma così in Giurisdizione amministrativa.

Il risultato ch'ebbe finora l'Ufficio onorario di Polizia fu il seguente. Certo, non furono infrequenti gli errori per ignoranza delle leggi, o men retto criterio nell'applicazione (meno numerosi tuttavia di quelli commessi dagli agenti inferiori stipendiati); ma per contro non vi fu neanche un solo caso di abuso di potere per motivi disonorevoli, per interesse personale, per vendetta, o per partigianeria politica: nessuno di questi motivi fu allegato o provato nei casi di appello. Anche in mezzo all'agitazione di partiti politici la popolazione prussiana ebbe per esperienza la prova che l'Autorità sta meglio nelle mani di persone indipendenti per posizione sociale, alle quali l'im-

parzialità è imposta dal giuramento, dall'obbligo d'ufficio, e dal giudizio morale dei loro concittadini, che nei gradi infimi della burocrazia, non soggetti che ad un controllo esteriore per mezzo d'altri Impiegati superiori.

B. Come Istanza collegiale d'Appello v'è una Delegazione provinciale composta di 6 membri e presieduta dal Landrath, colla duplice qualità

1. D'un'Autorità amministrativa per gli affari comunali (economici) della provincia, analoga ai Magistrati nelle città.

2. Come Tribunale Amministrativo (sede d'istanza con procedimento giuridico) sopra il Capo della polizia locale nelle piccole e medie città.

Giusta il sistema tedesco le stesse persone riuniscono ambe quelle funzioni: per le une come per le altre presiede il Landrath. Se pel lato economico (non molto importante nelle provincie) era giusto il principio di far *eleggere* i membri della Delegazione, il Governo non poteva dall'altro canto abbandonar l'esecuzione delle leggi e la giurisdizione sul contenzioso dell'amministrazione ad una maggioranza di membri liberamente eletti.

Perciò se doveva mantenersi l'unione personale fra quei due ordini di funzioni era necessario che il Governo avesse il diritto di conferma della nomina di quei membri della Delegazione i quali in modo fiduciario esercitano in nome dello Stato le funzioni più importanti.

Ma questo diritto di conferma era stato in epoche anteriori, in seguito ad esercizio partigiano del medesimo, cagione di grave diffidenza. Molti anzi avrebbero voluto che fosse reso elettivo anche il Capo onorario di Polizia, e non s'era che a gran fatica ottenuto di riservarne la nomina al Governo.

Vi sarebbe stato un mezzo di por d'accordo i due diversi concetti: il Governo avrebbe potuto persistere nel chiedere il diritto di designar egli stesso due membri della Delegazione

provinciale, oltre il Prefetto, pei casi in cui la Delegazione esercita funzioni giuridiche. Il risultato pratico sarebbe stato quello d'introdurre nel contenzioso amministrativo una norma più rigorosa di votazione (cosa d'altronde opportuna).

Ma siccome non si erano ancor distinte le funzioni giuridiche della Delegazione dalle funzioni amministrative, e siccome pareva insuperabile la diffidenza contro ogni nomina o conferma governativa, questo fu nelle discussioni parlamentari il punto più grave di disaccordo.

Tanto dalla parte conservativa quanto dalla parte liberale si ripugnava a mantenere come giudici d'appello amministrativo i Collegi di Governo provinciali. Essi erano anche mal veduti dalla burocrazia, tanto dai Landrätthe quanto dai Magistrati urbani. Nel sistema del Ministero politicamente responsabile essi erano inconciliabili colla posizione di un Ministro costituzionale, nel sistema dell'autonomia amministrativa non potevano accordarsi coll'amministrazione delle cariche locali per mezzo di Funzionari onorari. Dall'ultimo punto di vista avevano ben ragione i Membri del Parlamento che potevano esser chiamati a rivestir le funzioni onorarie, chiedendo che le Autorità superiori dei Funzionari Onorari fossero come questi onorarie, ed avesse il carattere d'un *judicium parium*.

Siccome dall'altro canto si insisteva perchè si seguisse il sistema elettivo, il risultato finale fu che l'intera Delegazione Provinciale fu dichiarata elettiva, e che il Governo non fu in essa rappresentato che dal Landrath.

Ancorchè questo risultato non sia incensurabile, e forse non possa durare a lungo una Giurisdizione amministrativa così composta, tuttavia l'elezione dà alla Delegazione Provinciale quell'indipendente posizione sociale ch'è propria del Capo Onorario di Polizia e che garantisce l'indipendenza dei Giudici. Anche nella collegialità della carica onorifica, l'esperienza

dimostrò che tanto l'ufficio giuridico quanto l'amministrativo, quando è congiunto colla proprietà e la ricchezza, può resistere efficacemente alla pressione dei partiti politici. Ma esso adempirà più sicuramente tale sua missione, se a tempo opportuno, si adotterà il principio che la nomina governativa è necessaria per l'esercizio d'ogni funzione giuridica, anche non retribuita.

La competenza della Delegazione Provinciale (sostituita in gran parte agli antichi Collegi di Governo) comprende:

1. L'istanza d'Appello pei ricorsi amministrativi contro gli ordini della polizia locale, come contro la minaccia, la condanna o l'esecuzione d'ogni mezzo coattivo di polizia.

2. Un complesso di misure interinali e di decisioni in materia della polizia e manutenzione delle strade: per rifiuti o revoche di concessioni d'osterie, spaccio di bevande, concessioni industriali e rifiuti di dar consenso di nuovi edifici.

3. Decisioni speciali per l'assistenza dei poveri, la caccia, le foreste, la pesca, in materia d'assicurazioni, di domicilio o di espropriazione.

Nelle materie estranee alla polizia propriamente detta le Delegazioni provinciali sono altresì competenti nel contenzioso derivante da rapporti di diritto pubblico dei comuni e provincie relativi al diritto di cittadinanza, cambiamenti nella circoscrizione dei Distretti, diritto di voto comunale, obbligo d'assumere le cariche comunali, validità delle elezioni comunali, contestazione sull'elezione e conferma degli Impiegati, sul diritto di godimento o d'uso dei beni comunali, revisione del conto comunale ecc.

Queste determinazioni di competenza furono, come in Inghilterra ed in Francia, determinate dal punto di vista che le disposizioni a danno della persona o dei beni siano abbastanza rilevanti da giustificare la procedura dettagliata del contenzioso giuridico-amministrativo, specialmente per quelle questioni

nelle quali v'è il pericolo di abuso per ispirito di partito, giusta la esperienza dei sistemi costituzionali.

La Delegazione Provinciale ha dei vantaggi che non si possono ottenere da Impiegati di professione. La provincia è abbastanza vasta per aver tutta l'indipendenza d'un gran municipio. La Delegazione conosce abbastanza le circostanze dei luoghi e delle persone per giudicar a fondo l'opportunità delle misure di polizia — dall'altro lato essa è superiore e lontana dagli interessi di campanile. V'è qui un giudizio pei reclami in materia di polizia che nella sua efficacia specifica non ha l'eguale negli altri paesi — nel tempo stesso essa è una vera scuola giuridico-pratica per le popolazioni. L'esercizio del diritto di polizia in forma pubblica, colla ponderazione del bene pubblico e dell'interesse privato, dal punto di vista obbiettivo, con decisioni motivate, fomenta incessantemente l'intelligenza delle leggi ed un senso della legalità, quale non si potrebbe ottenere dalle decisioni dei più corretti funzionari stipendiati. La continua cooperazione del Commissario Governativo con uomini di fiducia della provincia, fa sì che diventi un punto d'onore l'esercizio imparziale del diritto pubblico, e che anche i partiti politici meno equi vi si sottomettano. Questa integrazione della direzione politica mediante elementi socialmente indipendenti dà con vero dicentrimento il suo capo saldo al Governo Giuridico dal basso in alto, senza impedire, ove sia necessaria, la rapida azione dell'impiegato amministrativo (Landrath).

È speciale al sistema prussiano, innanzi tutto, la clausola generale, che accorda, contro ogni atto della Polizia locale, un controllo giuridico, mediante l'*istanza amministrativa*. Contro gli ordini, o le condanne del Landrath, l'istanza si fa al Tribunale Amministrativo del Circondario. Questa forma di tutela giuridica corrisponde alla natura speciale del diritto amministrativo in materia di polizia, che malgrado tutti i

tentativi, non è suscettivo di specificazioni come il diritto penale di polizia. Importanti materie di polizia devono ancor esser trattate ogni giorno secondo il Codice civile, od altre leggi organiche. Parve quindi necessario d'accordare un controllo giuridico generale contro quegli atti della Polizia che toccano più da vicino e più gravemente la vita dei privati. Si fa così una concessione d'una larghezza senza esempio, mentre il diritto inglese accorda l'appello solo in un piccolo numero di casi più importanti, e lo esclude di regola generale.

L'interessato gode ancora d'un altro genere di tutela. Gli si accorda cioè il diritto di scegliere fra il ricorso *giuridico* ed il ricorso in via *amministrativa* dirigendo in due Istanze il suo ricorso ai Funzionari superiori amministrativi. Spesso per la stessa parte lesa è desiderabile di ricorrer direttamente alla Autorità superiore per ottener senza spesa e più rapidamente una riparazione nei casi in cui si tratta più d'errore che di mal volere, o quando egli ha maggior fiducia nell'Autorità superiore amministrativa. Anche le più recenti leggi inglesi hanno accordata questa alternativa, di cui i privati approfittano volentieri. Ma contro la decisione del Presidente di Governo, o del Presidente Capo la legge prussiana sulle competenze accorda di nuovo il ricorso al Tribunale superiore amministrativo. Ciò non ha dato praticamente buoni frutti e pare un soprappiù.

Mentre le leggi francesi ed inglesi non accordano che due istanze amministrative, in Prussia si hanno tanto nel diritto amministrativo, come nel diritto civile, tre istanze e tre giudizi.

E dentro la scena, a nuovo complemento, v'è ancora il diritto di sorveglianza dell'Autorità superiore amministrativa. Essa può, come ab antiquo, non solo abolire gli ordini di polizia delle Autorità inferiori, ma rimediare con mezzi disciplinari agli errori ed alle durezza delle medesime in quei

casi in cui vien meno, per ragioni di forma, la giurisdizione amministrativa.

V' ha così un' accumulazione di mezzi protettivi, che non sarebbe guari conciliabile cogli scopi della polizia se il ritardo non facesse spesso prescrivere il ricorso alla via giuridica.

C. I Tribunali di Circondario sono istituiti in ogni Circondario come Giurisdizione amministrativa col duplice carattere:

1. Di Tribunale Amministrativo di 1^a Istanza per le città d'oltre 10 mila abitanti, le quali, secondo il vezzo tedesco, non vogliono esser subordinate alla Delegazione Provinciale, come pure per alcuni atti disciplinari.

2. Di Tribunale Amministrativo di 2^a Istanza, cioè in appello dalle decisioni della Delegazione Provinciale: istanza superiore che però, secondo la natura delle cose, deve attenersi alle constatazioni del fatto esposte dalla Delegazione provinciale.

La grande estensione del Regno e la condizione delle grandi città rese necessaria la formazione di quest'istanza media. Il tribunale amministrativo del circondario è composto d'un Impiegato Superiore Amministrativo, d'un Giudico, e di tre membri elettivi. Secondo i principii dell'autonomia amministrativa gli Impiegati di professione trovano anche qui un Personale Onorario pari a loro, che mantiene e fortifica la cooperazione delle alte classi sociali cogli Impiegati Governativi. L'idea originaria del Barone di Stein di aggiunger dei « Notabili » ai Collegi di Governo, era parsa, nella sua prima forma, inapplicabile. Essa divenne eseguibile col nuovo sistema dell'autonomia amministrativa, ed ha dato ai Tribunali amministrativi di Circondario ogni desiderabile guarentigia di indipendenza tanto verso il fisco come verso le tendenze dei partiti politici.

A differenza delle Delegazioni provinciali in questa istanza

media si dà all'Autorità Giudiziaria una speciale rappresentanza, distinta da quella dell'Autorità politica, il che veramente non sarebbe necessario.

D. Nel 1875 la creazione d'una Corte suprema amministrativa venne a coronar l'edificio della giurisdizione amministrativa, con due funzioni principali:

1. Come Tribunale d'Appello, nei casi in cui il Tribunale di Circondario funge da prima istanza. — In alcuni casi speciali anche come Corte suprema di prima ed ultima istanza.

2. Come Corte di Revisione, per le questioni di diritto e di competenza. Nella sua attività normale, essendo troppo lontana dai luoghi per conoscere il fatto, essa non può occuparsi di questo. E per ciò appunto era opportuno di comporla tutta di alti Impiegati, i quali per la loro permanenza ed irrevocabilità offrono tutte le guarentigie che sono proprie della Magistratura tedesca.

L'indole delle nostre norme amministrative, emanate sotto diversi governi, poco armoniche fra loro ed aventi molte lacune, rese difficile il lavoro della Corte suprema amministrativa, ma una previdente e conscienziosa trattazione dell'ardua materia le procacciò in breve la stima e la riconoscenza generale.

La Corte suprema amministrativa è nella sfera segnata dalle leggi sull'Ordinamento provinciale, posta accanto al Governo, in posizione analoga a quella del Consiglio di Stato, per le funzioni giudiziarie, per le quali fu lasciata passar l'epoca conveniente (1817). Ma ormai l'essenziale si è raggiunto mercè la formazione d'un Collegio Permanente composto di abili e rinomati amministratori, indipendenti dal Ministero, mediante la procedura pubblica ed orale, l'irrevocabilità della decisione e coll'aver sgravato dall'obbligo di decidere sul contenzioso i Ministri, obbligo inconciliabile colla loro politica responsabilità.

Si è in tal modo costituito un controllo giuridico dell'amministrazione di polizia, d'un'efficacia e d'una previdenza tale che la sola Prussia poteva crearlo, e che supera sotto ogni aspetto le *istituzioni modello* inglesi.

Dopo aver data larga soddisfazione all'aspetto giuridico, era ancor più necessario di render più semplice l'Istanza intermedia amministrativa ai consigli di Governo, i quali come organi esecutivi sono troppo lenti, come organi giudicanti sono troppo dipendenti dal Minisfero. Ad ogni nuovo progresso, la società reclama con urgenza sempre maggiore la semplicità e la rapidità dell'esecuzione. Dappertutto si cerca di sostituire ai pigri collegi amministrativi organi più semplici, di sopprimere la molteplicità delle Istanze per ottenere una amministrazione più efficace. Inoltre nel sistema costituzionale si sente il bisogno d'una maggiore subordinazione degli Impiegati dell'Amministrazione provinciale al Ministro responsabile. Il bisogno d'una maggiore sveltezza degli organi esecutivi si è fatto sentir così vivamente in Prussia da qualche tempo che rami numerosi d'amministrazione furono tolti ai Collegi di Governo e dati a speciali istituzioni burocratiche. Dopo aver assestata la giurisdizione amministrativa si sarebbe dovuto quindi sopprimere la forma collegiale dei governi provinciali e dare al Presidente di governo, ed al Presidente capo una posizione analoga a quella del Prefetto nell'amministrazione francese.

Fu un errore di non aver fatta questa soppressione quando fu emanata la legge sulle competenze del 26 Luglio 1876. Il ricordo di antichi precedenti della prussiana amministrazione lasciò dietro di sé il sospettoso timore, che una tale posizione del Presidente di Governo potesse mettere in pericolo i diritti individuali del suddito, i quali non credevansi abbastanza tutelati da tutte le cautele della giurisdizione amministrativa. È questo un concetto erroneo, perchè nel sistema

costituzionale non possono esservi altri controlli che o giuridici, cioè per mezzo della giurisdizione d'un'Alta Corte amministrativa, o politici per mezzo del controllo generale del Parlamento. La conservazione dei Collegi di governo provinciali accanto al nuovo apparato giuridico-amministrativo ha resa l'amministrazione complicata, lenta, dispendiosa il che è argomento di molte lagnanze.

La nuova posizione di prefetto che sarebbesi data al Presidente Capo ed al Presidente avrebbe reso più facili i suoi rapporti coll'amministrazione (economica) degli affari comunali della provincia, mediante Deputazioni Provinciali elettive, nelle quali la direzione, almeno formale, non può esser tolta al Rappresentante dello Stato. Fatto questo, si sarebbe potuto collocare allato del Presidente Capo e del Presidente di Governo come consiglieri dei Membri della Deputazione provinciale, per aiutarlo nell'esercizio del diritto di sorveglianza sui comuni. Con ciò si sarebbe ottenuta la massima unità ed unione personale nel disbrigo degli affari. Anche sotto questo aspetto la poca chiarezza delle idee sociali, la divergenza dei partiti, la tendenza dei tedeschi a rendere indipendenti gli organi esecutivi nelle provincie, condussero ad una divisione dei lavori, ad una molteplicità di organi, per cui si vedono affatto divisi invece d'esser strettamente uniti, un Consiglio di Circondario ed un Tribunale amministrativo circondariale da un lato, ed un Consiglio provinciale ed una Deputazione Provinciale dall'altro.

Era certamente giusto il concetto di riconoscere — fra gli affari del contenzioso giuridico amministrativo ed i decreti sugli affari correnti — l'esistenza d'una classe di decisioni, per le quali non occorre una discussione contraddittoria fra le parti, ma che per l'indole loro abbisognano d'un esame e di una deliberazione collegiale, com'era già riconosciuto dalle leggi anteriori.

Tali sono specialmente:

1. Regolamenti statutari ed organici dell'amministrazione provinciale, circondariale e comunale.
2. Alcuni punti principali del controllo sui bilanci comunali e sulla loro gestione.
3. Certe concessioni nelle quali l'elemento di polizia prevale sull'elemento tecnico.

Per tali decisioni sono posti opportunamente a fianco del Landrath, del Presidente di governo e del Presidente Capo Consiglieri Onorari, come accade nella Delegazione di circondario e nel Consiglio provinciale. Però pare che la sfera di codeste decisioni sia troppo ampia, il che può cagionare ritardi e complicazioni dell'amministrazione.

Ancor più dannosa è in ogni caso la separazione personale fra il Consiglio ed il Tribunale di Circondario, fra il Consiglio e la Delegazione Provinciale. Anche questa fu il risultato della divergenza d'idee dei partiti politici ed avrebbe potuto esser evitata se il Governo avesse avuto un piano prestabilito e lo avesse sostenuto con energia. Si tratta in sostanza di dare un'applicazione *unitaria d'un solo diritto* amministrativo, al quale deve essere coordinata e subordinata anche la gestione delle Province, dei Circondari e dei Comuni. « Affari contenziosi » « Decisioni » e « Semplici Decreti » sono forme diverse di deliberazioni che sono soltanto specificate secondo il diverso grado d'interesse degli affari. L'unità sostanziale d'azione consiglia quindi di dar nel Tribunale amministrativo e di circondario la presidenza al Presidente di governo, di far nominar i membri onorari dello stesso tribunale dal Consiglio di circondario nel suo seno ecc. Mediante la divisione delle attribuzioni fra tanti organi speciali, gli affari ne soffrono e ne nasce un dualismo artificiale, ed un'angustia d'idee che sono dannose tanto alla parte autonoma ed onori-

fica quanto alla parte governativa e retribuita del personale amministrativo.

Noi ci siamo proposti di esporre piuttosto l'aspetto giuridico che amministrativo dell'argomento. Consolidandosi le nuove istituzioni, si troverà altresì il modo di renderle più semplici. Il difficile era di fondarne le basi. Colla pratica anche i nostri partiti politici si convinceranno che quando esiste un'ampia giurisdizione amministrativa degna di fiducia, pochi affari soltanto richiedono una deliberazione collegiale; e che, *in tali circostanze*, l'unità e la prontezza d'azione amministrativa richiedono una semplice organizzazione burocratica degli Uffici di Presidente e di Capo di Governo locale. ⁽⁷³⁾

Ritornando all'organizzazione giuridico-amministrativa resta pur sempre, all'infuori della sfera delle leggi sull'Ordinamento provinciale, la posizione anormale del Ministro in Prussia, quale risultò nel 1808, dalla immediata precipitosa soppressione del Consiglio di Stato Segreto. Manca sempre cioè a fianco del Ministro un Collegio autorevole per la decisione d'importanti questioni del diritto amministrativo: manca la condizione essenziale nel sistema costituzionale, come nel sistema dell'assolutismo, della permanenza e coordinazione dell'amministrazione. Ciò non manca in Inghilterra, in Francia, negli Stati della Germania meridionale: esisteva in Prussia per mezzo del Consiglio Segreto. Non è facile, dopo tanti anni, di convincer i nostri alti impiegati che la semplice organizzazione burocratica non basta a dar al Ministro ed ai suoi subordinati la autorità necessaria per resolver questioni contenziose così importanti, come quelle che in Prussia sono oggetto di semplici Rescritti Ministeriali. È difficile vincer la gelosia degli Impiegati Ministeriali i quali non vogliono che siano limitati i loro poteri, e temono che l'istituzione d'un Consiglio di Stato con attribuzioni giudiciali sia la subordi-

nazione del Ministro ai Tribunali. Dall'altro lato è pur difficile di vincer la ripugnanza del Parlamento che rivendica a sè l'esclusivo privilegio di risolvere i dubbi su importanti questioni amministrative, e nella creazione d'un Consiglio di Stato vede una restrizione dei diritti del Parlamento.

Eppure anche prima dell'ultima riforma amministrativa fu applicata al Ministero di Giustizia la soppressione d'ogni ingerenza ministeriale in affari contenziosi.

Nella Corte di Competenza vi ha già una specie di Consiglio di Stato (per gli affari giudiziari).

Perfino l'esempio della Francia dovrebbe dimostrare ai nostri alti Impiegati che il Consiglio di Stato è utile all'unità ed ordine dell'amministrazione, se non è indispensabile.

In ogni caso non sarebbe chieder troppo, limitandosi a proporre che con un semplice articolo di legge fosse data ai Ministri la facoltà di *deferire la decisione d'ogni grave questione di contenzioso amministrativo alla suprema Corte amministrativa*, invece di decider essi stessi. La difficoltà sparirebbe ipso facto da sè e cesserebbe un'anomalia che da due generazioni è affatto speciale alla Prussia.

Lo stesso accade della responsabilità giuridica dei Ministri, che è pur sempre considerata con diffidenza. Essa non è però che la conseguenza logica della responsabilità degli Impiegati che ora è stabilita anche in Prussia. Essa corrisponde allo spirito della Monarchia Prussiana ed al suo passato, e gioverà a rinforzare la posizione del Ministro mettendolo in grado di resistere alla pressione sconveniente dei partiti politici, verso i quali è *politicamente* responsabile.

La riforma amministrativa concerne soprattutto la sfera della Polizia. Tuttavia essa ha pure effetti importantissimi per tutte le altre materie del Diritto amministrativo.

Se noi gettiamo di nuovo uno sguardo sulle sei grandi

materie, soggette alla giurisdizione amministrativa, vedremo di nuovo com'esse risultino nel modo seguente dipendenti dall'autorità di Polizia.

I. Nella Polizia propriamente detta l'Ordinamento Provinciale istituì controlli giuridici con una cura così gelosa che, come vedemmo, sarà necessario d'introdurre una semplificazione maggiore dei mezzi giuridici, delle istanze e della procedura.

II. Nel campo dell'Amministrazione militare le attuali Commissioni di Reclutamento furono estese dalle leggi recenti e perfezionate per la 2^a istanza. Per la giurisdizione amministrativa ora spettante ai Consigli di Governo, si potrebbero senza esitazione sostituire le Delegazioni di Circondario e le loro autorità superiori.

III. Nella sfera dell'Amministrazione finanziaria i reclami circa l'estimo delle Imposte comunali e provinciali sono già in parte e giustamente attribuiti alla decisione delle Delegazioni Circondariali e delle Istanze loro superiori. Non si può lasciar a lungo durare queste sedi di decisione concorrentemente colle antiche Commissioni d'Estimo, senza convincersi che occorre per le operazioni d'estimo rinforzare l'influenza dell'autorità politica, ed insieme a questa è necessario formare piccoli Comitati più adatti ad una trattazione orale e a raccogliere le prove.

IV. Nella sfera dell'Amministrazione delle Città e dei Comuni, in luogo dell'illimitato « Diritto di Sorveglianza » vi ha ora una regolare giurisprudenza amministrativa dei Tribunali e delle Autorità amministrative onorarie ed autonome, almeno per le materie più importanti. Con ciò si è associato con giuste forme e nei suoi giusti confini il principio dell'autonomia dei Comuni e delle Corporazioni. L'amore dell'indipendenza comunale così forte nei tedeschi garantisce che non si potrà più dar indietro in questa via.

V. Nella sfera dell'amministrazione ecclesiastica, il grande conflitto sui confini fra il Governo e la Chiesa ha condotto la Prussia ad una trasformazione completa della legislazione, secondo le basi del nuovo sistema.

L'antico sistema, secondo cui i diritti dello Stato erano esercitati da Impiegati amministrativi senza controllo giuridico per mezzo del *placet*, del diritto d'alta sorveglianza, della conferma, dell'iniziativa in certi casi particolari, dell'istanza generale amministrativa, o del rinvio immediato alle Autorità Ecclesiastiche era solo eseguibile nell'ipotesi d'una generale obbedienza effettiva del Clero. Questa obbedienza formava la regola generale sotto il Governo assoluto, e nei casi eccezionali di conflitto si otteneva per mezzo d'una coazione amministrativa.

Ma dopo che la Chiesa Romana elevò a fronte dello Stato pretese dogmatiche di sovranità sulle materie ecclesiastiche, e fondandosi su questa pretesa base giuridica rifiutò d'obbedire alle leggi ed alla sorveglianza dello Stato, divenne necessario di trasformare la legislazione esistente, e di guarentirne l'esecuzione.

L'antica pratica amministrativa sviluppatasi sin dai tempi del Principe Grand'Elettore fu sottomessa ad una revisione, furono segnati con mano ferma i confini sinora vaghi e generici dell'ingerenza governativa, le *leges imperfectae* furono munite di nuovi mezzi d'esecuzione, la sorveglianza dello Stato fu limitata a certe sfere e fu creata una giurisdizione per la guarentigia dei diritti tanto della Chiesa quanto dello Stato.

Nei casi in cui si possono definire direttamente le azioni o le omissioni che lo Stato può prescrivere, si applica il sistema delle *trasgressioni* penali ed i tribunali ordinari sono competenti ad applicare le leggi con sentenze penali.

Quando questo sistema non è applicabile, gli ordini coattivi

emanano da una Corte suprema Ecclesiastica, oppure dal Tribunale superiore amministrativo e da altri organi della giurisdizione amministrativa.

Finalmente la sorveglianza sui beni ecclesiastici si esercita con norme analoghe a quelle sui beni dei comuni o d'altre corporazioni.

Sarà pure compito della legislazione nel conflitto con teorie religiose contrarie ai diritti dello Stato di non chieder che un'obbedienza di fatto e di non imporre atti positivi in contraddizione colla libertà di coscienza. Ma una pratica amministrativa *accomodante* come v'era in antico, non sarà più ammissibile nè eseguibile in armonia colle nuove istituzioni giuridiche.

VI. Nella materia scolastica, molte questioni importanti relative alle spese di costruzione e manutenzione degli edifici scolastici sono già soggette alla nuova giurisdizione amministrativa. Al Capo onorario della Polizia nel Distretto, alla Delegazione provinciale, alle Commissioni Amministrative che esse formano, alle istanze che loro sono superiori, e che hanno la stima pubblica e l'intelligenza necessaria, è affidato l'incarico di tener conto delle esigenze legittime della Chiesa, dei Comuni e dello Stato. La legislazione sull'insegnamento trova nei Corpi comunali autonomi gli organi competenti per ciò.

Anche nell'ordine giudiziario si trova la stessa coerenza sistematica, nei tre sistemi di Magistrature.

Le forti barriere, che forzano l'amministrazione a non oltrepassare i limiti della sua competenza, che difendono i sudditi contro gli abusi premeditati di potere, e guarentiscono i diritti privati, sono e rimangono i tribunali civili e penali nella loro forma e competenza tradizionale.

I deterioramenti dell'organizzazione giudiziaria, prodotti in Prussia ed in altri Stati tedeschi dalla erronea applicazione del sistema costituzionale, furono riparati con previdenza

dalle leggi recenti del nuovo Impero tedesco, e così anche nei suoi baluardi esterni trovansi ristabilito il Governo Giuridico.

Nei tribunali civili fu soppresso il sistema dei Commissari e delle Commissioni, fu ristabilita con cura minuziosa la permanenza delle sezioni giudicanti, e guarentita l'inamovibilità dei Giudici: la separazione della giustizia dall'amministrazione fu introdotta anche nei pochi luoghi in cui mancava ancora, l'azione civile contro l'Impiegato Governativo cessò di dipendere dal consenso preliminare d'un'Autorità amministrativa.

Nei tribunali penali fu pure ristabilita accuratamente la permanenza del personale giudicante. L'accusa e prosecuzione della pena non dipendono più esclusivamente dal Procuratore del Re: è reso di nuovo possibile al Tribunale stesso di procedere ex officio, sull'istanza dell'interessato. Nei processi contro gl'Impiegati governativi fu con ciò tolto ogni impedimento al corso della giustizia.

Il sistema delle trasgressioni (contravvenzioni) mediante cui i Tribunali Ordinari giudicano in fatto di polizia, di tasse, e di regalie fu esteso quanto ciò era possibile, ebbe norme generali nelle leggi imperiali e nelle prussiane, norme locali nei locali regolamenti, ed in tal modo è escluso ogni pericolo d'influenza del partito governante. (74)

Anzi la legislazione del nuovo Impero tedesco ha introdotto in questa materia un nuovo elemento d'autonoma amministrazione: il che non era ancor stato tentato in queste proporzioni da alcun'altra legislazione. Se la disputa tuttora indecisa fra Giurati e Scabini fu cagione d'ineguaglianza nella composizione dei Tribunali Penali, essa ebbe tuttavia per risultato un più largo sviluppo del selfgovernment, in quanto gli scabini intervengono nella maggior parte dei casi meno gravi, e con ciò la Società viene educata in grandi proporzioni ad amministrare essa stessa la giustizia. Malgrado le dispute

circa la forma e la procedura di questi Tribunali, non si deve disconoscere l'importanza sociale di queste nuove istituzioni, nelle quali il Governo e la Società hanno un nuovo nesso fra loro. Il giurista di professione che biasima la tecnica incapacità dei Giurati e degli Scabini, dimentica che tutte le guarentigie del diritto sono in sostanza di indole morale e non si possono distribuire esclusivamente fra certe classi d'Impiegati governativi. In quei processi penali sui quali lo Stato pesa con tutta la sua onnipotenza, i partiti lottano con tutta la loro passione, (come avviene in quelli che diventano veri *precedenti* costituzionali) i Giudici di professione non bastano a decider da sè soli. In tali convulsioni del corpo sociale e politico è necessario l'intervento delle classi possidenti per difendere il diritto pubblico contro l'abuso della forza. La storia dimostra che nei paesi nei quali la Costituzione resiste alla lotta dei partiti politici, ciò avvenne perchè l'Autorità dei Giudici fu rinvigorita dall'aiuto delle classi ricche, ove pertanto alla organizzazione dei partiti stava di fronte un saldo organamento giuridico ed amministrativo, che aveva le sue radici nelle stesse classi sociali da cui escono i partiti politici combattenti.

Più di tutto la storia delle lotte costituzionali in Inghilterra dimostra che non basta il giuramento del Giudice, non basta il giuramento costituzionale a proteggere il diritto pubblico se lo stesso corpo sociale, mediante l'abitudine d'amministrare la giustizia, non giunge a dominarsi moralmente da sè. L'istituzione del Giudice di Pace e quella del Giuri uscirono vittoriose dalle più fiere lotte sociali, dalle più intricate confusioni di concetti giuridici, hanno resistito a prove tali cui avrebbero soggiaciuto il ceto dei Giudici e la gerarchia dei funzionari politici. Soltanto le durevoli istituzioni del selfgovernment danno al Governo Giuridico il suo caposaldo nella vita intima del corpo sociale.

Se questi grandi punti di vista politici riguardano soltanto una parte della giustizia penale, la larga partecipazione delle classi sociali all'amministrazione della giustizia ha pur sempre l'effetto importante di far penetrare il rispetto della legge e dell'autorità nella coscienza e nelle abitudini della vita civile. L'amministrazione del diritto diviene così per la pubblica opinione una parte essenziale del selfgovernment. Le semplificazioni desiderabili nel sistema della giustizia penale verranno indicate dalla pratica.

Così in continua reciprocità d'azione colla nuova legislazione imperiale si è compiuto in Prussia una riedificazione delle basi politiche, che per profondità ed energia non ha eguali in Europa. Come nei secoli precedenti, la riforma emerse dai più aspri conflitti politici ed ecclesiastici, i quali non si accomodano di idee politiche superficiali.

Nei suoi grandi energici tratti caratteristici risorge l'edificio del Governo Giuridico tedesco, che, pur riconoscendo i necessari diritti dello Stato, segna un circolo giuridico immutabile ed ignoto all'antichità, intorno al suddito, alla sua famiglia, al comune ed alla Chiesa.

Da tale progresso non si può recedere, per quanto esso offenda i più svariati interessi. La riforma ha destato il malcontento di molti, come accadde alle leggi di Stein e di Hardenberg; ciò è inerente all'indole d'ogni grande innovazione. Solo è da stupire che essa sia stata posta in esecuzione con maggior facilità che nol supponessero i suoi più caldi partigiani.

Il ceto degli alti funzionari dello Stato è il più malcontento. Esso, avendo legittima coscienza del suo valore e dei suoi meriti, fu negli ultimi anni offeso nella sua attività ed indipendenza dal cambiamento di parecchi sistemi amministrativi. La riforma, fatta a pezzi e bocconi, mentre lasciò sussistere

esternamente i Collegi di Governo, ha messo quest'organo principale della burocrazia sotto la minaccia permanente dell'abolizione. Se il sistema dell'Autorità autonoma, onoraria, è già per sé antipatico alla burocrazia, la condizione dimezzata, falsa, precaria di questa verso il nuovo sistema, non può esser che dolorosa. In tale stato di cose, chiedere il parere degli alti Impiegati di governo su quella riforma, vale quanto chiedere l'avviso dei Principi tedeschi spodestati sul nuovo Impero federale. I più inconciliabili sogliono esser coloro che sono solo per metà spodestati!

Nei Landrärthen si troveranno opinioni diverse, secondo che essi possono o non con maggiore abilità dirigere le Delegazioni Provinciali ed acquistare maggiore indipendenza d'azione, in basso ed in alto.

Nei Capi di Polizia, nelle rappresentanze provinciali e nel pubblico in generale, v'è soddisfazione da un lato, malcontento dall'altro per gli oneri imposti dalla riforma. La bilancia sta in bilico, come in ogni riforma amministrativa tedesca. Però il carattere nazionale della riforma è attestato dal rapido abituarsi ad essa delle popolazioni.

Tuttavia continua il malcontento perchè manca pur sempre al sistema un *Ordinamento dei Comuni* col suffragio universale e con rappresentanze elettive. Il punto di vista democratico si sente in certo modo negletto ed offeso dalla riforma.

Per queste questioni, come per tutte quelle che riguardano l'esistenza del nuovo Impero Germanico, la vera opinione del popolo non emergerebbe, che quando si facesse qualche tentativo di tornare indietro.

La Riforma amministrativa non può che progredire, estendendosi alle provincie in cui non è introdotta, alle materie alle quali non è applicata, e riducendo al mero sistema burocratico i governi ed i presidii ⁽⁷⁵⁾

La necessità di questi progressi si è già fatta sentire in ciò che ogni nuova istituzione in Prussia e nell'Impero è foggata necessariamente su quel nuovo sistema.

Intanto si tollererà facilmente uno stato giuridico in cui le lacune od i ritardi dell'organizzazione giuridica sono compensati dalle leggi generali dell'Impero, nel quale sono già resi impossibili gli abusi delle tendenze partigiane, ed in cui l'antico sistema tedesco offre ancora le guarentigie di sorveglianze e di appello che finora furono trovati sufficienti negli altri Stati Costituzionali della Germania.

In ultimo noi dobbiamo gettare uno sguardo sullo scopo ulteriore del nuovo edificio giuridico, cioè sulla riorganizzazione del Parlamento mediante le istituzioni create di recente della autonomia amministrativa.

Noi non miriamo solo ad una riforma dei collegi di governo e della polizia locale (sulla quale gli Impiegati professionali possono aver opinioni diverse), ma ad una nuova base dei rapporti fra la società ed il governo, per cui nelle Camere non sono rappresentati soltanto gli interessi sociali, ma nel quale la società deve esercitar di nuovo i *doveri* politici mediante l'amministrazione e la giurisprudenza.

I mutabili destini dei Parlamenti nell'Europa odierna dimostrarono a poco a poco, che tutti i buoni ed i cattivi risultati dei Parlamenti derivano dalla formazione dei corpi o dei gruppi sociali dai quali escono i membri della Prima o della Seconda Camera.

È impossibile ormai di negare che la vita politica delle circoscrizioni elettorali non è più soltanto regolata dal giornalismo o dalle riunioni, quando la società è dal basso in alto penetrata dai doveri politici, e dall'abitudine di esercitare le attribuzioni dell'autorità mediante il selfgovernment.

Come nella Chiesa, così nei Comuni e nelle provincie, l'opinione generale dipende da quelle durevoli istituzioni, quoti-

dianamente attive, che formano con uniformità di tradizioni, il carattere delle locali associazioni.

Allorchè il giornalismo, il diritto di riunione, l'attuale rottura dei vincoli fra la società ed il governo sono durevolmente controbilanciati dall'abitudine delle classi sociali di agire da sè, dall'esercizio regolare di attribuzioni politiche e della giurisdizione, diviene minore il pericolo delle teorie contrarie allo Stato, e delle sette, che nascono sempre quando il Governo e la Società sono separati, estranei l'un l'altro. Certo non cesseranno completamente gli attriti, le antitesi dell'odierna società, come è naturale in uno Stato libero; ma essi non potranno più far smarrire la coscienza comune della patria.

L'estensione del diritto di voto a tutti gli uomini adulti sembra intanto un pericolo per l'ordine sociale, e non corrisponde in alcun modo all'essenza del Diritto Pubblico. Poichè il suffragio, vale a dire il partecipare alla formazione dell'Assemblea Legislativa, non è un diritto innato, ma un prender parte al governo dello Stato — è un diritto d'impero, che dev'esser giuridicamente acquistato come ogni altro simile, mediante l'adempimento personale dei doveri, dai quali dipendono l'amministrazione e la giurisprudenza dello Stato. Tuttavia pare inevitabile il passar per la fase del suffragio universale, quando la società si trasforma e reclama direttamente il suo posto nella direzione del governo. Appena cessò la forma patriarcale, tutte le costituzioni germaniche hanno incominciato coll'accordare l'eguaglianza dei diritti al *liber homo* ed il senso giuridico dei nostri antenati non ha corretto quest'errore della eguaglianza semplicemente collo stabilire un censo e distinguer i censiti dai non censiti. La correzione fu fatta in altro modo. Coll'assumer le funzioni di polizia, le funzioni militari, giuridiche, del servizio comunale, dello Scobinato: tutti obblighi assunti da quelle classi che potevano esercitarli: questa è la base del diritto superiore delle classi pos-

sidenti nell'ordinamento a ceti del Medio evo, nel suo periodo di progresso — finchè si giunge al periodo d'abbassamento in cui le classi dominanti incominciano a rinforzare con privilegi e con monopolii esclusivi la loro potenza e la loro dominazione. Il processo di sviluppo del Diritto Pubblico tedesco riappare anche ai tempi nostri, e fra qualche diecina d'anni si vedrà che le nuove istituzioni ridonano alle classi possidenti la loro coesione e quella influenza politica che spetta ai proprietari, purchè adempiano personalmente ai loro doveri politici. Col censo o senza censo, i concetti giuridici del popolo si abituano a ravvisar nelle classi che sopportano i pesi più gravi dello Stato, o ne adempiono gli obblighi, un ceto chiamato a diriger la cosa pubblica. Ma la società civile, nuovamente ordinatasi, è troppo giovane ed ha troppe forze vitali per dover ricorrere al mezzo estremo di restringer il diritto di voto. Ciò può riservarsi a posteriori generazioni, in un periodo di vecchiaia e di decadenza.

Come la Chiesa non esercita la sua benefica, costante influenza per mezzo della pompa e del frastuono dell'Ecclesia militans, ma piuttosto col tranquillo, incessante lavoro, coll'insegnamento, la cura dell'anime, coll'agire sulla vita intima delle famiglie: così nell'odierna vita sociale la struttura intima dello Stato si mostra nell'influenza che la pratica abituale dei doveri e delle funzioni politiche esercita con azione quotidiana sulla vita del popolo nei comuni, e per loro mezzo nell'intera nazione. Quando lo Stato nell'esercizio dei suoi poteri, cioè colle funzioni politiche e giuridiche, accoglie in sè in larga parte le classi sociali — e reciprocamente, quando l'adempimento comune di pubblici uffici raccoglie insieme le classi sociali divise dai loro interessi; e le riunisce nell'abitudine di compiere i loro doveri — nasce allora il mutuo compenetrarsi della Società e del Governo, essenziale alla vita dei popoli liberi.

A questa condizione, anche i Partiti politici ritrovano quelle massime giuridiche, che si perdono nelle grandi crisi sociali. Gli interessi ritrovano nell'abitudine di servir lo stato e della giurisdizione quella sicurezza di giudizio politico e quel senso giuridico, che nè l'esercizio dell'industria, nè la soddisfazione dei bisogni individuali, nè la stampa, nè il diritto di riunione non possono dare. L'erudizione tedesca investigò le istituzioni politiche greche e romane, la storia di Francia ed Inghilterra col più intelligente acume. Essa dovrà sempre concluder che la costituzione delle Nazioni, la loro grandezza o decadenza derivano da quell'organizzazione fondamentale che danno alla società le durevoli istituzioni e le consuetudini del servizio militare, politico, giudiziario ed ecclesiastico.

Questa conclusione risulta anche dalla intelligenza del Diritto pubblico tedesco. Essa darà pure indirizzo ai lavori ed alla missione dei giureconsulti tedeschi.

XII.

La missione dei Giureconsulti tedeschi.

Anche ai Giuristi tedeschi è aperto un ampio ed onorevole campo di attività dal nuovo Impero tedesco e dalle istituzioni speciali del Regno di Prussia.

I Giureconsulti tedeschi hanno fedelmente adempiuto nel passato la loro missione, quando dopo l'accoglimento del diritto romano e canonico e dopo la Riforma religiosa, il ceto dei Giuristi dovette incaricarsi di metter l'ordine in quelle intricate legislazioni.

Sotto il governo assoluto i nostri Giudici e Magistrati seppero mantenere la base giuridica dello Stato, in modo da pro-

cacciare alta fama in Europa al « Tribunale Camerale » (Kammergericht).

Persino nel periodo intricato del trapasso al sistema costituzionale i nostri Giudici, scarsamente retribuiti, seppero resistere con onore alla pressione dei partiti politici. L'ufficio del Ministero Pubblico rimase estraneo agli abusi commessi in altri paesi dai Procuratori del Re, e fu moralmente indipendente dal Governo.

Nell'epoca d'una confusa reazione romantica, la nostra scienza del diritto intraprese profonde indagini sul diritto privato, ne rintracciò le origini nazionali, ne apprezzò con imparzialità i rapporti col diritto romano e col diritto canonico.

Queste diligenti ricerche scientifiche non bastavano certamente a conservare ai tedeschi l'unità della legislazione. Quanto più la consuetudine cedette il luogo alla legge scritta, tanto più differirono fra loro le legislazioni dei vari stati tedeschi. Sempre crebbero rigogliose le variazioni risultanti dal confronto di molte piccole legislazioni. Il nome che ancora ritenevasi di *Diritto comune* (Gemein Recht) era in tali circostanze un'illusione patriottica.

Solo la creazione del nuovo Impero federale tedesco potè far cessare quella fatalità, che pesava da secoli sulla nostra legislazione nazionale. Naturalmente i primi passi furono rivolti alla sfera del Diritto Pubblico, comprendendovi il diritto penale, la costituzione giudiziaria ed il diritto di procedura, nei quali era più sentita la condizione frammentaria delle leggi tedesche.

Grandi bisogni della vita nazionale, rimasti insoddisfatti dall'antica Confederazione, poterono esserlo col nuovo ordinamento dato all'Impero ed alla Prussia. La potente iniziativa presa dal nuovo Governo nazionale rettificò le confuse nozioni dei partiti politici e condusse ad un processo di *epurazione* in cui il partito conservatore si separò dall'elemento feudale,

il partito liberale dall'elemento democratico. Così fu inaugurato quel secondo decennio di legislazione che rimarrà memorabile nella storia del popolo tedesco.

Come accade dopo ogni grande codificazione, così può avvenire che il prossimo lavoro dei giureconsulti sia specialmente di commentare le nuove leggi. Ma egli è certo, che il sano nucleo d'un concetto giuridico complessivo che informa questa legislazione, renderà più profonda la nostra scienza, e che la forza di tutti, altre volte divisa nello studio d'innumerabili leggi frammentarie, in avvenire farà progredire grandemente il nostro diritto comune. È pure certo che l'unità giuridica nazionale troverà il suo coronamento in un solo Codice Civile, e che, anche cogli attriti ed i conflitti inerenti al sistema federativo, l'alto vantaggio d'aver un solo diritto nazionale non correrà più alcun pericolo.

La forma politica federativa è senza dubbio favorevole per l'indole sua al *Governo Giuridico*. La repubblica può sussistere solo colla forma federale in quanto il popolo sovrano si avvezza alla vita politica in ciascuno dei piccoli Stati, i quali formano un equilibrio colla Repubblica federale. Nelle Monarchie federative sono ancor più evidenti le condizioni vitali del Governo giuridico.

In questa forma politica, la determinazione per mezzo della legge dei poteri dell'Autorità, la giurisdizione su queste leggi, divengono condizioni indispensabili per la conservazione di ciascuno degli Stati, di ciascuna delle regnanti dinastie. Diviene impossibile trasgredire le leggi, nell'interesse dinastico, per dei Governi i quali, posti fra un Impero ed un Parlamento del popolo tedesco, non possono continuare ad esistere che osservando le norme rigorose d'una competenza regolare.

Tutte le circostanze che in ciascuno stato particolare fanno nascere conflitti fra i Ministri e le Camere, cambiano d'aspetto in forza della Costituzione generale dell'Impero. Non sono

più Stato e Popolo che stanno in conflitto — ma il governo particolare e l'Imperiale: non v'ha più colpi di stato, esecuzioni forzate, stato d'assedio: ma una sentenza giuridica risolve il problema.

Le costituzioni particolari di ciascuno Stato non si trovano più in lotta, come nell'antica Confederazione, colla solidarietà degli interessi di tutte le dinastie; trovano invece una duplice guarentigia nella Costituzione Generale dell'Impero. Poichè questa guarentigia invano cercata nell'antica Confederazione diventa ora una realtà. L'interesse della propria conservazione costringe tutti gli Stati Particolari a guarentirsi l'un l'altro.

I conflitti fra i Governi particolari e le loro Camere hanno nell'attuale Consiglio Federale un arbitro assai diverso dall'antica Confederazione. La mediazione del Consiglio Federale diviene una vera sentenza giudiziale, quando si tratta di discussioni d'indole più tecnica che politica.

Se i Governi particolari sono obbligati a difendersi dall'autorità superiore cercando nella legislazione e nella giurisprudenza la loro difesa, per non esser assorbiti dall'autorità centrale dell'Impero, essi non possono difendersi dagli attacchi che loro vengono dal basso, che cogli stessi mezzi. Fatti come quelli avvenuti nell'Hannover, nell'Assia Elettorale, nel Mecklembourg pel conflitto circa la Costituzione, non sono più possibili colla presente Costituzione dell'Impero.

Siccome i Governi particolari non possono difendersi, dal basso o dall'alto, che mediante la concordia colle loro Camere, deve svilupparsi in ciascuno di essi il solido organismo della giurisdizione amministrativa. L'interpretazione del contenzioso, fatta isolatamente da un Ministro, non ha più autorità in seguito alla subordinazione dello Stato particolare all'Impero: non può più nemmeno parere un atto di potenza.

Persino la formazione della Rappresentanza comune del

popolo tedesco contribuisce a far contrappeso al saldo particolarismo della antica confederazione tedesca. Essa dissolve le piccole petrificazioni medioevali che sussistono ancora, per esempio, nel Mecklembourg. Essa è una grande forza d'accenramento che spinge a far raggiunger quel grado di centralizzazione che i tedeschi possono sopportare. Quando si biasima questa impaziente, irrequieta agitazione, si scorda che da due secoli la Germania fu priva di forza impulsiva!

Per quanto certo appaia il mantenere i risultati splendidi ottenuti, non potremmo andar esenti dalla lotta dei partiti politici, che anche nella nuova nostra organizzazione politica e giuridica, dividono la società dal Governo.

Se i partiti moderati furono concordi nel riconoscere i vantaggi del nostro diritto monarchico-costituzionale e resero in tal guisa possibile la creatrice cooperazione dei Governi e dei Parlamenti, rimangono ancora i residui dei due ordini sociali combattenti: essi vivono estranei allo Stato odierno, ma censurano acutamente le nuove istituzioni.

Nelle grandi città ed in alcuni distretti in cui lo sviluppo dell'industria ha distrutto od allentato il vincolo comunale e il senso del bene comune, si è stabilito (come in Francia ed in Inghilterra) un partito democratico radicale. Un alto grado di varia coltura intellettuale, congiunto con pochissimo criterio pratico dei bisogni d'un grande Stato, avvezza questi elementi sociali ed i loro giornali ad una critica assoluta, che giudica gli avvenimenti colla logica spietata delle sue formole, senza vedere che le sue massime superficiali, desunte dal costituzionalismo francese, non hanno per fondamento che astrazioni insufficienti.

Dall'altro lato nella solitudine delle campagne e delle parrocchie rurali si conservano opinioni intransigenti che rifiutano, dal punto di vista assoluto o feudale, di ammettere le nuove istituzioni e le combattono.

In altre sfere v'è la nostra vecchia inclinazione al separatismo, ora nell'interesse dinastico, ora in senso ecclesiastico, che mostra durevole resistenza al nuovo Impero Federale tedesco.

I Giureconsulti tedeschi potrebbero senza dubbio confutar più efficacemente che per l'addietro, gli argomenti speciosi di questi partiti.

Se da un lato si chiede per la Germania, l'unità politica, l'unità con Ministri responsabili, basta qualche cognizione della formazione giuridica ed amministrativa dello Stato federale per dimostrare che il Governo Parlamentare sul modello inglese è inapplicabile ad uno Stato federativo, che ogni tentativo per introdurlo distruggerebbe non solo l'edificio giuridico politico, ma lo stesso governo giuridico amministrativo. Malgrado gli ardenti discorsi su questo argomento, si oppone all'unità l'indistruggibile inclinazione dei tedeschi a formare stati particolari e l'interesse dei Governi particolari alla loro conservazione. Il tratto caratteristico individualizzante della nostra nazione, come le istituzioni federative coi loro parlamenti speciali, faranno sempre, che un agglomerarsi delle forze sociali per acquistare la durevole prevalenza sul governo imperiale, mediante la responsabilità dei Ministri, sia più difficile ad eseguirsi che in qualunque altra costituzione d'Europa.

Quando tutti parlano ingenuamente di *Diritto* — di *Governo giuridico*, credendosi capaci d'interpretare da sè soli lo Statuto e le leggi, spetta al Giurista di far sapere ai suoi amici ch'essi s'illudono, e che non vuole veramente il diritto colui che lo interpreta solo a modo suo. Colla organizzazione dei tribunali ora saldamente assodata e cogli effetti profondi che avrà la nuova giurisdizione amministrativa, sarà facile ottenere che anche il diritto pubblico sia rispettato e trattato come una vera legge.

Allorchè la teoria democratica vuole ridurre lo Stato e la

sua giurisdizione a non esser che una mera rappresentanza degli interessi: quando si tende a far che i Probi Viri industriali, gli amministrativi, i giurati e gli scabini siano eletti dalla maggioranza degli interessati: è compito del Giurista di rammentare che da 1000 anni il Governo giuridico tedesco ha per base che le materie contenziose debbano esser sottoposte a Giudici permanenti, i quali debbono esser nominati dall'Autorità, non da una maggioranza d'interessati.

Per coloro che considerano la cosa esclusivamente dal punto di vista sociale, è tanto difficile l'apprendere come il dimenticare. Dalla parte degli intransigenti del partito reazionario, lo Stato non corre alcun grave pericolo, giacchè l'esperienza ci dà ragione di credere che anch'essi, quando ciò occorresse, non dimenticherebbero i doveri di suddito fedele, e non smentirebbero l'amore alla patria.

Ma la cosa è diversa quando si parla di nuovi partiti avversari, sorti dalla profonda trasformazione della società europea, e che continuano a svilupparsi in essa. Sarebbe vano lo sperare che il popolo tedesco possa da questo lato adagiarsi senza cure e senza pericoli nella sua giuridica unità nazionale.

È nella natura dell'uomo, essere ragionevole e sensuale ad un tempo, che ad ogni antitesi felicemente superata ne sorga un'altra. Nel più rozzo individuo, caduto in un materialismo egoistico, si vede svegliarsi repente la coscienza dei suoi doveri, l'amore dei suoi simili: lo vediamo ritornare all'adempimento dei suoi doveri di uomo. Per l'opposto, dopo aver raggiunto la più alta meta delle umane aspirazioni, si vede spesso riapparire all'improvviso l'antico Adamo colle sue basse tendenze e coi suoi egoistici interessi. Ciò vale per le moltitudini come per l'individuo, e conduce alla constatazione di questo fatto vergognoso, che ai grandi ideali succede l'avidità bramosia degli interessi, che dopo aver conquistata l'unità nazionale sorge un'altra lotta di tendenze nel processo vitale

delle nazioni. Sono altri *elementi*, altri fattori sociali che entrano in campo.

I bisogni delle classi operaie nella società industriale, l'ineguaglianza del modo di vivere, colla crescente accessibilità di tutti a tutto, l'avidità dei godimenti, l'avvicinarsi del bene e del male nelle condizioni economiche, ed il sentimento di sè che le moltitudini sogliono acquistare in seguito alle grandi guerre, — più di tutto la scossa subita dall'autorità tradizionale nella Chiesa e nello Stato, hanno dato origine ad un partito assai diverso da quello della democrazia dottrinarie e dei *rivoluzionari* del 1848. Qui non si tratta più di dominare il Governo per mezzo delle elezioni e dei Ministri responsabili, ma di negare lo Stato e l'ordine naturale della società, di far prevalere le brame più sensuali, di una lotta sfrenata contro lo Stato, contro la Chiesa, perchè tali. — Ed appena la forza del Governo mette fine a questa propaganda rivoluzionaria, si vedono le classi possidenti gareggiare anch'esse in analogo senso, proclamare l'aumento delle proprie rendite a danno del bene pubblico come la sola *politica reale*, accender di nuovo l'invidia fra proprietari urbani e rurali, e guardar quasi con compassione le aspirazioni ideali della generazione precedente.

Mentre l'orrore contro la rozza violenza dei nuovi *fattori* sociali riconduce le classi ricche alle autorità dello Stato e della Chiesa, rinascono perciò appunto nella Chiesa le tendenze a far del Clero la potenza politica prevalente. La tendenza democratica e materialista dell'epoca dovette naturalmente far nascere la tendenza opposta, quella della Chiesa cattolico-romana, che contrappone sè stessa alla società come sola Autorità superiore ad essa. La Gerarchia Romana si atteggiò a nemica dell'Impero tedesco, appena una Dinastia protestante accettò la corona imperiale. Ancor una volta rinasce la lotta che minacciò per tutto un secolo l'esistenza della nazione germanica.

La Chiesa cade di nuovo in braccio a quel partito che fa della ricchezza, della potenza e della dominazione il suo solo scopo, e contro cui la coscienza tedesca si ribellò altra volta. Dopo due secoli di tolleranza si mette in dubbio quella competenza giuridica del Governo che rese possibile e mantenne l'unità nazionale malgrado le lotte ecclesiastiche, dalla pace di Westfalia in poi. Incomincia di nuovo in nome del Cristianesimo una lotta che, coi mezzi d'agitazione del giornalismo e del diritto di riunione, non corrisponde nello spirito, nella forma e nei mezzi, ai precetti cristiani nè alla missione conservativa della Chiesa.

Possiamo sperare di superare queste antitesi sulla vecchia base del servizio militare obbligatorio, dell'istruzione obbligatoria, ma più di tutto di quel carattere nazionale che all'epoca della Riforma diede la vittoria con sacrifici ineffabili, all'idea dello Stato — mediante quell'Idealismo, si spesso censurato, dei tedeschi, idealismo che non è altro se non il retto senso politico della nazione a confronto dell'istinto sociale.

Ma la politica non può disconoscere che contro queste nuove antitesi non basta la forza materiale ed esteriore, ma che si devono trovare dei rimedi interni, mediante quelle durevoli istituzioni che educano la società al diritto, alla pace, alla morale temperanza.

Più direttamente ancora sono chiamati i giureconsulti a ristaurare quelle nuove istituzioni intermedie fra Governo e Società, e con ciò ad agire efficacemente sullo sviluppo del diritto pubblico.

Lo Stato secondo il Diritto non è un Governo di Giureconsulti, che dividono il lavoro giuridico fra loro, mentre il resto della società non bada che a lavorare ed a godere, organizzando i suoi interessi mediante il giornalismo ed il diritto di riunione.

Il senso del diritto non è circoscritto alla pratica civile e penale, ma esso deve abbracciare l'insieme complessivo della vita nazionale, nella quale il Diritto vivente emerge dal concorde volere di tutti.

Le classi sociali minacciate ed inquietate da quelle esorbitanze sono, è vero, disposte a cercare contro di queste l'appoggio della religione e della morale: ma è missione politica del Giurista di dimostrare che il sentimento religioso può far serbare all'individuo una condotta ragionevole e regolare, secondo i luoghi ed i tempi, ma che per la durevole comunanza umana non vi ha esternamente comunione morale e religiosa senza una associazione ecclesiastica: che anche il protestantismo senza le durevoli istituzioni dell'istruzione e della cura d'anime, senza confessione religiosa comune e pratica di culto comune, senza le abitudini religiose famigliari, non potrebbe formare un durevole vincolo sociale e ch'è speciale missione della nostra nazione di mantenere l'equilibrio fra le Chiese.

E così l'interesse ben inteso dell'individuo potrà indurlo ad agire correttamente verso i suoi simili, la prudenza lo indurrà a mostrarsi obbediente verso lo Stato. Ma il compito politico del Giurista deve far riconoscere specialmente a lui che, nella comunanza umana, la volonterosa operosità pel bene pubblico, il patriottismo intelligente, non si sviluppano fuorchè nell'esercizio spontaneo di funzioni pubbliche per parte delle classi possidenti.

La nostra vocazione giuridico-politica deve farci riconoscere che nelle riforme amministrative, così gravi e profonde come quelle intraprese recentemente nella Prussia, si tratta di raggiungere un'altissima meta, di trovare una conciliazione nelle lotte sociali, di ristabilire la pace interna fra le aspirazioni al dominio di opposte chiese, di riconciliarle nella pratica della vita, di metter d'accordo le città e le campagne nella

convinzione, che *nulla al mondo ha maggior valore della libera spontanea attività del cittadino negli affari dello Stato.*

La nostra missione è di riconoscere l'azione reciproca di tutti i fattori morali nella vita complessiva della nazione. Questo nostro compito non può essere adempiuto senza la più profonda intelligenza dell'essenza della società, senza la coltura delle scienze politiche ed economiche.

In tal modo noi apprezzeremo il passato e, nello studio del nostro diritto territoriale positivo, otterremo la convinzione che nella vita tedesca domina una continuità di concetti giuridici nello Stato e nel comune, continuità che fa dell'intelligenza del passato la stella che dev'esserci guida nel futuro.

Colle sue pratiche cognizioni professionali il Giureconsulto deve prender posto conveniente negli uffici onorari del Comune come nelle Camere, nelle cariche amministrative del selfgovernment, più di tutto anche può ricondurre il giornalismo tedesco alla conoscenza del diritto pubblico.

Con questo concetto della nostra vocazione la scienza del diritto non deve limitarsi a studiar con microscopica indagine il diritto privato, il penale od il diritto di procedura, come se non esistesse già un diritto pubblico tedesco coi suoi saldi concetti giuridici, giacchè ogni prammatica creazione giuridica ha per fondamento i rapporti reciproci fra il Governo e la Società.

La giurisprudenza è *divinarum atque humanarum rerum notitia, justī atque injustī scientia*, così opinarono anticamente i Giuristi, che comprendevano tutta la loro vocazione.

OSSERVAZIONI

(¹) Sul concetto di *Società*, vedi L. Stein. (Il concetto di Società e la storia sociale della Rivoluzione francese Leipzig 1850). Questa perfetta esposizione mi giovò moltissimo pel mio lavoro sulla Storia Costituzionale Inglese. Trattò lo stesso argomento in modo più esteso Roberto di Mohl nel giornale delle Scienze Sociali di Tubinga nel 1851 e poi nella sua Storia e Letteratura delle Scienze Politiche (1851) considerandolo come la base d'un nuovo metodo delle scienze politiche. L'influenza preponderante che la trasformazione economica esercita sulle idee, viene ora in prima linea quando si parla dello Stato. Il concetto di Società viene ora preso in Germania in senso così esteso, che comprende anche lo Stato, il quale viene subordinato alla Società come mezzo allo scopo. Contro questa idea angusta si esprime Bluntschli nella Rivista critica di Monaco Vol. 3, pag. 229-266 (1855). A voce ed in iscritto l'autore di questo libro lotta da parecchi anni contro l'esagerazione del concetto di Società sull'idea di Stato. È però indeclinabile che ogni nuova legittima tendenza si affacci sulle prime con qualche esagerazione, e si sforzi di ottenere un valore esclusivo e superiore ad ogni altra tendenza, finchè non abbia ottenuto il posto che le compete.

(²) L'introduzione della parola *Rechtsstaat* nella scienza appartiene a Mohl, in parecchi scritti, specialmente nell'Introduzione alla Scienza della Polizia e nella Letteratura delle Scienze Politiche. Vol. I, 297 e seg. Questa parola acquistò in breve tempo diritto di cittadinanza e ciò dimostra che essa esprime un tratto caratteristico fondamentale del pensiero tedesco. Ma ben a ragione ricorda H. Schulze (Deutsches Staats-Recht pag. 145, 1867) che il senso di questa parola non è ancor ben chiarito, e che dà luogo

a molti equivoci. Specialmente non si può e non si deve intendere col Rechtsstaat una limitazione dello Stato ai semplici fini d'un contratto giuridico fra cittadini. — L. Stein nella sua Verwaltungslehre Vol. I, pag. 297, (2^a Ediz. 1869) osserva che la parola ed il concetto del Rechtsstaat sono affatto tedeschi, e che l'intera Filosofia del Diritto da H. Grozio in poi tende a svolger quell'idea dello Stato che si vuol designare colla parola Rechtsstaat.

(3) L'organizzazione interna della Società è qui delineata con pochi tratti seguendo le idee di L. Stein, nel citato suo lavoro, omettendo però le finissime sue idee intermedie.

(4) L'importanza dell'amministrazione autonoma in una delle più famose Costituzioni politiche d'Europa, cioè nell'intima struttura dello Stato inglese, fu sistematicamente dimostrata da Gneist nel suo libro Selfgovernment Communal Verfassung und Verwaltungsgerichte 3^a Ediz. 1871, pag. 879-1018.

(5) Stahl, Staats und Rechtler II, 137. Nei dettagli Stahl non esce dal concetto che vi ha sentenza soltanto quando si tratta dei diritti *essenti*, ma che nel resto l'Amministrazione debbe seguire la massima dell'opportunità.

(6) In opposizione ai concetti politici volgarmente in corso, l'interna costruzione giuridica del Governo inglese è storicamente e sistematicamente spiegata da Gneist (Englisches Verwaltungsrecht 2^a Ed. 1867 e Self-Government Communal Verfassung ecc. 3^a Ed. 1871). Come Diritto comparato amministrativo Vedi Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung 1869.

(7) Sulle idee di Legge, Ordinanza e Regolamento, secondo i sistemi inglese, francese e tedesco, vedi Gneist (Verwaltung; Justiz ecc.). L'esame più superficiale dei fatti basta a dimostrare quanto sia erroneo e affatto ineseguibile che tutte le norme dell'Autorità superiore possano esser determinate da leggi, che un Governo costituzionale non possa avere altre facoltà che quelle che gli sono accordate per legge.

(8) Gneist nei libri citati espone il sorgere del Self-government inglese dalle leggi militari, giuridiche, finanziarie comunali ecc. dell'epoca anglonormanna. Tutte le cariche del Self-government hanno un carattere affatto governativo, diritti, onori, doveri e responsabilità di impieghi del governo. La perfetta loro identità con gli uffici governativi è dimostrata dai continui cambiamenti in virtù dei quali le funzioni onorarie del Self-government sostituiscono impiegati retribuiti dal Governo e reciprocamente.

(9) Sulla principale costruzione del Diritto Amministrativo e sulle sue grandi divisioni vedansi i libri citati di Gneist.

(10) Circa la giurisdizione di polizia colla istanza di controllo presso i Tribunali Imperiali. V. Gneist Self-government 1871, pag. 475-517. Sulla serie non interrotta di autorità dal Ministro al Constabile. V. lib. cit. § 83. Per le modificazioni alla giurisdizione amministrativa. V. lib. cit. 853-863. Sull'antitesi fra l'autonomia economica ed il self-government. V. pag. 917-923, 987-994.

(11) V. i libri citati di Gneist.

(12) V. Gneist lib. cit.

(13) V. Gneist lib. cit.

(14) V. Gneist lib. cit.

(15) Giurisdizione amministrativa sulle scuole. Le scuole parrocchiali erano ab antiquo un accessorio della Chiesa. Solo nell'ultima generazione furono poste con energia perseverante le basi di una educazione nazionale. Siccome l'ingerenza dello Stato incominciò col dar dei sussidii alle scuole, le leggi ed i regolamenti si limitarono dapprincipio al modo di spenderli; solo nel 1870 fu emanata la legge generale che stabilisce commissioni scolastiche permanenti.

(16) Il punto cardinale del Rechtsstaat è a questo riguardo il rapporto fra la *legislazione* e la facoltà d'*accordare* il bilancio. Se il Ministero è legalmente responsabile dell'esecuzione delle leggi, non si può far dipendere dall'arbitrio discrezionale della Camera Bassa i fondi che sono già per legge necessari. La Camera dei Deputati non può metter da parte i due altri Fattori della Legislazione, semplicemente in quanto accorda o nega i fondi, e con ciò fa nascer una condizione tale di cose, che dovrebbe nascer solo per via di legge. La Camera bassa non può quindi inserire nel bilancio ed in niuna legge di finanza clausole che appartengono alla sfera generale della legislazione (*tacking-bills*). La Camera bassa vota le nuove tasse, le imposte ed i crediti, ma non le rendite del Demanio, quelle tradizionali della Corona, le imposte permanenti in forza di legge, quelle che spettano per leggi al « fondo consolidato. » La Camera bassa deve esaminare e verificare le spese dello Stato, per conoscer in qual misura e come vi si possa supplire: ma per le spese fatte oltre il bilancio il Ministero è responsabile soltanto secondo le norme generali d'un'amministrazione conforme alle leggi. (Vedi Gneist, Gesetz und Budget).

(16^a) Le classiche Istituzioni di Blackstone trattano, secondo il metodo tradizionale del Diritto, delle Persone, dei beni, e dei processi civili e penali: personae, res, actiones. Circa il diritto pubblico non v'è che uno Schizzo sul Parlamento e sulla Regia Prerogativa, a mo' d'introduzione. Manca lo sviluppo storico della Co-

stituzione, l'intero diritto amministrativo e l'organizzazione del self-government.

(17) Il pensiero originario d'una *generale giurisdizione civile* del Tribunale della Camera Imperiale in tutte le contestazioni fra i Vassalli dell'Impero, ed i sudditi mediati dell'Impero, appare nella prima Ordinanza del Tribunale Camerale. (Presso Datt. *de pace publica* IV. 7, § 52). Se questa clausola fu omessa nelle redazioni posteriori, ne fu cagione la diversità della materia: ossia l'indole politica delle contestazioni, sempre più evidente nei territori tedeschi divenuti Stati.

(18) Gli autori che scrissero sulla pratica del Tribunale della Camera Imperiale fanno sempre più osservare che l'*interesse publicum* non può esser l'oggetto della sentenza ma solo le *laesiones juris privati*.

Struben (Nebenstunden III. 13 § 18 e Rechliche Bedenken III, 311) e Berg (Handbuch des Deutschen Polizeirechts 2^a Ed. 1802 Vol. I, Sez. 4) riconoscono che nel processo di ricorso al Tribunale Imperiale l'Autorità territoriale rende conto innanzi all'Imperatore ed all'Impero dell'esercizio conforme alle leggi del potere a lui conferito dall'Imperatore. Il Consiglio aulico Imperiale era ad un tempo Corte di Giustizia e Consiglio di Stato. Le funzioni di giurisdizione in fatto di polizia gli spettavano come Consiglio di Stato. (Von Berg Polizeirecht IV, Sez. 50). Lo stesso era del Tribunale della Camera Imperiale la cui competenza in materia di polizia si svolse concorrentemente con quella del Consiglio Aulico. Più tardi questa Giurisdizione amministrativa fu confusa con quella dei Tribunali Ordinari. Ebbe decisiva influenza l'enumerazione della competenza dei tribunali Imperiali fatta da Malblank (Praxis des Reichs Kammergerichts 1791, Parte IV, § § 34-71) che non elucidò però l'indole dell'azione giuridica. La Competenza dei Tribunali Imperiali è la seguente:

1° Contenzioso fra i Vassalli dell'Impero sul possesso di regalie, signoria, giurisdizione, esenzioni ecc. tanto nel possessorio quanto nel petitorio.

2° Gravami dei Vassalli contro violazioni del loro diritto dominicale, specialmente presso il Consiglio Aulico.

3° Gravami in materia di Polizia: potevano presentarsi tanto al Reichskammergericht quanto al Reichshofrath, ma questo solo poteva proceder d'ufficio.

Non appartengono ai Tribunali Imperiali le materie specialmente politiche, le religiose, alcune questioni di polizia o governative. Invece erano competenti per gli affari comunali.

Von Berg distingue esattamente i casi in cui v'ha luogo a

mandato, a Rescritto oppure all'extragiudicial appellazione (Polizeirecht § 175, 176). Lo stesso fanno Struben, Moser, Putter e più specialmente il Barone di Cramer, ecc. ecc.

(19) Erano specialmente escluse dalla competenza dei Tribunali Imperiali le cause dei Circoli Imperiali circa l'esercito e l'amministrazione civile od economica dei circoli (Putter, Struben ecc.).

(20) Sulle resistenze contro questa nova clausola delle Capitolazioni Elettorali vedi Häberlin Staatsrecht e Bähr Der Rechtsstaat. Vedasi anche Cramer lib. cit.

(21) La condizione dei funzionari governativi passò per diversi stadi. Nel Medio evo essa era come un impiego derivante dal dominio: l'opinione del tempo non distingue la funzione governativa dai diritti del proprietario. Solo dopo la Riforma, il concetto della funzione politica emerge più chiaro colla parola Autorità (Obrigkeit). Invece del diritto *signorile* appare il diritto *governativo*, in luogo del *servizio* dello Stato, quello dell'ufficio professionale, V. l'eccellente scritto di Perthes (der Staatsdienst in Preussen 1836).

(22) La legge prussiana del 25 Gennaio 1823 che ordina ai Tribunali di chieder nell'interpretazione dei Trattati politici le istruzioni del Ministero degli Esteri, e di conformarsi ad esse, è un'anomalia, che trovò biasimo da tutti.

(23) Sui controlli giuridici dell'amministrazione dell'Interno nei suoi diversi rami vedi Gneist (Verwaltung, Instiz. 1869, § 33-57). L'inammissibilità di appello ai Tribunali ordinari contro l'emanazione di Regolamenti di Polizia era già nel XVIII secolo l'opinione dominante, come lo attesta Struben.

(24) Sul sistema dei controlli giuridici nell'Amministrazione militare vedi Gneist Verwaltung, Instiz. pag. 258-263, 271.

(25) La competenza dei Tribunali nelle contestazioni col Fisco era dopo l'introduzione del jus fisci. di regola generale non contestata. Ma non mancavano le eccezioni, dovute all'arbitrio od all'interesse fiscale.

(26) Circa il modo d'estimar le imposte vedi Gneist Verw. Instiz pag. 321-325.

(27) L'indipendenza dei Comuni si fonda sul complesso delle leggi amministrative, le quali per tutte le materie contenziose stabiliscono un'istanza collegiale d'appello. (V. Gneist Verw. Instiz. pag. 480-496).

(28) La giurisdizione amministrativa come le questioni contenziose derivanti dai rapporti fra la Chiesa e lo Stato era in Prussia riservata al Segreto Consiglio di Stato, coll'intervento del Ministro di Giustizia. Sulle condizioni attuali vedi Gneist Verw. Instiz. § § 60-62.

(29) Sulla giurisdizione amministrativa sulle scuole v. Gneist Verw. Instiz pag. 573, 578, Autonomia scolastica 1869.

(30) L'azione civile di risarcimento, contro gli Impiegati per trasgressione nelle loro funzioni, appartiene secondo i principii al Tribunale civile, perchè l'atto extra officium è un atto privato. Lo stesso è dell'azione in risarcimento per gli atti punibili dell'impiegato. Tale era anche la pratica generale. Alcune legislazioni di paesi tedeschi però contengono dichiarazioni o limitazioni per impedire che sotto la forma d'un'azione civile contro gli impiegati, s'impedisca l'applicazione di leggi e regolamenti (sotto riserva dei casi in cui l'azione deriva da titolo di diritto privato, in cui era aperta la via ai tribunali). Le antiche leggi prussiane facevano però eccezioni su questo punto.

(31) *L'Esprit des Loix* di Montesquieu fu pubblicato nel 1748 in un'epoca in cui non esisteva ancora un diritto amministrativo inglese intelligibile ad uno straniero. La prima edizione dei Commentari di Blackstone è del 1765 e Blackstone stesso subì in certo modo l'influenza del libro di Montesquieu. D'allora in poi le numerose edizioni di quei due libri formano la fonte principale in cui i Politici attinsero le loro idee costituzionali. Montesquieu aveva dal canto suo attinte le sue idee nei numerosi scritti polemici dei Whigs o dei Torys sotto Giorgio II: nei quali le basi giuridiche della Costituzione erano state travisate per amore alla rivoluzione del 1688, per tacito accordo dei due partiti. I commentatori francesi di Montesquieu si limitarono a qualche citazione di Blackstone, senza curarsi del punto di vista giuridico della Costituzione inglese (come fanno anche ora).

(32) Il dare per fondamento allo Stato il diritto innato dell'uomo è il pensiero principale del concetto sociale intorno allo Stato. Invece la costituzione inglese era fin dal XII secolo logicamente e permanentemente fondata e svolta sui doveri politici e comunali. Il self-government è sorto dall'adempimento dei doveri politici: dal self-government la Camera Alta e la Camera Bassa. (Gneist Verwalt. Instiz 1869, § 5).

(33) Sin dai primi abbozzi della Costituzione francese si capovolge la Costituzione inglese, come risulta dall'ordine inverso seguito nell'indicazione dei tre poteri. La souveraineté nationale delega:

L'autorità legislativa all'Assemblea nazionale.

L'esecutiva al Re.

La giudiziaria ai Giudici.

Questa terminologia fu poi mutata ai tempi di Napoleone. In luogo del *potere esecutivo* appare *le gouvernement*. Poi esso chia-

masi *le pouvoir*. Ma l'idea cardinale è sempre quella della Società sovrana.

(34) La pietra angolare del Costituzionalismo sociale è praticamente la subordinazione diretta del Ministero alla Camera dei Deputati per mezzo del voto del bilancio. Il Parlamento inglese incomincia dall'esame del fa bisogno finanziario per l'anno prossimo, affine di accordarsi poi sui mezzi di provvedere alle spese riconosciute necessarie od utili. Il Costituzionalismo scambia questo esame nel voto della Camera su ciascuna spesa. Il Parlamento Inglese non pose mai in discussione il diritto della Corona di riscuotere tutte le rendite demaniali, le regalie e le altre tasse legalmente fissate. Invece il concetto francese esige che ogni rendita dello Stato sia votata ogni anno. Il Parlamento Inglese non fa dipendere dal voto annuo del bilancio l'ordinamento legale durevole dello Stato. Il Costituzionalismo francese esige che ogni rendita ed ogni spesa sia votata di anno in anno. Il diritto parlamentare inglese sottopone le trasgressioni in fatto di bilancio per parte dei Ministri soltanto alle regole generali della loro giuridica responsabilità. Il costituzionalismo francese suppone che i ministri possano esser condannati a risarcir coi loro beni le spese fatte fuori bilancio. In Inghilterra la discussione del bilancio è fatta in guisa che il voto dei fondi non possa mai venire in contrasto coll'ordinamento legale dello Stato. Il Costituzionalismo accorda o rifiuta ogni rendita ed ogni spesa di ogni Ministero, suddivisa in sezioni e capitoli senza badare se con ciò non s'incagli l'andamento regolare dello Stato. In luogo d'un controllo finanziario il voto del bilancio diventa un atto di forza, con cui non solo la nomina dei Ministri ma ciascuno degli atti loro è posto nella diretta dipendenza della maggioranza dei deputati. La vera indole del voto sul bilancio — cioè la facoltà di stabilir nuove tasse, d'aumentar quelle già esistenti, di prolungar quelle che sono solo temporarie, la facoltà di far nuove spese, di dar nuovo assetto alla parte mobile e discrezionale del bilancio — non ha che una importanza secondaria accanto a quell'atto politico. La Società vuole sempre *tutto*. Ma questo *voler tutto* non è conciliabile col Governo Giuridico, il quale non deve dipender dal voto d'una maggioranza temporanea. Il voto del bilancio od è un atto d'oltrappotenza o perde la sua serietà. Infatti il diritto di votar ciascuna spesa e ciascuna rendita non fu quasi mai praticamente efficace (V. Gneist Gesetz und budget 1879).

(35) L'intera amministrazione giudiziaria era già dalla Costituzione francese del 1791 ridotta nei limiti del diritto civile e penale, e tutto il diritto amministrativo abbandonato al potere

esecutivo. Spesso si dichiarò apertamente che la nuova trasformazione sociale e la sua amministrazione sarebbero in pericolo se fosse accordato ai privati il diritto di chiamare il governo davanti ai tribunali. Questo timore era in certo modo giustificato dall'esperienza degli antichi Parlamenti francesi: tanto che le diverse assemblee legislative s'accordarono tutte nel restringer la competenza dei tribunali ordinari, e gareggiarono nei divieti contro i giudici. *Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs ni citer devant eux les administrations pour raison de leurs fonctions.* »

(³⁶) Benjamin Constant è l'espositore logico e completo di queste massime costituzionali. I suoi vari scritti furono la fonte principale delle teorie di questo genere anche in Germania. Si paragonino queste massime ai principii di diritto positivo del diritto costituzionale ed amministrativo inglese (esposti nel libro di Gneist). L'omissione di questi principii positivi diede origine alle teoriche costituzionali francesi. Se si analizzano ciascuna delle massime di Benjamin Constant, si vede che in ciascuna tesi l'aspetto giuridico-politico svanisce e vi subentra l'aspetto puramente sociale.

(³⁷) Come i francesi abbiano affatto mutato il senso della parola Self-government è spiegato dal prof. Gneist (Self-gov. 1871 pag. 937).

(³⁸) Il ritorno dalla *sovranità del popolo* alla *amministrazione sovrana* dell'Impero Napoleonico fu un bisogno del corpo sociale che a grandissima maggioranza di voti delegò ad un solo illimitati poteri. Sotto Napoleone I all'elezione fatta dai partiti politici seguono il Consiglio Legislativo ed i Consigli Provinciali nominati di fatto da Napoleone: questi poi sono subordinati alla Prefettura. Le ulteriori forme del « Governo Costituzionale » dell'ultima repubblica, del secondo impero, hanno origine nelle esposte condizioni di fatto.

(³⁹) L'impossibilità di stabilire un controllo giuridico efficace sugli atti della polizia dipende anche dal travisamento del concetto d'autonomia amministrativa. Non è in generale possibile di trovar persone adatte ed esercitar la giurisdizione amministrativa per mezzo dell'elezione di Consiglieri comunali o provinciali. Ciò è dimostrato in dettaglio da Gneist. (Preussische Kreis Ordeung 1870).

(⁴⁰) Sull'intera organizzazione della giurisdizione amministrativa francese si possono consultare i noti libri: Dareste, la Justice administrative 1862, La Ferrière Cours de Droit administratif 1860:

Batbie Cours de Droit public et administratif 1869. V. Inoltre Ionas, Studi sul diritto civile francese. Berlino 1870. Le materie di polizia risguardano specialmente quelle *sur les logements insalubres et dangereux*. I difetti di questa Giurisdizione amministrativa fecero nascere in Germania la diffidenza su tutto il sistema e furono cagione di molti equivoci. Ogni qual volta si tentò d'imitare in Germania i Consigli di Prefettura francesi, l'opinione pubblica vi si mostrò contraria. Vedansi pure Les Conférences sur l'Administration et le droit administratif di Léon Aucoc. Parigi 1878, 1879, 2° Vol.

(⁴¹) Il Consiglio di Dipartimento dell'Istruzione Pubblica è composto del Prefetto, dell'Ispettore, d'un Ispettore dell'insegnamento elementare ecc. (Le nuove leggi francesi hanno introdotto notevoli mutazioni).

(⁴²) La necessità di separar la *funzione* autoritaria dalla proprietà feudale fu riconosciuta nella Circolare del Barone di Stein del 24 novembre 1808, il così detto Testamento di Stein. Il Re dichiarò pure coll'Ordine di Gabinetto del giorno dopo: Io sono deciso di non far più oltre dipender l'Autorità di Polizia dal possesso di stabili: *la polizia deve, come negli altri Stati, spettare non ai proprietari, ma ai commissari locali e provinciali di polizia*. Stein con meravigliosa penetrazione comprende l'essenza del Self-government, del quale si aveva allora sì scarsa notizia. Stein voleva lasciare alla grande proprietà soltanto le funzioni sociali (economiche) con una rappresentanza divisa in tre rami, possessori di beni, nobili, città e contadini. — Hardenberg invece contrapponeva a quel concetto l'altro più avanzato dell'eguaglianza giuridica di tutti i membri del corpo sociale, d'un sistema liberale-rappresentativo, con forte inclinazione al sistema dei Prefetti e della centralizzazione. — Ambedue quelle due tendenze mancavano d'un'intelligenza superiore che le rendesse eseguibili, completandole l'una coll'altra.

(⁴³) La semplice rappresentanza degli interessi nell'organismo dei Comuni e dei Dipartimenti non ebbe in Francia altro risultato che d'aver costituita la base durevole dell'accentramento e del falso costituzionalismo. Essa in Inghilterra ebbe pure per risultato dopo il Reform bill d'aver sostituito al vero self-government un meccanismo burocratico. Finora essa non produsse in Europa nè un vero senso politico, nè coltura politica come non produsse una vera costituzione parlamentare: invece essa distrusse persino il senso pubblico nei comuni, ed ebbe per effetto nei tempi di quiete l'apatia e l'astensione degli elettori, nei tempi agitati la lotta fra le classi sociali. Non promosse il rispetto alle leggi,

provocò invece l'arrogante, egoistica, particolaristica angustia d'idee degli Elettori censiti nel Comune e nello Stato. V. Gneist *Gesetz und Budget* 1879, pag. 161-165.

(44) Le principali questioni sui rapporti fra la Legge e l'Ordinanza, fra la Legge ed il Budget sono chiarite nel libro citato del Gneist. *Gesetz und Budget* Berlino 1879. La legislazione positiva, i precedenti della pratica costituzionale nei diversi stati tedeschi (ed altresì in Inghilterra, in Francia e nel Belgio) possono servire di norma alla Giurisprudenza (tanto pel Consiglio di Stato quanto per l'Alta Corte Amministrativa).

(45) In questa guisa era sorto verso la fine del Medio evo, il *Magnum Concilium* inglese, che divenne poi, coll'unione intima della funzione governativa alla grande proprietà, la Camera dei lordi, la quale si recluta di sempre nuovi elementi educati alla vita pubblica mediante il *Self-government*.

(46) Nella Commissione Parlamentare che esaminò la legge prussiana del 24 Maggio 1861 l'Autore, come relatore, aveva proposto che i Tribunali Ordinari decidessero anche sulla costituzionalità delle leggi d'imposta. I Commissari del Governo vi si opposero e la questione non fu risolta. (V. Rapporto della Commissione N. 154 del 1861).

(47) V. Gneist, *Die Confessionelle Schule* 1869, pag. 227. Vedi pure i Resoconti della Camera Prussiana sulla legge sulle scuole del 1872.

(48) V. sul rapporto della nuova Riforma rispetto ai Tribunali Gneist *Freie Advocatur*, Berlino 1867, Sez. 4^a, pag. 29-49.

(49) Le discussioni sul progetto di legge sulla giuridica responsabilità dei Ministri presentato alla Camera Prussiana l'11 Gennaio 1862 furono senza risultato per l'opposizione della Camera Alta ed in genere pel conflitto sulla Costituzione.

(50) La condizione delle Commissioni sulle Petizioni nelle due Camere Prussiane rispetto alle questioni contenziose del diritto amministrativo si è così consolidata per una lunga pratica, che i Membri di quelle Commissioni si credono quasi membri d'un Tribunale Amministrativo. A ciò aggiungasi l'uso invalso di chiedere ad ogni sessione al Governo, se e quale esito sia stato dato alle petizioni rinviata ai Ministeri competenti. La pratica d'altri Parlamenti evitò questo modo di procedere, perchè espone al pericolo di conflitti persistenti fra Governo e Parlamento. V. Gneist *Gesetz und Budget* 1879, Exkurs I.

(51) Le discussioni della Camera Prussiana nell'autunno 1866 sul Bill d'Indennità e quelle del 1849 sulla Revisione della Costituzione appartengono a quei periodi di tregua, in cui la coscienza

pubblica poté pienamente manifestarsi circa le questioni di pubblico diritto. I resoconti stenografici del 1866 dimostrano quanto la giurisdizione amministrativa fosse reclamata dall'opinione pubblica. V. quei resoconti B. S. 149-194.

(52) L'Autore tentò di por d'accordo la Scienza coll'opinione pubblica nei suoi Saggi sulla Scuola confessionale (1866) sul libero esercizio dell'Avvocatura (1867). L'Amministrazione, la Giustizia ed i Tribunali 1870 ecc.

(53) V. Gneist *Self-government* libro IV, pag. 879-1018.

(54) L'equivoco sul concetto dell'Autonomia amministrativa che impedisce di stabilire il *self-government* nel continente europeo, va di pari passo col Costituzionalismo. Sotto quel nome in Germania s'intese sempre d'applicare in piccola sfera le proprie idee parlamentari. Come l'antica società divisa in ceti si suddivideva in porzioni territoriali (Circondari, provincie) pure divise in ceti, così la società attuale non sa raffigurare se stessa fuorchè suddivisa in Comuni, di cui ciascuno ha il suo Consiglio Comunale, alla moda francese. L'interesse della classe burocratica coopera a far sì che l'ordinamento provinciale e comunale riguardi solo l'interesse (economico) dei comuni e delle provincie. Tutti sono d'accordo sulla parola *autonomia amministrativa*, come sui diritti innati del Cittadino, ma ad ogni tentativo di venire alla pratica esecuzione, nascono le difficoltà. Sulle tendenze analoghe nell'Inghilterra odierna e specialmente sulle idee progressiste di Stuart Mill. V. Gneist *Verw. Instiz* pag. 111-117.

(55) Il fatto qui accennato che nelle materie di Diritto Pubblico ciascuno si crede altrettanto autorevole quanto il più insigne Giureconsulto è notorio. Il teologo, il medico, il filologo vedrebbe con meraviglia che un avvocato si atteggiasse a sentenziare sulla sua scienza o professione. Pel Diritto Pubblico questa è la pretesione generale, appunto perchè nelle cose politiche ognuno scambia per diritto il suo interesse. Il rispetto dei tedeschi per la scienza basta a far che il Giurista sia ascoltato finchè parla con un solo interlocutore: ma quando si trova in mezzo a parecchi ciascuno vuol dir la sua opinione.

(56) In Putter, la maggiore autorità del Diritto Pubblico Germanico, non v'è alcun indizio della contraddizione del Diritto positivo dei suoi tempi col rapporto normale fra Società e Governo. In Häberlin, gran razionalista, si trova persino l'ironica osservazione « che alcuni contemporanei sognano di grandi cambiamenti » nelle Città Imperiali, nei Conti e Prelati Imperiali. »

(57) V. Von Gönner, Pfizer, Köstlin, Pfeiffer, e specialmente Mittermaier.

(⁵⁸) Pfizer, trattando della *competenza* amministrativa o giudiziaria fa quattro distinzioni:

1° I Diritti dell'Amministrazione quali funzioni meramente esecutive.

2° Gli obblighi dei sudditi, derivanti dal diritto del sovrano.

3° I diritti fondamentali, di Ceto o di Corporazioni dei sudditi.

4° Il diritto civile ed il penale.

I numeri 2 e 3 sono il campo di disputa fra l'Amministrazione e la Giustizia cui Pfizer chiama Giustizia Amministrativa, cui egli espone e svolge secondo il diritto positivo territoriale tedesco. Rimarchevole è la conclusione in cui egli dichiara che la decisione in fatto di contenzioso amministrativo è un atto di vera giurisdizione. Egli aggiunge: I difetti esistenti richiedono che si riformi l'organismo amministrativo, non che si abbandoni ai Tribunali ordinari il contenzioso amministrativo. I quadri dell'amministrazione forniscono come i quadri dei giudici una Magistratura giudiziale; anche gli amministratori sono preposti ad applicare le leggi con giustizia ed equità: ma si tratta di leggi diverse da quelle del diritto privato, ed esigono un'esperienza ed una coltura diversa da quella dei Tribunali Ordinari ecc. ecc.

(⁵⁹) V. Klüber, Nella disputa, in cui Klüber stesso ebbe parte principale per l'indipendenza del Giudice, si trattava della libera interpretazione dei Trattati Internazionali. Nella difesa di questo principio Klüber aveva per sé la tradizionale costituzione della Prussia.

(⁶⁰) V. Regelsberger. Pözl, von Sarvey e L. von Stein nella *Zeitschrift für Privat und öffentliches Recht der Gegenwart*. Vol. VI, pag. 297-348.

(⁶¹) Quest'argomento che Feuerbach oppone con ragione alla francese *Jurisdiction administrative inter fiscum et privatos* non si può applicare alla Giustizia amministrativa tedesca ed inglese, che ha un diverso oggetto ossia il contenzioso in materia di polizia, di tributi, di leva, d'affari ecclesiastici e scolastici. Pfizer biasima quell'argomentazione superficiale con queste parole: « Certamente la Giustizia è una sola: ma l'oggetto della giustizia può esser diverso, come lo dimostra la distinzione fra giustizia civile e penale » a pag. 37 lib. cit. « La sfera del diritto dei privati è di gran lunga più ampia di quella del privato diritto. »

(⁶²) Le pratiche dannose conseguenze che nascono dall'affidare ai Tribunali Civili di 1^a e 2^a Istanza la giurisdizione amministrativa sono esposte da Maier (nell'Enciclopedia di Holtzendorff,

I, pag. 953). Le principali sono: 1° I Giudici ordinari, anche eruditissimi, non sono in grado, di possedere oltre il diritto civile e penale, anche la legislazione amministrativa, la cui applicazione è abituale ai funzionari amministrativi. 2° Nella maggior parte dei casi si tratta più d'una verifica di fatti, che d'un'interpretazione di diritto p. es. se si debba conceder l'assistenza ad un povero, accordar una concessione industriale ecc. 3° Questo controllo onnipotente dei Tribunali paralizza l'intera amministrazione.

(⁶³) V. i libri citati, specialmente Sarvey. Fra gli avversari dei tribunali amministrativi, i quali vogliono affidare anche il contenzioso amministrativo ai Tribunali ordinari, si distingue Schmitt, membro della Corte Amministrativa di Baden che da molti anni si adopera a distorre i pratici dalle false teoriche. (V. Die Grundlagen der Verwaltungs rechtspflege 1878). Se Schmitt avesse studiato profondamente il diritto imperiale tedesco e le leggi prussiane avrebbe rinunciato al tentativo di crear un nuovo diritto secondo le sue teorie. È un errore comune a molti il credere che si tratti d'una disputa fra teorici e pratici. L'Autore di questo scritto passò dalla pratica alla teoria: egli visse 17 anni nei Tribunali prussiani di 1^a, 2^a e 3^a istanza ed anche nella Corte Amministrativa — fu lungamente arbitro in affari di diritto civile — per oltre dieci anni ebbe parte importante nell'amministrazione comunale, ed ha da gran tempo cognizione personale della pratica amministrativa inglese e francese. Se l'Autore è d'opinione diversa da quella di Schmitt ciò non deriva da una distinzione fra la teoria e la pratica, ma per me, come per Bluntschli, Gerber ed altri da ciò che la pratica personale del diritto amministrativo ci apprese a considerar le questioni da un altro punto di vista.

(⁶³^a) Gneist nelle Discussioni del 12° Congresso dei Giureconsulti tedeschi (1874, pag. 222-240) dà uno Status causae et controversiae delle principali differenze fra la Giurisdizione amministrativa e la giurisdizione in materia di diritto civile. Il veder le cose dal punto di vista del mero diritto civile conduce troppo spesso a conflitti coi bisogni reali della vita e del Diritto Pubblico. I concetti generali giuridici, che formano la base della nostra educazione giuridica sono derivati dalle Pandette, e sono quindi soltanto idee generali del privato diritto. I metodi d'interpretazione e le forme della procedura civile appartengono pure al Diritto Privato. Ora il Diritto Privato ignora ogni distinzione fra grande e piccolo interesse e ciò avvezza il Giudice professionale a considerar le questioni d'amministrazione e spesso anche

quelle relative alla legislazione da un punto di vista angusto: lo avvezza ad accumulare oltre il bisogno i mezzi sussidiari giuridici, a moltiplicare le istanze, a complicare la procedura. Anche una lunga pratica della giurisdizione amministrativa non guarentisce sempre contro il pericolo di ricadere in quella tendenza. È d'uopo quindi applicare il *principiis obsta* e far intervenire sin dalla 1^a istanza amministrativa l'elemento non giurista in forte proporzione.

(⁶⁴) V. nota 61.

(⁶⁵) L'idea principale di Lorenzo Stein che *il contrasto fra la legge ed il decreto è di competenza dei tribunali ordinari, quello fra l'Ordinanza ed il decreto è di competenza delle autorità amministrative* non è conforme al principio, sviluppato prima con grande energia dallo stesso Stein che *nè la legge sola, nè l'Ordinanza per sè sola sono la manifestazione piena e sincera della volontà dello Stato: ma che questa organica volontà non si esprime che coll'unione della legge coll'Ordinanza o Regolamento insieme.* « È impossibile di vivere in uno Stato sol-
« tanto secondo le leggi, o di esser governato soltanto dalle leggi.
« La vera vita politica appare anzi nell'incessante integrarsi
« della legge coll'esecuzione di essa, e quest'integrazione si
« esprime col mutuo organico rapporto della legge e dell'Ordinanza o regolamento. » In un suo saggio recente nella *Zeitschrift für Privat und öffentliches Recht*, Stein modificò alquanto il suo pensiero. Ma ogni sistema filosofico non regge davanti ai concetti del diritto pubblico positivo tedesco. Legge ed Ordinanza sono concetti positivi del nostro diritto pubblico. Il confine fra la legge e l'ordinanza è nel diritto amministrativo diverso secondo il luogo, il tempo, le circostanze e la diversità dell'oggetto. Costruire il diritto e la giurisdizione su queste antitesi sarebbe inutile. Una amministrazione tendenziosa e partigiana della polizia, delle imposte, ecc. anche entro i limiti formali delle leggi amministrative colle loro innumerabili clausole facoltative, per mezzo di Ministeri partigiani e di Prefetti, non troverebbe freno sufficiente ed efficace nel sistema dei Reclami Amministrativi. Appunto da ciò si vede che una Scienza puramente sociale può concepire lo Stato ed il Diritto, ma non riesce a compierne l'edificio nè a guarentirne la solidità.

(⁶⁶) Per gli Stati medii della Germania è importante la legge Badese del 5 Ottobre 1863 e lo scritto di Weitzel *Die badische Gesetz über die Organisation der inneren Verwaltung* Carlsruhe 1864. Malgrado che sia alquanto scarsa la parte fatta nelle prime istanze agli elementi del Self-government, come nella posizione

amministrativa dei Membri della Corte amministrativa, quella legge fu un modello per le legislazioni degli altri paesi.

(⁶⁷) V. per la Sassonia la legge del 21 Aprile 1873, per l'Assia le leggi 12 Maggio 1874 e 21 Gennaio 1875 (analoghe al sistema prussiano). Pel Wurtemberg quella del 16 Febbraio 1876 che s'avvicina più al sistema austriaco. Per la Baviera la legge dell'8 Agosto 1876 sull'istituzione d'una Corte Amministrativa. Per l'Alsazia e la Lorena le istituzioni francesi prima esistenti furono modificate colla legge 30 Dicembre 1871.

(⁶⁸) L'idea tolta dal diritto civile che un procedimento di contenzioso amministrativo debba limitarsi a quei casi in cui venga in urto l'interesse di due privati sull'interpretazione della legge amministrativa domina nelle leggi di Sassonia, dell'Assia e del Wurtemberg. Anche nelle ultime leggi amministrative si dà a quest'idea maggiore importanza di quella che gli spetta.

(⁶⁹) La legge austriaca del 22 ottobre 1875 colle leggi connesse fu commentata da Prazak (nel periodico di Hartmann, Vol. I, pag. 113). Lorenzo Stein istituì un paragone fra la legislazione prussiana e l'austriaca nel *Zeitschrift für Privat und Öffentliches Recht der Gegenwart* V. VI, pag. 324-348. La sua ipotesi che la Prussia sia stata spinta alla riforma delle leggi amministrative per gelosia dell'iniziativa austriaca su questo argomento, non risponde alla realtà. La Prussia era stata obbligata sin dal 1868 a far la riforma a suo modo e la continuò poi. Le condizioni e basi politiche e costituzionali diverse dell'Austria e della Prussia non permettono di pronunciare un giudizio sul quesito quale delle due legislazioni sia preferibile. In ambi i paesi si fece il meglio secondo le circostanze. — Il sig. H. Rössler che istituì quel paragone, da un punto di vista tutto suo, dà il giudizio seguente sulla riforma prussiana: « Ivi non esiste decentramento, non v'è responsabilità dei Funzionari Onorari, non v'è vera giurisdizione, nè vera giustizia nel senso rigoroso della legge. — L'incapacità di creare della Prussia, mascherata sotto motti d'ordine popolari, costò alla Germania negli ultimi anni parecchi miliardi e costa ancora ben altro, che non è estimabile in cifre. »

(⁷⁰) V. il Commento di Brauchitsch sulle leggi prussiane (*Die neueren Organisationen der inneren Verwaltung* ecc. Berlino 1876 due volumi). Questo importante lavoro d'uno dei più meritevoli collaboratori della Riforma, espone nelle brevi introduzioni anche i motivi più profondi delle nuove leggi. Gli altri lavori sono per lo più pratici manuali, ma accennano anche a qualche correzione e semplificazione che potrebbe farsi. Solo sarebbe desiderabile

qualeche maggiore profondità nella indagine storica e che la materia vi fosse trattata in modo meno tecnico e più politico.

(71) Sull'importanza delle Funzioni Onorifiche nel sistema costituzionale. V. Gneist Self-government 1871 § 83 specialmente il capitolo *sul diritto di nomina e di revoca*. Colla partecipazione del corpo sociale nella direzione del governo, l'ingerenza dei partiti politici è inevitabile, s'accresce con ogni progresso, aumenta ad ogni mutazione di Ministero. Quanto più breve è la durata media dei Ministeri tanto più viva è la tendenza di approfittar di quel periodo per far nomine partigiane sinchè ogni copista è nominato nel seno del partito (come avviene in Inghilterra) o finchè il carattere degli Impiegati si degrada affatto come avviene in America ed in Francia. Questo danno gravissimo è inevitabile col sistema costituzionale: non è rimediabile finchè la burocrazia assoldata rimane sola ad amministrare colla sua professionale abitudine, colla sua esistenza completamente dipendente dall'impiego e dalla professione. L'Impiegato vive in una dipendenza sistematica che si estende ad ogni crisi ministeriale. Il funzionario onorario si trova in condizioni diverse ed opposte. Egli non cerca favori, non mezzi di sussistenza, ma si offre spontaneamente per assumere onerose funzioni civili. Una simile offerta non si può rifiutare che per notorii e positivi motivi d'incapacità. La dimissione data ad un Funzionario Onorario non danneggia alcuno nei suoi mezzi di vivere, non minaccia nè intimorisce alcuno. Essa è offensiva e lesiva, quando è fatta per motivi di partito, non solo a chi ne è l'oggetto ma altresì a tutti quelli che si trovano in eguali condizioni, vale a dire, se si segue tale sistema, alla parte migliore del paese. Niun Ministero tedesco si vanterebbe di non aver confermato o d'aver revocato dei consiglieri comunali onorifici. Una tale misura fatta per motivi partigiani mette d'accordo tutti gli altri partiti contro chi la ordina, e ciò esercita per sè solo una pressione in senso contrario. L'istituzione generale di funzionari onorari fa sì che questa pressione si eserciti dappertutto, e che sia impossibile di governare in tal modo. — Il corso delle lotte costituzionali in Inghilterra dimostra di generazione in generazione che questo è il punto cardinale del sistema: il solo modo di accordare l'esistenza della più libera azione dei partiti nel centro dello Stato con un'amministrazione locale permanente, non partigiana, che frena a sua volta l'Impiegato di professione, circondato da una classe d'amministratori, socialmente indipendenti. Questa è la ragione del fenomeno così difficile a comprendersi nei popoli continentali d'Europa: cioè come accanto alla nomina *partigiana* di tutti gli

Impiegati retribuiti dal Lord Cancelliere sino all'ultimo uscire, vi sia la nomina *non partigiana* di tutti i funzionari onorari dal commesso di polizia sino ai più alti gradi, sui quali da secoli l'avvicinarsi del partito whig o tory non lasciò traccia alcuna. Nel vero Self-government, la collegialità e la solidarietà, lo spirito di corpo, direi quasi, impediscono le nomine partigiane e l'esercizio della carica a favore del partito. La dimissione per vero interesse del servizio ha luogo anche pei funzionari onorari. Ma da tempo immemorabile non vi è esempio, che un Impiegato Onorario del Self-government sia stato dimesso a cagione del modo con cui *pronunciò sentenze* in materia amministrativa. Circa l'applicazione di codesti principii alla Germania vedi Gneist (Kreisordnung 1870, pag. 32, 53).

(72) L'autore di questo libro fu chiamato a prender parte alle discussioni preliminari sin dall'estate 1868, e scrisse poi un Memorandum del 18 Novembre 1868, il quale fu dal Ministro Presidente presentato al Consiglio dei Ministri. V. Gneist, Die Preussische Kreisordnung 1870.

(73) Le semplificazioni della procedura nel contenzioso amministrativo sono facili ad indicarsi. Determinazione d'un termine, entro cui le parti abbiano facoltà di comunicarsi reciprocamente memorie scritte — mantener rigorosamente l'alternativa fra il ricorso amministrativo e l'istanza in via contenziosa — estender la facoltà di restituzione, in caso di ritardi od errori di forma, quando però è chiaramente provata la ragione dell'istante — lasciar maggior latitudine al criterio discrezionale del giudice in generale ecc. Tutto ciò è ovvio. Se presso l'Alta Corte Amministrativa debba esser obbligatorio l'intervento dell'Avvocato o Procuratore, si potrà decider più tardi.

(74) Si riparlò agli inconvenienti che nascono nel Diritto Penale dall'affidare esclusivamente alla Procura di Stato il diritto d'accusa, coi paragrafi 170-173 del Codice di procedura tedesco secondo i quali ad istanza della parte offesa i Tribunali Penali superiori possono ordinare l'istituzione del processo. Le limitazioni alla responsabilità civile degli Impiegati che (secondo l'esempio del diritto amministrativo francese) esistevano in Prussia, in Baviera e nel Baden furono praticamente soppresse col paragrafo 11 della legge transitoria sul nuovo organamento dei tribunali tedeschi. L'impiegato civile era protetto contro frivole o cavillose accuse nella procedura tedesca, col respinger l'istanza per Decretum judicis. Dopo che la nuova procedura tolse questa reiezione a limine si stabilì con ragione che debba intervenire una decisione prelimi-

nare del Tribunale superiore o della Corte amministrativa sulla questione se l'Impiegato abbia trasgredito i suoi poteri.

(75) Quando i più zelanti fautori del nuovo sistema si lagnano con impazienza dei ritardi e delle lungaggini di quel sistema, essi disconoscono che vi sono ancora gravi impedimenti. Primo fra questi è il difetto d'una norma legislativa delle imposte comunali. Questa materia non fu da gran tempo esaminata a fondo, ma solo di volo. A ciò è strettamente connesso l'ordinamento dei Comuni, che l'opinione pubblica aspetta da tanto tempo. Solo col miglioramento delle finanze dello Stato, sarà libero il campo a migliorare anche la condizione economica dei Comuni. Inoltre v'hanno ancora parti del territorio prussiano in cui l'organizzazione locale è incompatibile colla nuova riforma amministrativa. La comodità d'una amministrazione fatta tutta per mezzo di Impiegati retribuiti rende ivi l'opinione pubblica contraria alla riforma, tanto più che quelle provincie sono soddisfatte delle istituzioni che hanno. La necessità che esisteva per le altre provincie non esiste nelle provincie renane, ove non si potrà quindi introdurre il nuovo sistema che in più limitate proporzioni. Ed in genere sarebbe bene trattare con delegati di ciascuna provincia, sedenti nelle due Camere, circa le basi preliminari delle leggi organiche: giacchè è impossibile applicare un solo sistema a tutte le provincie del regno prussiano, come lo sarebbe per tutti gli Stati tedeschi.

INDICE DELLE MATERIE

INTRODUZIONE del traduttore Pag. I

PREFAZIONE » XLIX

I.

La posizione del problema.

La posizione del problema Pag. I

II.

I rapporti reciproci fra lo Stato e la Società.

Il sistema dei bisogni Pag. 7

L'antitesi degli interessi » 9

La dipendenza, risultante dalla società » 10

La Chiesa — La Monarchia » 12

L'Impero di Carlomagno » 12

La triplice divisione delle Autorità politiche.

I. Il Governo come fonte (Imperium et Sacerdotium) » 14

II. La Magistratura giudiziaria come limite . . . » 14

III. La Legislatura, quale suprema regola . . . » 15

Sviluppo normale dello Stato in tre Ordini in Ger-

mania » 16

Le Assemblée territoriali » 18

Reazione nei Ceti » 18

La doppia organizzazione politica in Germania . . . » 20

Il Governo Giuridico concepito come guarentigia del-

l'individuo » 22

III.

La definizione dell'idea del Governo Giuridico.

Il Diritto Pubblico Universale	Pag. 23
La filosofia del Diritto in Germania	» 24
I fini dello Stato	» 26
Il Governo giuridico secondo Stahl	» 29
Antitesi del suo svolgimento in Prussia	» 31
I sociali interessi quale base dei politici commovimenti.	» 32

IV.

Il Governo Giuridico in Inghilterra.

Le basi della Costituzione Carolingia	Pag. 34
Sviluppo delle leggi amministrative	» 35
La triplice divisione politica.	
I. L'Autorità Governativa come base, esercitata col sistema del <i>Selfgovernment</i>	» 35
II. I tribunali come limite	» 38
III. La legislatura, suprema regolatrice	» 38
I tribunali ordinari come barriere, i tribunali amministrativi organi complementari del Governo giuridico	» 40
I. In fatto di polizia	» 41
Antitesi delle leggi penali di polizia e degli ordinamenti di polizia amministrativi	» 41
Le guarentigie della giurisdizione	» 43
La Corte suprema di giustizia quale ultimo tribunale amministrativo	» 44
II. Per quanto riguarda l'amministrazione delle Milizie	» 46
III. Finanze, tasse politiche e comunali	» 47
IV. Amministrazione del Comune, distinzione fra la parte economica, e la direzione politica del Comune	» 49
V. In materia ecclesiastica e scolastica	» 50
Mutuo completarsi della giurisdizione civile, penale ed amministrativa	» 51
L'importanza politica del <i>Selfgovernment</i>	» 53
Il regime ministeriale di partito nel Governo Giuridico	» 54
Travolgimento dei concetti <i>legislativo</i> ed <i>esecutivo</i> nelle idee della Società moderna	» 56

V.

Il Governo Giuridico nell'antico Impero Germanico.

La tripartizione dell'autorità politica	Pag. 57
Basi giuridiche dell'organizzazione per ceti	» 58
Autonomia e tribunale imperiale	» 58
I tribunali dell'Impero come Corte di giustizia amministrativa.	
I. in materia di polizia: i regolamenti imperiali di polizia divengono la fonte del Diritto amministrativo più recente	» 59
Legge ed Ordinanza	» 63
Antitesi fra le leggi di polizia penale ed amministrativa	» 66
I tribunali imperiali quali organi dell'autorità politica	» 67
Le Autorità territoriali quali organi esecutivi	» 68
Tutela del suddito territoriale mediante la procedura per Mandato, per Rescritto e coll'Appello Extra-giudiciale	» 69
Concetto generale della <i>Querela</i> presso i Giudici Imperiali	» 72
Limiti opposti alla giurisdizione amministrativa in questioni di diritto mediante la pratica e la legislazione imperiale	» 72
II. In materia d'amministrazione militare	» 76
III. In fatto di Finanze: Azione civile nelle materie fiscali, diritto di gravame in materie tributarie o di regalie	» 77
IV. Per l'amministrazione municipale, istanza di gravame circa la polizia o le tasse	» 80
V. In materia ecclesiastica o religiosa	» 81
Reciproco completarsi della tutela giuridica nell'Impero e negli Stati territoriali della Germania	» 83

VI.

Il Governo giuridico dello Stato territoriale tedesco.

Lo scompaginarsi delle costituzioni territoriali tedesche	Pag. 85
Nuova organizzazione delle funzioni politiche nello stato territoriale	» 87

Contraddizione fra esse e le franchigie dei Ceti privilegiati	Pag. 88
Sviluppo della burocrazia professionale	» 89
La tutela giuridica dei sudditi	» 92
La giurisdizione amministrativa.	
I. In materia di polizia.	» 95
Ordinanza e legge	» 96
Leggi penali di polizia ed ordinamenti locali . . .	» 97
Le leggi amministrative di polizia, gli organi esecutivi di esse	» 98
Separazione dell'Amministrazione dalla giustizia .	» 100
La creazione di Commissariati, base della nuova amministrazione prussiana	» 102
Distinzione dell'Impiegato decretante da quello che eseguisce	» 103
Carattere giuridico dell'Ordinanza amministrativa	» 103
Delle istanze d'appello amministrativo	» 104
Delle autorità centrali	» 105
Separazione del Consiglio di Stato e del Tribunale amministrativo supremo	» 106
Mancanza di formalità nell'appello amministrativo	» 107
Le sue giuridiche guarentigie	» 110
II. Nell'amministrazione militare	» 111
III. Nell'amministrazione delle finanze.	» 111
IV. Nell'amministrazione comunale	» 113
La sfera d'affari autonoma, e la delegata	» 113
Diritto di sorveglianza	» 114
Le questioni di diritto nell'amministrazione comunale	» 115
V. Nella materia d'amministrazione ecclesiastica, parità giuridica ed antagonismo delle Chiese . . .	» 116
La politica ecclesiastica prussiana	» 116
VI. In materia scolastica	» 118
Rapporti complementari reciproci della giurisdizione civile, penale ed amministrativa	» 119
Sguardo retrospettivo sul modo di svolgimento della giurisdizione amministrativa tedesca.	» 124

VII.

La negazione del Governo giuridico in Francia.

I privilegi dei ceti sociali spinti all'eccesso	Pag. 127
Debolezza dell'organismo giuridico	» 128

Rovesciamento dell'idea fondamentale della sovranità popolare	Pag. 130
I diritti fondamentali	» 131
I diritti elettorali	» 132
La teoria democratica	» 133
Ristabilimento dell'ordinamento amministrativo napoleonico	» 133
Teoria della Divisione dei poteri	» 134
L'autorità legislativa come fonte dei poteri	» 135
L'autorità giudiziaria come limite	» 136
Il potere esecutivo come mero organo d'esecuzione d'un volere superiore	» 138
Ostacoli al governo giuridico e al <i>Selfgovernment</i> . .	» 139
Traviamento del concetto del <i>Selfgovernment</i> . . .	» 140
L'autorità governativa concessa in modo precario ed amovibile	» 142
Giurisdizione amministrativa: in fatto di polizia . . .	» 144
D'amministrazione militare	» 149
Di finanza	» 149
D'amministrazione comunale urbana o rurale	» 150
» Ecclesiastica	» 151
» Scolastica	» 152
L'organismo giuridico subordinato allo scopo della prosperità materiale	» 153

VIII.

Reazione delle teorie francesi
sull'organamento politico tedesco.

La Missione della Prussia nella Confederazione germanica	Pag. 154
Mutazione di essa	» 159
Progresso delle idee costituzionali franco-belghe . . .	» 162
I concetti rivoluzionari	» 163
Mantenimento dell'edificio giuridico tedesco nello Statuto Prussiano, potere governativo, tribunali, legislatura	» 165
Vi s'intreccia un ordine di idee sociali: legislativo, esecutivo	» 166
La formazione della Camera dei Signori tolta dai ceti privilegiati	» 170
Disordini del governo partigiano di gabinetto: in fatto di polizia	» 173

D' amministrazione militare	Pag. 175
Di finanza	» 176
D' amministrazione comunale	» 178
» Ecclesiastica	» 178
» Delle scuole	» 181
Organizzazione dei tribunali ordinari scalzata	» 182
Negazione del Governo giuridico	» 184

IX.

Il Rechtsstaat e l' opinione pubblica.

La lotta di opposti ordinamenti nella società politica ab-	
buia la coscienza giuridica del Diritto Pubblico .	Pag. 186
Influenza della stampa periodica sull' intelligenza del	
Diritto pubblico e sulla sua conservazione	» 191
Il diritto di riunione, suoi rapporti colle elezioni e le as-	
semblee parlamentari	» 194
Difetti d' organizzazione nel partito conservatore	» 197
» Nel partito liberale	» 198
Frazionamento dei partiti	» 199
I concetti giuridici del « semplice cittadino »	» 199

X.

Il Rechtsstaat ed il ceto dei Giuristi.

Opinioni dei Giuristi dell' antica scuola	Pag. 200
P. Pfizer	» 203
Klüber	» 203
Complicazioni originate dalle teorie generali d' un Diritto	
pubblico universale	» 206
Stahl	» 208
La scuola liberale	» 209
O. Bähr	» 210
Lorenzo Stein	» 212
Difetto d' unità sui concetti preliminari	» 213
Idea, materia, sistema e metodo della Giurisdizione am-	
ministrativa	» 214
I tribunali amministrativi degli Stati centrali tedeschi	» 217
L' Austria	» 218

XI.

La Riforma Amministrativa in Prussia.

Il Governo ripiglia l' iniziativa	Pag. 218
Ricongiungimento dello Stato e della Società	» 220
Antitesi fra l' Occidente e l' Oriente della Germania	» 221
La burocrazia e la sua condizione nello Stato costituzionale	» 224
L' Ufficio Onorifico come nuova base	» 226
Il procedimento della riforma legislativa	» 227
La Commissione del Circolo come controllo giuridico-	
amministrativo	» 229
Il Tribunale Amministrativo del Circondario	» 230
L' Alta Corte amministrativa	» 237
Riforme dell' organismo amministrativo	» 238
I controlli giuridici dell' amministrazione ministeriale	» 239
Nuovi controlli giuridici nella amministrazione della po-	
lizia, delle finanze, dei Comuni, delle Chiese e delle	
Scuole	» 240
Ristabilimento dell' Organismo giudiziario	» 242
Influenza di queste riforme sui Corpi elettivi e sulla	
pubblica opinione	» 252

XII.

La missione dei Giuristi tedeschi.

Consolidazione del Rechtsstaat mediante la Costituzione	
dell' Impero federale tedesco	Pag. 255
Condizione degli antichi partiti politici	» 260
Nuove antinomie, pericoli del Rechtsstat	» 262
La Missione dei Giuristi rispetto al Diritto politico am-	
ministrativo	» 263
Osservazioni	» 267