

Il Commissario e la sua importanza nella storia generale dell'amministrazione: uno studio comparato

L'istituto del Commissario, come organo straordinario del potere statale in contrapposito agli impiegati e ai funzionari ordinari, non ha trovato nella teoria del moderno diritto amministrativo approfondita elaborazione quantunque esso, anche nella pratica, giochi un ruolo non irrilevante, anzi sicuramente multiforme e difficilmente definibile dal punto di vista teorico. Molto maggiore è la sua importanza per la storia dell'amministrazione dal XV al XVIII secolo, nei quali si trova proprio al centro delle grandi riforme monarchiche che hanno creato lo Stato moderno. Scopo del presente studio è seguire i vari contesti nei quali esso appare in tempi e paesi diversi — per quanto lo consente una ricerca certamente ancora incompiuta e non approfondita in modo equilibrato — per poter così indirizzare l'attenzione dei colleghi specialisti a questo argomento non ancora pienamente trattato della storia comparata dell'amministrazione, argomento che, con più acuta osservazione, è sicuramente suscettibile di ulteriore chiarificazione.

I

È cosa ben nota che l'organizzazione prussiana degli uffici ha nel XVIII secolo il suo nucleo caratteristico negli organi commissariati, che si sono essenzialmente sviluppati dall'istituzione dei commissari di guerra. Il commissario di guerra appare contemporaneamente al sorgere dei nuovi eserciti mercenari, quale delegato dal signore militare alla salvaguardia dei suoi interessi in molteplici forme.

Nel Brandeburgo, come in generale in Germania, lo troviamo per la prima volta nel XVII secolo¹, come successore degli antichi commissari di leva (*Masterherren*), a controllare i capitani, colonnelli e generali che, secon-

1. H. Helfritz, *Geschichte der preussischen Heeresverwaltung*, 1938, p. 36, nota 3, fa osservare che il termine « commissari » nel senso di addetti al reclutamento appare già nella « Nomina dei cavalieri dell'imperatore Massimiliano II e del Sacro Romano Impero » del 1570. Un rimando ancora precedente, al 1544, si trova in F. Uhlhorn, *Reinhard Graf zu Solms Herr zu Münzenberg 1491-1562*, Marburg, 1952, p. 67.

do il sistema della « condotta », a metà ufficiali di guerra, a metà speculatori finanziari, stavano alla testa delle truppe arruolate per il signore militare. Secondo la gerarchia militare e la struttura dei corpi d'esercito, abbiamo i commissari di guerra di rango diverso e di competenze graduate: commissari generali, commissari colonnelli e semplici commissari di guerra. Con l'ispezione essi dovevano sorvegliare che il generale, il colonnello e il capitano assolvessero i loro obblighi, che le truppe fossero complete e in buono stato, che riceversero correttamente il soldo; in particolare, il commissario generale di guerra, posto a capo dell'amministrazione dell'armata, a fianco e al di sotto del generale o del maresciallo di campo, doveva anche curare che non mancassero le vettoviaglie, le armi e le munizioni, che le fortificazioni fossero in stato di efficienza, che nell'esercito la giustizia fosse amministrata in modo ordinato, che le imposte fossero esatte correttamente.

Accanto a questi commissari di guerra in senso proprio, che accompagnavano le armate e i reggimenti, c'erano anche i cosiddetti commissari territoriali, il cui compito era principalmente di curare gli interessi di un determinato distretto territoriale (*Provinz, Amt, Kreis*) in occasione di passaggi di truppe, alloggiamenti, operazioni di guerra, accampamenti, e in special modo di controllare e guidare l'introito e l'impiego dell'imposta (*Kontribution*) elevata per fini militari. Questi commissari territoriali venivano « ordinati » di regola dalla cerchia dei residenti; erano nominati dal principe, ma talvolta (come i commissari di circolo nel Brandeburgo) su proposta dei ceti. A volte si chiamavano « commissari di truppa » (*Marschkommissare*) per distinguerli dai « commissari di leva » (*Musterkommissare*); ma anche ad essi veniva applicato il titolo di « commissari di guerra ». Molte delle loro funzioni, dal 1660 circa, passarono ai commissari di guerra veri e propri i quali, con l'esercito stabile, diventarono essi stessi funzionari stabili assumendo, oltre ai compiti propriamente militari di intendenza, anche la sorveglianza e la direzione del sistema fiscale, a cui si collegarono presto anche estese competenze di polizia e giurisdizione amministrativa. Le stesse autorità che per il mantenimento dell'esercito dovevano curare l'esazione delle imposte, furono responsabili anche del mantenimento e dello sviluppo del benessere e della capacità contributiva della popolazione, e soprattutto della garanzia dell'approvvigionamento e del commercio delle città.

L'amministrazione militare veniva perciò ad intrecciarsi indissolubilmente con quella civile — di polizia; l'intera « polizia » interna, che si andò gradualmente sviluppando da ciò, portava un'impronta militaristica. Questo è il dato differenziale dell'organizzazione amministrativa prussiana rispetto alle altre regioni germaniche come la Sassonia, la Baviera, l'Austria, nelle quali il commissario di guerra rimane essenzialmente una carica del tutto militare, parzialmente straordinaria, senz'essere collegata organicamente coll'amministrazione ordinaria civile. Questa nuova burocrazia civile dell'autorità commissariale si costruisce in Prussia su tre piani: il Commissario generale di guerra, nell'istanza centrale; i commissari di guerra superiori, a capo delle singole province; i commissari di guerra e fiscali semplici nell'istanza locale. Ciò avviene in corrispondenza all'articolazione giuridico-amministrativa, in triplice forma: come « commissarii loci » per le città a partire dall'introduzione delle *Akzise*; « commissari di circolo » per le unioni nobiliari di

circolo, che solo gradualmente divennero distretti amministrativi generali; e, qua e là, « commissari d'ufficio » per i complessi demaniali del principe, che propriamente non appartenevano ai circoli. Più tardi il « commissarius loci » cittadino diventò « consigliere delle imposte »; i « commissari di circolo », acquistarono col tempo carattere monarchico più netto, senza tuttavia perdere contatto con gli interessi dei ceti nei circoli — al principio del XVIII secolo essi si sono fusi coi direttori di circolo dei ceti nel nuovo ufficio dei « consiglieri territoriali » (*Landsräte*) —; i « commissari d'ufficio » perdettero sempre più terreno, via via che la cura degli interessi dei residenti nei demani poté essere attribuita alle nuove autorità provinciali.

Dai commissari nei livelli superiori — che inizialmente nelle province dovevano dirigere l'amministrazione tributaria in collaborazione con gli organi centrali — nacquero, qua prima là poi, le camere di guerra o commissariat provinciali che gradualmente tolsero ai ceti l'amministrazione delle imposte, e alle antiche autorità territoriali, i governi (*Regierungen*), l'amministrazione della polizia. Da quando il vertice, il Commissariato generale di guerra, ricevute nel 1712 un'organizzazione collegiale — col che contemporaneamente venne meno l'antica subordinazione al comando militare —, tale ordinamento fu introdotto anche nelle province, ciò che formò una base più solida proprio alla crescente giurisdizione amministrativa di queste autorità. Infine, gli organi commissariali si fusero con gli organi dell'amministrazione demaniale, nel Direttorio generale e nelle Camere di guerra e demaniali². I Commissari — originariamente straordinari — si trasformarono dunque, nel corso della prima metà del XVIII secolo, in impiegati ordinari e in organi collegiali; ma fu l'intero spirito della burocrazia a trasformarsi, nello stesso tempo, in modo peculiare.

Nel XVII e ancora nel XVIII secolo, si possono distinguere nella burocrazia prussiana uno strato più antico ed uno più recente: quello antico, come appare nel modo più chiaro nei Governi provinciali, appartiene ancora all'epoca territoriale-centrale, della vita statale; lo strato più recente serve alle tendenze del nuovo Stato militare-assolutista a grande dimensione, ed i suoi rappresentanti decisivi sono proprio gli organi commissariali. Essi non hanno alcuna radice nelle antiche costituzioni territoriali, e nel vecchio diritto territoriale, e si contrappongono, senza comprenderlo, anzi con decisa ostilità, a tale antico ordinamento della vita pubblica: sono infatti diventati gli strumenti principali per la distruzione dell'antico Stato per ceti e la creazione del nuovo Stato militare assolutistico. Essi fanno a meno di un fondamento giuridico legale, pubblicamente riconosciuto; le direttive per la loro attività vengono date a mezzo di istruzioni segrete, ignorate sia dal paese che persino

2. Cfr.: G. Schmoller, *Acta Borussiae, Behördenorganisation*, vol. I: Einleitung; K. Baeysig, *Die Organisation der brandenburgischen Commissariate*, in « Forschungen zur Brandenburgisch-preussischen Geschichte », V, p. 135 e seguenti; Fhr. von Schroeter, *Die Brandenburgisch-preussische Heeresverfassung unter dem Grossen Kurfürsten*, in « Schmollers staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen », XI, 1892, 5, specialmente p. 79 e seguenti; Prinz August Wilhelm von Preussen, *Die Entwicklung der Kommissariatsbehörde in Brandenburg-Preussen bis zum Regierungsantritt Friedrich Wilhelms I.*, Dissertazione dell'Università di Strasburgo, Berlino, 1908.

dalle vecchie autorità. Essi hanno fatto la loro apparizione contemporanea all'esercito stabile, semplicemente come strumenti della volontà della monarchia, senza che un decreto pubblico avesse fissato la natura e l'ambito delle loro competenze. Tutta la loro amministrazione — che si basava soltanto sul diritto d'ordinanza del monarca ed era in contraddizione in vari modi con i *Rezesse* del ceti e con la tradizione territoriale — apparve dapprima al paese — come d'altra parte l'esistenza dell'esercito stesso, del quale essi principalmente dovevano prendersi cura — come una prosecuzione dello stato di guerra durante la pace, come una lenta rivoluzione dall'alto, diretta alla distruzione dell'antica situazione giuridica dei diritti territoriali. Il loro potere, che cresceva e si propagava di giorno in giorno, veniva considerato dalle vecchie autorità, che si vedevano respinte da una posizione ad un'altra, come una usurpazione illegittima, dietro la quale stava senza dubbio l'irresistibile volontà del principe come comandante militare supremo. A poco a poco quindi ci si abituò a questo nuovo sistema di governo, la cui necessità politica alla fine si impose anche ai sostenitori del vecchio ordinamento, e di cui non si potevano disconoscere i grandiosi successi all'interno e verso l'esterno. Ciò che però in tal modo era stato creato non era propriamente un diritto amministrativo basato su leggi pubbliche, bensì soltanto un ordinamento amministrativo monarchico, le cui norme fondamentali, sia prima che in seguito, erano note soltanto agli immediati interessati. In tal modo « lo Stato di polizia » si instaurò al posto del più antico Stato di diritto dell'epoca cetuale-territoriale, certamente impertetto e al servizio degli interessi delle classi dominanti, ma innegabile nella sua struttura. E il rigido contrasto che continuò a presentarsi tra le Camere di guerra e demaniali da una parte — nelle quali dominava lo spirito degli organi commissariati — e gli antichi Governi territoriali — che con l'andar del tempo erano diventati meri tribunali superiori —, prendendo alimento specialmente dai conflitti di giurisdizione che nessun regolamento di competenza poteva pienamente eliminare, manifesta la silenziosa ma tenace lotta che l'idea dello Stato di diritto condusse per tutto il XVIII secolo con quella dello Stato di polizia. Che l'idea dello Stato di diritto fosse così duramente concitata dipendeva dal fatto che i suoi rappresentanti, nella ristrettezza cetuale e nel particolarismo provinciale in cui si trovavano, non erano in grado di seguire le necessità politico-militari, e la tendenza alla formazione dello Stato a grande dimensione (*Großstaat*). Se invece si fosse lasciata ai tribunali ordinari — i Governi provinciali — la giurisdizione nelle controversie amministrative, non si sarebbe fatto un passo avanti con le riforme monarchiche, poiché questi tribunali ordinari potevano pronunciare sentenze soltanto secondo l'antico diritto territoriale delle province, secondo i *Rezesse* e le ordinanze pubbliche, mentre le norme del nuovo diritto amministrativo monarchico si fondavano sulle istruzioni segrete, che erano note soltanto alle autorità amministrative: perciò a queste ultime fu lasciata anche la giurisdizione amministrativa in senso lato. Solo le riforme giudiziarie di Federico il Grande adeguarono alle nuove istituzioni dello Stato a grande dimensione la costituzione giudiziaria e lo spirito del ceto dei giudici, a tal punto che l'idea di Stato di diritto poté compiere nuovi progressi, com'è dimostrato già nell'*Allgemeines Landrecht*, per poi portare nel 1808 — con la completa e definitiva assegnazione di tutti

i processi ai tribunali ordinari, mediante l'abrogazione della « giustizia di camera » — al fine lungamente perseguito della « separazione di giustizia e amministrazione ». I nuovi Governi provinciali del 1808, scaturiti da una facile trasformazione delle vecchie Camere di guerra e demaniali, si fondavano, diversamente da queste, fin da principio, su una base pubblico-legale. Nel complesso però essi possono essere indicati come emanazione diretta di quegli antichi organi commissariati nati senza fondamento legale, e consistenti inizialmente solo di singoli commissari dotati di pieni poteri straordinari e transitori. Principalmente da questi commissari è stata prodotta così la grande trasformazione che ha fondato la moderna amministrazione dello Stato prussiano.

Un esempio significativo di come il commissario si è trasformato in un ufficiale ordinario è offerto, ancora nella Prussia del XIX secolo, dall'ufficio di presidente superiore (*Oberpräsident*). I presidenti superiori come è noto sono derivati dai commissari civili, che, al tempo dell'occupazione francese, dopo la pace di Tilsit, dovevano trattare, nelle singole Province o complessi provinciali, coi condottieri di truppe straniere e, in generale dovevano cooperare con essi nell'amministrazione del territorio³. Secondo la primitiva intenzione essi non dovevano essere altro che commissari stabili dell'apparato centrale nelle province; solo più tardi acquistarono contemporaneamente una regolare attività amministrativa, come presidenti del governo provinciale, per poi diventare, con la riforma del 1883, una istanza speciale tra Governi provinciali e apparato centrale, cosa che all'inizio non si poteva assolutamente supporre.

II

A mio avviso, non si è finora osservato che il processo su cui riposa l'ordinamento amministrativo dell'*Ancien Régime* francese presenta una sorprendente analogia con l'origine dei commissariati prussiani, anche se il risultato esteriore — in corrispondenza allo spirito peculiare dell'organizzazione francese degli uffici — ha assunto una forma assai diversa. Mi riferisco al processo di sviluppo che ha condotto all'istituzione degli intendenti provinciali, come è stato descritto, con chiarezza e profondità, da G. Hanotaux⁴. Gli intendenti prendono, nel sistema amministrativo dell'antica Francia, il posto che le camere di guerra e demaniali avevano in quello dell'antica Prussia. In questi due organi, strutturati in modo tanto diverso, appare già chiaramente il contrasto fondamentale tra il principio organizzatorio collegiale e quello burocratico, che distingue in modo caratteristico l'ordinamento amministrativo tedesco da quello francese. Ma l'origine delle due istituzioni è la stessa: essa riconduce in entrambi i casi ai commissari, che, in tempo di

3. E. Meier, *Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg*, Lipsia, 1881, p. 197 e segg. II edizione 1912, p. 174 e segg.
4. G. Hanotaux, *Origines de l'institution des intendants des provinces d'après les documents inédits* (con una scelta di documenti, pp. 179-369), Parigi, 1884.

guerra, dotati di poteri straordinari e senza fondamento legale, al seguito delle armate e dei loro condottieri, hanno influenzato decisamente, accanto all'amministrazione militare, anche quella civile, organizzandola in senso monarchico-centralistico, finché essi stessi sono diventati organi stabili, fissati localmente. Gli *Intendants de justice ou d'armée* o, secondo il loro titolo più completo, *Intendants de justice ou des finances et des vivres en telle armée*, che compiono nelle guerre di Enrico IV (1589-1600), poi nelle rivolte a partire dal 1614, e ancora sotto Richelieu, non sono evidentemente altro che commissari di guerra, assegnati al comandante di un esercito, per curare il sostentamento e l'ordine presso le truppe, e per dare contemporaneamente maggiore efficacia — nella provincia alla cui sottomissione o pacificazione l'esercito era destinato — all'autorità del Re, rispetto agli organi locali e a tutti gli abitanti.

Dopo la fine della campagna, essi usavano rimanere ancora per lungo tempo nella provincia, per completare il ristabilimento dell'ordine monarchico. Il contenuto delle loro « commissioni » — che di regola erano dirette soltanto alla loro propria persona (in forma di *lettres closes*, e non agli organi locali in forma di *lettres patentes*) — muta secondo le circostanze; è dilatabile e multiforme; ma il tratto fondamentale è dato sempre dall'unione di funzioni militari e civili, sulla base di pieni poteri straordinari. Talvolta questi intendenti ricevevano due « commissioni » speciali, una per le competenze finanziarie e il vettoviaggiamento dell'esercito, l'altra per le competenze di giustizia e di polizia presso le truppe e nel territorio; i due pieni poteri appaiono talvolta collegati tra loro. Con la cessazione delle operazioni di guerra, naturalmente venivano a prevalere i pieni poteri relativi all'amministrazione civile, che davano facoltà agli intendenti non soltanto di esercitare un controllo complessivo su tutte le autorità locali, ma anche di intervenire, a loro discrezione, nell'effettivo esercizio dei poteri di queste ultime: così essi potevano pretendere, in tutti gli organi, anche nei tribunali, la presidenza e il voto decisivo, potevano emettere sentenze in modo autonomo e, se volevano, decidere anche conflitti di giurisdizione e altri conflitti di competenza tra le autorità; essi esercitavano un ampio potere di polizia, in particolare nel controllo su città e comuni rurali, nella ricezione e decisione di gravami sulle autorità locali — tutto ciò senza altro titolo giuridico che il pieno potere concesso dal Re e noto a loro soltanto, che essi portavano con sé, e senza che potesse esservi altro appello che al Consiglio regio, dal quale essi stessi provenivano. Infatti essi erano di regola *Conseillers* o *Maîtres des requêtes*.

Anche gli intendenti sono, come i commissariati prussiani, pionieri dello Stato di polizia, che abbattano il baluardo dell'antico ordine di diritto: perciò, fin dall'inizio, l'opposizione dei Parlamenti contro queste « commissions extraordinaires, non vérifiées en Cours souveraines »; i « magistrati » vedono negli intendenti, che « sans edit », « sans payer finance » esercitano le più vaste funzioni e si permettono molteplici intromissioni nella giurisdizione ordinaria, gli usurpatori del potere d'ufficio, gli strumenti di uno sconvolgimento della situazione giuridica esistente. Ai tempi della Fronde, quando gli intendenti in quanto organi condiscendenti di una infida amministrazione finanziaria erano diventati particolarmente invisi, l'opposizione contro questa istituzione crebbe fino alla ribellione; la abolizione degli inten-

enti divenne la parola d'ordine dei magistrati ribelli; il loro mantenimento fu forse il segno più chiaro della completezza della vittoria che l'assolutismo allora otteneva. Sotto Luigi XIV e Colbert, gli « intendenti provinciali » divennero a poco a poco un'istanza ordinaria, pubblicamente riconosciuta; ma il contrasto fra loro e i Parlamenti durò fino alla Rivoluzione. L'antico Stato di diritto si era dimostrato anche qui inadeguato agli scopi della politica di potenza e delle riforme monarchiche; ma esso non cessò di protestare contro lo Stato di polizia che gli era passato sopra.

Il centro di gravità di questo conflitto stava nell'istanza provinciale, ma anche al centro e alla periferia dello Stato burocratico si faceva sentire la differenza fra *commissors* e *office*. Il *Surintendant des finances* e i suoi aiutanti, gli intendenti di finanza dell'amministrazione centrale (che peraltro non avevano niente a che fare con gli intendenti provinciali), provengono in ogni caso dai commissari di controllo⁵; anche l'ufficio dei Segretari di Stato, i veri e propri Ministri dell'*Ancien Régime*, si fonda su mera commissione, in contrasto con quello dei *Conseillers d'Etat*; nell'istanza locale, gli intendenti hanno i loro *Subdélégués*, che sono commissari dei commissari. Tutta la vecchia burocrazia francese si divide in un primo strato, i cui appartenenti esercitano il loro ufficio soltanto in grazia di una *simple commission*, e perciò sono anche licenziabili ad arbitrio, trasferibili e in costante effettiva dipendenza dal potere centrale, e in un secondo i cui posti vengono indicati come « erigs en titre d'office ». Prescindendo dagli organi cittadini, questi sono i posti dell'amministrazione giudiziaria e finanziaria, e anche del Consiglio di Stato: tutti acquistati a pagamento — secondo l'uso antico, elaborato sistematicamente nel XVII secolo — e in parte, a partire da Enrico IV, anche ereditari, e in ogni caso molto meno dipendenti dal governo centrale dei posti fondati su semplice commissione e ottenuti « sans payer finance ».

Anche in ciò, abbiamo un parallelo in Prussia: per mezzo delle offerte alla cassa delle reclute (*Rekrutierkasse*) sotto Federico Guglielmo I, gli uffici giudiziari e cittadini erano diventati acquistabili, mentre non c'era nessun riferimento ai commissariati e alle camere.

Rimarchevole è anche l'analogia nella procedura dell'amministrazione monarchica nei riguardi delle città in Francia e in Prussia, sotto Colbert e Federico Guglielmo I. Qui come là, si comincia con un'indagine allo scopo di

5. Sulv e i suoi aiutanti girarono per il paese in qualità di commissari, prima di incominciare il loro lavoro di ufficiali ordinari. I sovrintendenti apparsi sporadicamente in precedenza erano nominati solo in modo commissariale. Si può rinviare anche ad un avvenimento parallelo in Austria sotto Massimiliano I, che ha però qualcosa di particolare: si tratta del cinque sovrintendenti per l'amministrazione finanziaria, presi in considerazione come commissari itineranti di controllo nell'Ordinanza (*Hofkammerordnung*) della Camera antica del 13 febbraio 1498 (art. 5, riprodotto in S. Adler, *Organisation der Zentralverwaltung unter Maximilian I.*, Lipsia, 1886, e ora anche in T. Fellner - H. Kerschmayr, *Osterreichische Zentralverwaltung*, Wien 1907, vol. II). Il richiamo riposa su una memoria frammentaria (citata da Adler, *ibidem*, p. 509 e segg.) che non è però di origine olandese, com'egli ritiene, bensì proviene chiaramente da un funzionario che conosceva la situazione borgognona e francese. Nella stessa Borgogna, sovrintendenti del genere non sono rintracciabili prima del 1493 (cfr.: A. Walther, *Burgundische Zentralbehörden unter Maximilian I. und Karl V.*, Lipsia, 1908, p. 182).

una regolazione dei debiti, si procede poi ad una ispezione delle finanze e si finisce con un completo accantonamento dell'autonomia comunale. Colbert si serviva in ciò degli intendenti; Federico Guglielmo I di commissari speciali; allo stesso modo come in Prussia, ancora più tardi, il *commissarius loci* (*Steuerat* = consigliere delle imposte) appare come strumento di ispezione burocratica sull'amministrazione cittadina.

Anche in Francia, la forma moderna di amministrazione si fonda in misura preponderante sullo spirito della *commission* in opposizione all'*office*. Gli intendenti, è vero, sono stati eliminati dalla Rivoluzione, ma essi sono i modelli dei prefetti di oggi; il processo al quale essi devono la loro nascita si è riprodotto con sorprendente analogia nell'attività svolta dai commissari della Convenzione durante l'epoca del Terrore: da quelli sono nati i prefetti napoleonici, come un tempo gli intendenti erano nati dai commissari di guerra delle guerre civili.

Anche la storia dell'amministrazione spagnola mostra un processo parallelo alla nascita degli intendenti francesi. Gli intendenti spagnoli del tempo dei Borboni sono una copia abbastanza fedele degli intendenti francesi; essi sono nati dai commissari di guerra, che durante la guerra di successione spagnola accompagnarono i reggimenti francesi e che, dovendo provvedere al mantenimento e all'alloggiamento dei soldati, assunsero contemporaneamente anche l'amministrazione finanziaria e la giurisdizione amministrativa. Nel 1718 vennero resi funzionari permanenti, poi di nuovo eliminati, e nel 1749 ristabiliti definitivamente.

L'attività dell'istituto commissariale attraversa una gran parte del mondo europeo degli Stati, quasi dappertutto al servizio dell'idea di Stato assoluto. In Danimarca, all'epoca della autocrazia regia, e precisamente sotto Cristiano V, verso la fine del XVII secolo, si giunge ad una generale trasformazione degli antichi collegi autonomi in commissioni, attive come strumenti condiscendenti della volontà regia⁸; anche in Svezia si osserva sotto Carlo XI una analoga soppressione dei collegi, ed un prevalere di commissioni⁹. Ha invece certamente un altro significato il fatto che in Inghilterra, a partire dalle rivoluzioni del XVII secolo, gli antichi uffici di corte del *Lord High Treasurer* e del *Lord High Admiral* vengano trasformati in commissioni: qui è il Parlamento — che ora è il vero titolare del potere nel paese — a introdurre la forma più mutevole e più dipendente di queste importanti cariche amministrative.

6. Cfr.: G. B. Depping, *Correspondance administrative sous Louis XIV*, Parigi 1850, vol. I: A. Babeau, *La ville sous l'ancien régime*, Parigi 1880, i saggi di Schmoller sulla riforma dell'amministrazione cittadina in Prussia, in « *Zeitschrift für preussische Geschichte und Landeskunde* », XXII (ristampati in G. Schmoller, *Deutsches Städtewesen in älterer Zeit*, 1922, pp. 231-428).

7. G. Desdèvises du Dezert, *L'Espagne de l'ancien Régime. Les institutions*, Parigi 1897,

p. 134.

8. *Danmarks Riges Historie*, vol. IV, p. 628 (Eridenticia).

9. H. Hildebrand, *Svenska Statsförhållningens historiska utveckling*, Stoccarda 1896, p. 412 e segg.

III

Gli intendenti d'armata dell'epoca di Enrico IV, della reggente Maria de' Medici e di Richelieu, sono, come Hamotaur ha dimostrato, soltanto un caso speciale di *commissaires départis* che dalla corte vengono inviati nelle province per servire gli obiettivi del governo regio. In tempi di pace — nel XVI e anche nel XVII secolo — i *Mâtres de requêtes*, provenienti dal Consiglio regio, temero generalmente le loro cavalcate (*chevauchées*) attraverso le province, per controllare, come « occhi e orecchi del Re », gli impiegati locali, per ricevere i ricorsi dei sudditi, annotare le loro osservazioni, tenere i verbali, e farne poi rapporto al governo, al loro ritorno. In zone inrequiete come in Corsica nel 1550, o in tempi inquieti, come ad esempio all'epoca delle lotte degli Ugonotti, essi ricevettero come « intendenti » incarichi più estesi e pieni poteri di natura esecutiva; essi vigilavano sull'interesse del Monarca nelle assemblee degli Stati provinciali, controllavano segretamente i governatori, i Parlamenti e i funzionari finanziari, perseguivano i ribelli e i criminali di Stato, e eseguivano in generale qualsiasi incarico speciale del governo. In guerra, infine, appaiono come intendenti d'armata (commissari superiori di guerra) con pieni poteri ampiamente dilatati e generali. Così vediamo qui i commissari di guerra con potere civile sviluppati organicamente, sulla base delle necessità di guerra, dall'istituto generale dei *commissaires départis*. È caratteristico notare come, sotto Enrico IV, ristabilita la calma, i *commissaires royaux* ordinari subentrarono di nuovo agli intendenti, mentre nel 1610, allo scoppio di quell'ultima guerra soffocata dall'assassino del Re, apparvero ancora una volta intendenti militari (nella Champagne).

Non è da escludere che l'istituzione sia passata dalla Francia in Germania, dove già all'inizio del XVII secolo abbiamo notizie ben precise di commissari di guerra¹⁰. D'altra parte sappiamo bene che essi esistevano già negli eserciti di Carlo V¹¹; sorprendentemente è anche che gli intendenti in Francia, così sembra, nulla abbiano a che fare con la vera e propria leva (*Musterung*). Allo scopo esistevano organi speciali, più subordinati¹². In ogni caso però essi ovunque

10. Cfr.: M. Jähns, *Geschichte der Kriegswissenschaft*, München 1864, vol. II, p. 1061: « Per i rapporti fra amministrazione e sussistenza servirono prevalentemente da modello gli ordini della corona francese, che per prima fra i grandi Stati europei, fu in grado di costruire un'amministrazione sistematica ».

11. Il cavaliere di Malta Ludovico Melzo, milanese di nascita, nel suo *Regole militari sopra il governo e servizio particolare della cavalleria* (tradotto anche in tedesco), dice: l'ufficio di Generale-Commissario è stato creato da Ferdinando Gonzaga al tempo di Carlo V e continuato dai duchi di Parma e Alba: consiste in una unificazione del servizio di Generale-Addetto all'acquartieramento e di Generale-Auditore, e il suo titolare è contemporaneamente rappresentante del Luogotenente generale. Cfr.: M. Jähns, *Urbem*, p. 1050. 12. A. Walther, *Die bayerischen Zentralbehörden*, cit., p. 81: vi si trova una citazione documentaria secondo cui un funzionario delle finanze boiorgnone, Guillaume Normand, nell'anno 1507 doveva essere impiegato come « Commissaire des monstres et revues de la gendarmerie de par deça ». Le compagnie d'ordinanza boiorgnone erano un'imitazione di quelle francesi; non si doveva quindi dar per scontata anche la istituzione di commissari di reclutamento? Non ho potuto raggiungere in merito un'esattezza maggiore. Nei successivi *Almanachs royaux* del XVIII secolo, compaiono in gran numero *Commissaires de guerre* di grado manifestamente inferiore.

presuppongono il perfezionamento dell'istituto generale dei commissari, come depositari di poteri straordinari del governo, che spezzano l'ordinata gerarchia dell'antico sistema degli uffici e servono come nuovi strumenti all'affermazione di nuovi compiti amministrativi straordinari. Anche in Prussia vediamo, insieme ai commissari di guerra, sorgere commissari nell'amministrazione, senza legami con l'esercito, come nella riforma delle costituzioni cittadine e nel riordinamento dell'amministrazione locale nella Prussia orientale¹³; e neppure è vero che ogni commissario di guerra e delle imposte, coinvolto nell'introduzione delle *Akzise*, sia realmente esistito in precedenza presso un reggimento. Il concetto del commissariato ha carattere più generale: il commissario di guerra in quanto tale ne era soltanto un tipo particolarmente importante.

Hanotiaux ha tralasciato di ricostruire l'istituto dei commissari fin nelle sue radici: a lui interessavano, per la sua indagine analitica, soltanto gli intendenti del XVI e del XVII secolo. Ma per una ricerca orientata ai grandi nessi internazionali, questo compito non si può evitare, né può essere esaurito osservando che si tratta di un fatto quotidiano e naturale, occorso dovunque. Nel mondo storico, alla fin fine, nulla si spiega da sé. Noi abbiamo qui manifestamente a che fare con un fenomeno in qualche modo strutturato giuridicamente. Proprio l'importanza decisiva che l'antitesi tra *office* e *commission* aveva nella burocrazia francese d'*Ancien Régime*, dimostra d'altra parte che si deve pur essere pervenuti, ad un certo punto, ad una formulazione teorica di tale distinzione.

Che cosa di più facile che tifiarsi a Bodin, il primo grande sistematico del diritto statale e amministrativo dell'età moderna, che ci ha dato allo stesso tempo uno studio particolare delle istituzioni francesi del suo tempo? E infatti troviamo nei suoi *Sei libri dello Stato* una circoscritta teoria dell'istituto dei commissari nel secondo capitolo del terzo libro, che reca il titolo « Des Officiers et Commissaires »¹⁴. Si tratta, come Bodin stesso fa notare, della prima trattazione teorica del problema: essa è stata altrettanto fondamentale per il diritto amministrativo francese d'*Ancien Régime* di quanto lo è stata la sua teoria della sovranità per il diritto pubblico, quantunque non abbia trovato riferimenti a ciò presso nessuno degli storici francesi dell'amministrazione. La teoria dei commissari non ha quindi avuto la stessa brillante fortuna della teoria della sovranità; ma ai nostri scopi sarà senza dubbio meritevole indagarla un po' più da vicino.

Secondo il suo costume, Bodin comincia con una precisa definizione: « L'*officier* est la personne publique qui a charge ordinaire limitée par édit. *Commissaire* est la personne publique qui a charge extraordinaire limitée par simple Commission ». Egli distingue poi due specie di ufficiali e commissari: « Les uns qui ont puissance de Commander, qui sont appelés Magistrats, les autres de cognoistre ou d'exécuter les mandemens ». Va notato che egli nel terzo capitolo di questo stesso libro comprende e tratta i « magistrati » solo

come un sottogruppo degli ufficiali ordinari; i commissari forniti di potere di comando non vi sono palesemente compresi. Tutti gli ufficiali e i commissari sono persone pubbliche; ma non tutte le persone pubbliche sono ufficiali o commissari: non lo sono, ad esempio, i papi, i vescovi, i parroci, che egli distingue, in quanto *beneficiars*, dagli *officiars*.

Due sono le caratteristiche che distinguono il concetto del commissario da quello dell'ufficiale: in primo luogo il carattere straordinario del suo incarico; secondariamente, la mancanza di una legge come fondamento. A questa seconda caratteristica Bodin attribuisce il peso maggiore. Egli sottolinea espressamente che c'è bisogno di un editto (di un atto di legge): « pour l'exercion des charges publiques ordinaires étigées en titre d'office, autrement ce n'est point office, s'il n'y a édit ou loy expresse ». Egli afferma che in Francia era in uso pubblicare tali editti per la istituzione di nuovi uffici, anche i più modesti, nelle « cours souveraines ou subalternes »; essi erano sigillati con cera verde, e contenevano una clausola relativa alla perpetuità dell'ufficio: « A tous presens et advenir », ecc.; le *lettres patentes* delle commissioni erano invece sigillate con cera gialla e mancavano del « trait perpétuel »¹⁵. Con grande determinazione egli assicura che il Re non poteva aumentare, in nessun organo (*Corps et collège*) il numero dei giudici o degli ufficiali subalterni (*sergens, orateurs, trompettes, arpentiers, langageurs* ecc.) senza un editto speciale, che doveva essere pubblicato, controllato e registrato¹⁶. La ragione principale di ciò è il fondamento legale: « Non pas qu'il soit besoin de parchemin pour écrire ou de cire verte pour scéller ou de Magistrats pour publier les edicts touchant les erections d'office: car l'escriptrue, le scel, la vérification ne font pas la loy, non plus que les autres actes et contracts... Mais en quelque sorte que les officiers soient erigez pour estre charge ordinaire et publique, il ne se peut faire sans loy ».

13. *Acta Borussiae*, II, p. 383 e seguenti.
14. J. Bodin, *Les Six Livres de la République*, Parigi, 1577 (in folio), p. 206 e seguenti.

15. Che ciò fosse ancora usuale nel XVII secolo è mostrato dalle *Prières justificatives* pubblicate da Hanotiaux. Dei soli due documenti, fra i molti riportati, per i quali è fornita un'osservazione sul sigillo, si dice che essi sono sigillati con cera gialla. Si tratta del n. XVII (p. 256): « Pourvoir donné à M. Le Coigneux sur la justice et sur les finances en l'année commandée par Monsieur » (29 août 1627) (« scelle sur simple queue de cire jaune ») e il n. XXIV (p. 279 e seguenti): « Commission aux sieurs de Chastanent, Conseiller d'Etat, de la Thuillerie et d'Estampes, Maîtres des requêtes, pour avoir l'administration et l'intendance de la justice et police, direction des hospitaux en l'année de debvant la Rochelle de laquelle M. le Cardinal de Richelieu est lieutenant-général » (9 Février 1628) (« scelle du grand sceau sur simple queue de cire jaune »). Inoltre, questi documenti non avevano forma di *lettres patentes*, ma erano rivolti solo agli ufficiali interessati; tuttavia per commissioni d'intendenti precedenti, ma solo raramente, appare la forma delle *lettres patentes*: cfr.: n. I, p. 179 e seguenti.
16. Verso la fine del capitolo, Bodin ritorna ancora una volta sulla questione del venir meno degli uffici, portando esempi dal suo studio dei registri del parlamento, e dimostrando che spesso anche un gran numero di posti d'ufficio venivano istituiti per editto: come i 60 *sergens* con un editto pubblicato in parlamento nell'aprile 1544, e i nuovi giudici criminali in tutto l'impero con un editto dell'anno 1527. Perfino l'ufficio di un *langageur de pourceux* (ispettore delle lingue dei maiali) è « étigé en titre d'office » con un editto speciale approvato dal parlamento e registrato nel mese di luglio 1544. (Bodin cita particolarmente spesso dai registri del parlamento del 1544: Evidentemente egli ha studiato in modo sistematico questo anno). Ma solo l'ufficio in sé richiede, per la sua istituzione, questa formalità dell'editto sigillato con cera gialla; le nomine dei successori in un ufficio già istituito non richiedono tale forma.

È qui che sta la differenza tra *office* e *commission*. Per poterla comprendere meglio, Bodin afferma che si potrebbe dire « que l'office est une chose empruntée que le propriétaire ne peut demander que le temps prefix ne soit expiré: et la commission est comme une chose qu'on a par soufrance et par forme de precarie, que le seigneur peut demander quand bon luy semble ». La natura della commissione comporta che essa si estingue, non appena è stato risolto l'incarico al quale si riferisce; essa può però essere revocata anche prima dell'esecuzione dell'incarico. A tale proposito, Bodin cita un antico « Arrest de la Cour, extrait du registre coté Olim »: si erano mandate persone — che non appartenevano al personale della Corte — con commissione come *huissiers* ai *Grands-jours* di Troyes (dove tenera giudizio una deputazione del Parlamento); dopo la fine dei *Grands-jours* queste persone avrebbero continuato a comportarsi come *huissiers*: ciò che appunto fu loro inedito per mezzo dell'*arrest*, dato che non erano *officiers*.

Bodin ritiene pericoloso impiegare, per la riforma delle istituzioni statali, sospendendo tutti i magistrati, commissari dotati di poteri assoluti. In una repubblica come Firenze, questo non si verificherebbe; sarebbe piuttosto fattibile in una monarchia. Egli rimanda allora all'esempio tratto dalla reggenza di Carlo V in Francia, quando, in occasione dello scioglimento degli Stati generali di Parigi, cinquanta *commissaires reformateurs* furono inviati per tutto il regno, onde informare i ceti e il governo provinciale degli abusi degli ufficiali che erano stati sospesi¹⁷.

Bodin tratta ancora un caso, che sembra annullare la distinzione tra *office* e *commission*: quello dei *Commissaires de Châtelet et des Requêtes du Palais*¹⁸. Questi sono senza dubbio *officiers*, nonostante che si chiamino *commissaires*. Ciò si spiega, secondo Bodin, col fatto che inizialmente essi erano semplici commissari, e tale nome è stato mantenuto anche quando divennero *officiers* (« furent erigés en titres d'offices ordinaires et perpetuels »). Ora essi non sono più commissari, perché altrimenti avrebbero potuto essere destituiti dalla Corte (Parlamento?) « ce que le Roy mesme ne peut faire, sinon ès trois cas de l'ordonnance de Louis XI comme tous les

officiers de ce Royaume »¹⁹. Vien qui dato risalto all'inarovibilità degli ufficiali, eccetto che per mezzo di una pronuncia giudiziaria, come caratteristica tipica dell'*officier* francese rispetto al semplice *commissaire*.

Office e *commission* sono dunque distinti concettualmente, ma tuttavia ben compatibili in una stessa persona: la maggior parte delle commissioni sono attribuite a ufficiali; solo che l'ufficiale non può fungere da commissario in quanto tale e nell'ambito del suo ufficio ordinario. Le cosiddette *Commissions exciatives*, con le quali un ufficiale veniva istruito nell'espletamento del suo dovere d'ufficio, non sono commissioni nel senso vero del termine; bisogna infatti che queste ultime contengano disposizioni in contrasto con quelle delle leggi e basate esclusivamente sull'autorità del principe o di un ente superiore, come ad esempio, quando un giudice viene incaricato di giudicare per primi gli ultimi processi, lasciando perdere i più vecchi: in tal caso si tratta di una vera commissione (che palesemente, secondo il parere di Bodin, è extra-legale). Se in tal modo sorge una concorrenza tra commissione e ufficio, la decisione d'ufficio ha la preminenza, allo stesso modo che lo status dell'*officier* precede quello del *commissaire*.

In questa occasione, Bodin dà risalto anche all'aspetto odioso delle commissioni straordinarie, ma anche alla loro necessità nei casi in cui si tratta di indagare sugli abusi degli ufficiali, o di decidere i processi cinesiati a dismisura durante una guerra civile, o di giudicare in questioni in cui siano interessati la maggior parte degli ufficiali di un organo o addirittura l'organo nel suo complesso.

Come si vede, egli parla in base alle esperienze del suo tempo. Sul primo punto egli accenna ancora all'esempio di Venezia e di Genova, dove ogni cinque anni, o anno per anno, venivano deputati Sindaci a indagare, in qualità di commissari, sugli abusi ricavati dagli ufficiali e delle autorità. Sull'ultimo punto egli inserisce invece un ricordo ricavato dalla sua stessa vita di ufficiale (come è noto, egli era stato *avocat du Roi* presso il tribunale di Laon). Nell'anno 1570 egli venne incaricato da Re Carlo IX con una commissione, relativa ad una riforma generale dell'amministrazione delle acque e delle foreste regie in Normandia (che rappresentavano la parte migliore della proprietà demaniale in quella regione). Bodin ottenne che i presidenti e i consiglieri del Parlamento di Rouen fossero esclusi dal prendere parte all'inchiesta e, sebbene questi, come egli stesso dice, smuovessero cielo e terra per far ritirare questa disposizione, essa rimase, ed essi dovettero alla fine rassegnarsi: il primo presidente e ventidue consiglieri furono esclusi dall'inchiesta, come pure l'intera autorità cittadina di Rouen, a causa delle pretese che essa aveva sollevato contro il Re. Qui dunque la giurisdizione amministrativa negli affari demaniali si presenta con la veste di una commissione straordinaria, poiché i tribunali ordinari del paese sono considerati, in questo tipo di affari, come preventivi.

17. Era il 1356-57: cfr.: P. Viollet, *Histoire des institutions politiques et administratives de la France*, Parigi, 1890-1912, vol. III, p. 211 e seguenti e le fonti ivi citate.
18. Si intendono manifestamente i *commissaires du Châtelet de Paris*, che più tardi compaiono come *commissaires des quartiers*, i famosi commissari di polizia parigini d'*Ancien Régime*, che Federico il grande imitò a Berlino. Si occupa esattamente di loro Delamarre, *Traité de la police*, 1729, II edizione, vol. I, p. 170 e seguenti. Egli stesso si presenta, nel frontespizio, come « Conseiller-Commissaire du Roy au Châtelet de Paris », ed è chiaramente orientato ad accrescere la dignità e il valore di questo ufficio, attribuendogli un'antichità impensabile. Il titolo precedente di questi funzionari era *commissaires enquêteurs et examinateurs*: il loro numero era di 16, in corrispondenza ai 16 quartieri della città di Parigi. Francesco I raddoppiò questo numero e diede loro il semplice titolo di *commissaires*, nel 1521; Enrico III li portò a 40 nel 1586, mantenendo quel titolo. Originariamente, essi erano aiutanti del *Procureur de Paris*, il quale, mediante il « *committitur* », poteva attribuire loro anche questioni da decidere giudizialmente. Delamarre sembra polemizzare con Bodin — senza nominarlo — in quanto attribuisce da sempre a questi funzionari la posizione di *officiers*, manifestamente allo scopo di accrescere la loro importanza, ma senza portare prove.

19. Ord. du 21 octobre 1467: in Isambert, *Recueil des lois*, vol. XVII, p. 25 e seguenti; Viollet, *Histoire*, cit., vol. III, p. 324 e seguenti.

Bodin procede poi a definire l'ambito del concetto di commissario, dopo averne illustrato il contenuto. Egli distingue commissari « pour le gouvernement de provinces, ou pour la guerre, ou pour les finances, ou pour autres choses qui concernent l'estat » (pensa qui, tra l'altro, in particolare agli ambasciatori). Si vede quindi che vengono impiegati commissari in tutti i settori dell'amministrazione statale. Se egli avesse guardato ai territori protestanti, avrebbero potuto inserire anche il campo ecclesiastico, in considerazione delle commissioni ecclesiastiche per le visite da cui sono sorti, nei territori protestanti tedeschi, i concistori, e in Inghilterra la *High Court Commission* che già nel nome richiama questa origine.

Bodin distingue inoltre le commissioni che promanano dal principe sovrano o da autorità ordinarie (magistrati) o da commissari delegati dal principe. Infatti i commissari nominati dal sovrano possono dare in commissione parte del loro incarico ad altre persone, purché ciò non sia espressamente vietato nella loro commissione, e purché non si tratti di un interesse di Stato (come nel caso di trattative diplomatiche di pace, di alleanze e così via), o della vita e dell'onore di un uomo. Vanno qui ricordati i *subdélégués* dei successivi intendenti che erano nominati da questi ultimi: è questo un caso particolarmente importante di applicazione del diritto di commissione da parte dei commissari. Bodin stesso riferisce che, in generale fino a Filippo il Bello, in Francia i « magistrati » nominavano negli uffici subalterni loro creature; Filippo il Bello tolse questo potere ai *baillis* e ai *sénéchaux*, lasciando però ai signori con potere di giurisdizione la nomina dei loro sergenti e notai nel loro territorio. Anche il *Procureur général du Roy* — che nei tribunali doveva tutelare in qualità di fiscale generale (*Generalfiskal*) gli interessi del monarca — nei primi tempi nominava l'ufficiale fiscale subalterno, l'*avocat du Roy*, a proprio piacere. « Depuis ceste commission particulière d'un magistrat a passé en force d'office très honorable octroyé par le Prince ». (Si ricordi che Bodin stesso, mentre scriveva il suo libro, occupava questo posto a Laon).

Bodin distingue inoltre i commissari, che erano contemporaneamente anche ufficiali, da quelli che erano persone private (naturalmente con la commissione anche questi ultimi diventano *personnes publiques*); fra gli ufficiali, egli distingue ancora i commissari, la cui commissione è legata al loro incarico d'ufficio, da quelli per i quali ciò non si verifica. Inoltre fa una distinzione tra quei commissari, che devono decidere una questione in ultima istanza senza appello a colui che ha conferito l'incarico, e quelli che devono ammettere ricorso al principe o ad un'autorità indicata nella commissione. Infine vi sono ancora commissari con o senza potere di comando, come già è stato rilevato all'inizio.

La commissione vien meno se chi l'ha conferita muore, o la revoca, o se il commissario, durante la commissione, ottiene un ufficio di pari livello di quello del magistrato committente. La revoca formale della commissione mediante una nota del principe che l'aveva conferita, esercita la sua efficacia annullatrice, che il commissario ne sia venuto a conoscenza o no; gli atti del commissario successivi alla revoca della commissione non hanno alcuna validità. Questo secondo rigoroso diritto. Ragione ed equità richiedono però che la commissione resti in vigore fino a quando la sua revoca non sia stata

comunicata al commissario, o egli ne sia venuto a conoscenza²⁰. Per evitare questi antichi inconvenienti, (in Francia) i Segretari di Stato hanno preso l'abitudine di inserire nelle commissioni e in tutte le note ad esse relative la clausola: « du jour de la signification de ces presentes »; clausola che dev'essere data per scontata anche quando per caso sia stata tralasciata.

Una commissione si estingue con la morte del sovrano, che l'ha rilasciata, purché la questione sia rimasta inalterata (« que la chose soit entière »); questo non è ad esempio il caso, se in una causa giudiziaria le parti si sono costituite: allora il commissario deve prima condurre a termine la questione. Lo stesso accade se un comandante incaricato su commissione, all'inizio di una battaglia riceve la notizia della morte del sovrano, al quale deve la sua commissione. Gli ufficiali ordinari invece rimangono nel loro ufficio anche in caso di morte del sovrano. Dopo la morte di Luigi XI, il Parlamento di Parigi stabilì che gli ufficiali doveranno continuare nelle loro attività come prima, fino a che fosse intervenuta la risposta del nuovo re; ciò era conforme ad un antico decreto dell'ottobre 1381 (dopo la morte di Carlo V). In modo diverso procedette certamente il Parlamento di Tolosa, alla morte di Carlo VII: sospese tutte le udienze e le decisioni fino all'arrivo di una nota del nuovo re. Bodin disapprova tale procedura, poiché l'ufficio, come il potere regio, prosegue di diritto²¹. Questo diverso trattamento dell'ufficio e della commissione conferma la differenza tra i due istituti: l'ufficio è permanentemente o perlomeno ha un termine esattamente fissato ed è fondato sulla legge; la commissione ha carattere transitorio ed è basata su semplice incarico. Perciò essa si estingue da sé con la morte di chi ha conferito l'incarico, mentre per l'abrogazione dell'ufficio è necessario uno speciale atto legislativo. Quando, nell'anno 1544, furono aboliti i posti del quinto e sesto presidente al Parlamento di Parigi, ciò avvenne con uno speciale editto, come nel 1560, allorché, a richiesta degli Stati generali di Orleans, Carlo IX abolì tutti i nuovi uffici creati dalla morte di Francesco I. Anche l'ufficio dei *clercs du greffe* al Parlamento, fu abolito nel maggio 1544 con uno speciale editto, (su richiesta del *greffier en chef*), così come con un editto analogo era stato creato. Se una commissione è collegata a un ufficio in quanto tale, essa passa anche a chi subentra in quell'ufficio.

20. Alla pagina 315, Bodin si richiama, contro Innocenzo III, a Celso che afferma (« I. 17 de officio praesidis D. I. 18 »): « Si forte praeses provinciae manusierit vel tuorum delectit priusquam cognoverit successorem advenisse, erunt haec rata ». Le citazioni che si riferiscono alle osservazioni di Innocenzo III non sembrano essere pertinenti. Nel cap. « Qualiter de accus. ext. » (Decretali di Gregorio IX, I. V, tit. I, « de accusationibus » cap. 24 « qualiter et quando ») non trovo nulla che abbia collegamento con la questione; lo stesso dicasi per 2, X « de restitut. spoliat. », XIII, 10 e 2, X « de probat. », XIX, 3, in cui, per di più, entrambe le volte viene citato non Innocenzo III ma Lucio III. È in ogni caso importante che il « diritto in senso stretto » appaia fondato sulle fonti canonistiche, e la considerazione di senso comune sull'equità sull'analogia romana.

21. Il potere regio secondo la formula, da lui non riportata: « le Roi ne meurt pas »; egli si richiama a questo proposito alla dichiarazione del parlamento di Parigi del 19 aprile 1498, secondo cui il re esercita i suoi diritti di sovranità direttamente dopo la morte del predecessore, ancor prima della consecrazione.

Il potere d'ufficio degli *officiers* è, secondo Bodin, più forte e più esteso, anche nel contenuto, di quello dei commissari. I « magistrati » in particolare possono interpretare autonomamente le leggi, mentre i commissari sono vincolati al tenore dell'incarico, anche se può capitarne che in esso sia inclusa una clausola (« selon les personnes » - « à la discrétion » - « à la prudence » - « à la volonté ») che conferisce loro una maggiore libertà di azione, com'è desiderabile in special modo per ambasciatori e personale militare, naturalmente sempre con la riserva che non ne vengano danni alla cosa pubblica.

Si vede che Bodin non aveva ancora conosciuto l'incisiva e strapotente effiaccia dei commissari di guerra, che si manifesta soprattutto a partire da Enrico IV. Inoltre egli non ha certamente previsto quale eminentemente importante dovesse avere per il diritto amministrativo del suo e di altri paesi quella istituzione da lui così accuratamente descritta. La sua direzione di pensiero non era orientata alla costruzione dell'assolutismo, ma di uno Stato di diritto monarchico. Egli scorge nelle *commissions* un residuo di una situazione anteriore, in cui i popoli erano ancora governati senza leggi: uno strumento di governo necessario, d'altra parte, ma che deve essere però usato con cautela, e limitato il più possibile. La trasformazione delle commissioni in uffici è per lui un processo benvenuto e significativo. Egli sa che non si può fare a meno dei commissari, per impedire o contenere gli abusi degli uffici; ma che l'intero sistema degli uffici, per quanto riguardava l'amministrazione in senso stretto, dovesse essere riformato nello spirito del commissariato, era un'idea da cui egli era ben lontano.

IV

Cosa si può ricavare dall'esposizione di Bodin, circa l'origine dell'istituto dei commissari? Non è facile rispondere a questa domanda, poiché Bodin non si è pronunciato apertamente su ciò. Ma è chiaro che per lui era fondamentale l'opinione, che il trasferimento transitorio e informale di autorità a un delegato costituisce il modo più semplice e originario con il quale un titolare del potere possa agire per mezzo di altre persone e che perciò i commissari in quanto tali sono più antichi degli ufficiali legali ordinari. Di conseguenza, egli sceglie i suoi esempi dall'intero arco della sua erudizione storica, in particolare anche dalla storia greca e romana, che, secondo l'uso degli scrittori del XVI secolo, vengono mescolate con disinvoltura con la storia delle epoche più recenti. In particolare i dittatori romani, i *decemviri*, i *quaestores paritidii*, i governatori delle province sono per lui rappresentanti caratteristici del tipo dei commissari. Noi non possiamo seguirlo su questa strada. L'antichità è un mondo a sé, e ci può bastare constatare che né la *Politica* di Aristotele né il diritto romano presentano una teoria compiuta dell'istituto in questione²². Ma se ci limitiamo all'ambito dello sviluppo statale e giuridico moderno, è chiaro che il concetto del commissario acquista maggiore determinazione giuridica e

soprattutto diventa un istituto teoricamente configurabile solo allorché esso può essere definito nei confronti del concetto di ufficiale ordinario. Tutta la teoria dei commissari, come la propone Bodin, si fonda sulla contrapposizione di questi ultimi rispetto agli *officiers*: bisognava prima che esistesse l'*officium*, perché si potesse parlare della *commissio* in senso teorico-giuridico. Ci scontriamo così con il problema dell'origine dell'ufficio nel mondo gerarchico-feudale medioevale: problema non ancora chiarito a sufficienza e che qui non può essere trattato²³. Si può solo accennare al fatto che l'esempio della gerarchia degli uffici ecclesiastici ha esercitato un influsso palesemente grande, anche se non sempre abbastanza valutato, sulle istituzioni statali. Hinschius ha particolarmente sottolineato questa influenza²⁴. Il diritto canonico (palesemente in connessione con la tradizione dell'amministrazione statale romana) non soltanto ha creato un sistema perfezionato di organi amministrativi, ma — come sostiene Hinschius — ha anche portato ad effetto « il concetto di ufficio » — in antitesi alla successiva concezione germanica che l'avrebbe inteso come un diritto privato sostanzialmente produttivo — come un complesso di precisi diritti e doveri da esercitare nell'interesse pubblico, così come ha affermato la norma, per cui al titolare di un ufficio il posto poteva essere tolto soltanto a determinate condizioni e secondo una determinata procedura: « La sua gerarchia degli ufficiali e il diritto di questi ultimi ha fornito il modello per il cosiddetto Stato assoluto ». Hinschius è anche propenso a considerare l'esempio della Chiesa, la quale, secondo il suo dogma, poteva attribuire soltanto al ceto degli ufficiali la capacità di governo e considerava i laici semplicemente come oggetti privi di volontà per il compimento della missione spettante alla burocrazia come indirettamente responsabile « di quella nota concezione della omnicomprensione del governo e della limitatezza della comprensione dei sudditi come pure dell'attività degli ufficiali e del governo come un compito autonomo, svincolato dagli interessi del popolo governato ». In ogni caso le commissioni internazionali del diritto amministrativo medioevale — che sono state messe in risalto recentemente a buon diritto — hanno proprio qui palesemente una delle loro più solide radici²⁵.

Insieme al concetto di ufficio, anche quello di commissario si presenta subito con maggiore precisione giuridica, e proprio in fonti giuridiche ecclesiastiche. Bodin cita insieme, per le sue distinzioni, fonti giuridiche romane e canoniche, *leges* tratte dal Digesto e dal Codice giustiniano, *capitula* dalle Decretali di Gregorio IX, e poi legisti e canonisti come Bartolo, Baldo, Giacomo Butrigario, Giovanni di Andrea, Felino, l'Ostense eccetera. Se si esaminano più da vicino le sue citazioni però, nelle fonti romane compaiono

22. Mi riferisco sopra tutto all'introduzione di Schmoller al vol. I degli *Acta Borussiae, Behördenorganisation*, in particolare pp. 15-46; inoltre a H. Rehm, *Die rechtliche Natur des Staatsdiensts*, in « Annalen des Deutschen Reiches » (di Georg Hirth), XVII, p. 572.

23. Storia e fonti del diritto canonico si trovano in *Enzyklopädie der Rechtswissenschaft* (di Holzendorff), 1890, V edizione, p. 205, 321. Cfr.: P. Hinschius, *Kirchenrecht, über Katholiken und Protestanten in Deutschland*, Berlino, 1869-971, vol. II, p. 364 e seguenti.

24. A. Walthert, *Die bürgerlichen Zentralbehörden*, cit., *passim*.

22. Cfr.: però Th. Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, vol. II, p. 613 e seguenti e *Abriß des römischen Staatsrechts*, p. 186 e seguenti (sulle « magistrature straordinarie »).

solo pochi sostegni alla teoria, come i passi sulla *iurisdictione mandata* nel Digesto e nel Codice giustiniano²⁶, molto più importante appare il citatissimo Titolo 29 del primo libro delle Decretali gregoriane: « de officio et potestate iudicis delegati » e inoltre i commentari dei giuristi sopra citati.

Per la costruzione della teoria siamo perciò ricondotti principalmente al diritto canonico. Alla base c'è la dottrina della *iurisdictione delegata*. « Gli inizi dell'elaborazione di questo istituto e di una teoria particolare al riguardo, dice Hinschius²⁷, risalgono alla prima metà del XII secolo, e nella seconda metà dello stesso al tempo di Alessandro III, il principio della delega appare già praticamente in funzione e teoricamente perfezionato... A partire dall'inizio del XII secolo si incontrano, dapprima raramente, poi con Alessandro III sempre più numerosi, rescritti papali, che trasferiscono ad altri ecclesiastici, come vescovi, abati, ecc. l'istruttoria o anche contemporaneamente la decisione di affari di diretta competenza papale ». Era una ripetizione del processo che già nei secoli precedenti aveva portato alla creazione dei legati papali; Hinschius intende ricondurre ad una giurisdizione originariamente delegata dai vescovi soltanto in via commissariale anche la nascita dell'importante carica degli arcidiaconi, ai quali fu attribuita nel medioevo una *iurisdictione ordinaria*. Era i legati dell'epoca più antica e i delegati del XII e XIII secolo vi è un abisso incolmabile nella teoria canonistica, che può dipendere dal fatto che nel frattempo il potere dei legati era comunque diventato una *iurisdictione ordinaria*. In tutti e due i casi però furono stimoli provenienti dall'epoca del tardo impero romano a dare impulso alla formazione dei commissari papali: la prima volta fu la ricezione diretta dell'istituto bizantino dei commissari imperiali, che è menzionato sia nel *Codex Iustinianus* che nel *Codex Theodosianus*²⁸; la seconda volta fu l'incontro della straordinaria crescita della posizione di potere del Papa nel XII secolo con la fioritura della scuola dei giuristi romani in Italia, ciò che condusse alla formazione del nuovo istituto dei *iudices delegati*²⁹.

La stessa prassi della curia papale la troviamo però, nella stessa epoca, in vigore nella Corte imperiale in Germania come in Italia: anche l'imperatore

26. I. 5 e 6 « de iurisdictione ». D. II, 1. (5): « More maiorum comparatum est, ut si demum iurisdictionem mandare possit, qui eam suo iure, non alieno beneficio habet ». - 6: « ventr' meno del mandato di giurisdizione con la morte del mandante, in caso di *res integra* », I. 5 C. III. I « de iudicibus » (« A iudice delegatus iudicis dandi non habet potestatem, cum ipse iudicando numerum fingatur, nisi a principe iudex datus fuerit »).
27. P. Hinschius, *Kirchenrecht*, cit., vol. II, p. 171 e seguenti.
28. I. 32 par. 3 *Cod. Iust.*, VII, 62 « de appellacionibus »; I. 16 *Theod.*, XI, 30 « de appellacionibus ». E degno di nota che in entrambi i passi « delegare » appare come *terminus technicus*, mentre nel Digesto viene impiegato il termine « mandare ». Delegare è anche il termine canonistico.

29. Cfr.: anche M. A. von Bethmann-Hollweg, *Der Zivilprozess des gemeinen Rechts in geschichtlicher Entwicklung*, Bonn, 1864-74, vol. VI, p. 86 e seguenti: « Per la giurisdizione suprema e generale del papa il diritto romano dell'epoca imperiale offriva allora (sotto Alessandro III e i suoi successori) le forme desiderate nell'appellazione, nell'avvocazione arbitraria di questioni giuridiche in prima istanza, nei rescritti per la nomina di funzionari e di commissari straordinari (*iudices delegati*), grazie ai quali poteva interferire in modo decisivo nel potere diocesano ordinario dei paesi europei più lontani ». Cfr.: *Ibidem*, vol. II, p. 112, III, p. 181.

nomina giudici delegati nelle stesse forme e alle stesse condizioni del Papa³⁰, e in tal modo questo istituto penetra anche nel sistema giudiziario tedesco: nel tribunale imperiale (*Reichshofgericht*) lo si incontra a partire dal XII secolo (1159); dal XIV secolo poi esso ricorre con frequenza sempre maggiore, finché, con Federico III, diventa quasi la prassi normale nominare commissari per trattare o decidere nelle materie di diritto³¹.

Non è possibile stabilire più esattamente quando si afferma il nome di *commissarii* per denotare quei titolari di un potere autoritario straordinario che nelle fonti canonistiche sono indicati ancora normalmente come delegati; nel XV secolo tale denominazione è generalmente usata in Francia come in Germania³².

Come il Papa, anche i vescovi nominavano commissari, e come l'imperatore, anche i principi. È noto quale importanza abbia assunto questo istituto proprio per la costituzione giudiziaria dei Territori germanici. Stölzel ha ricondotto all'attività di questi commissari dei signori territoriali l'origine della magistratura professionale (*gelehrte Richtertum*)³³. Ancora nel XVII e XVIII secolo l'importanza delle commissioni straordinarie nel processo civile germanico era molto grande; solo la legislazione giudiziaria moderna ha abolito in via di principio tale istituto.

Fino al XVI secolo, l'impiego dell'istituto dei commissari in Germania non supera però di molto il campo del processo — in particolare del processo civile — come pure anche nella dottrina canonistica, esso era rimasto limitato principalmente al sistema giudiziario. Nelle relazioni con i ceti — il cui svolgimento presenta qualche analogia con la procedura giudiziaria — l'imperatore e i principi si fanno rappresentare da commissari. Quando nel 1495 fu istituito il *gemeine Pfennig*, i tesoriere imperiali mandarono da Francoforte commissari per tutto l'impero a riscuotere le imposte ripartite dagli ufficiali

30. I. Ficker, *Forschungen zur Reichs- und Rechtsgeschichte Italiens*, Innsbruck, 1866, vol. I, p. 300 e seguenti, 307, 343, 345 e seguenti.

31. O. Franklin, *Das Reichshofgericht im Mittelalter*, Weimar, 1869, vol. II, pp. 49-61.

32. Ducange manca a questo proposito. Egli reca solo la notizia: « Commissarius generatum is est, cui negotium quoddam curandum creditur v. g. causa discipulanda, iis dirimenda, tuncda in provincia Regis auctoritas etc. » egli si riferisce al *commissaire* francese. I dizionari di francese antico non vanno più in là. Godetroy annota, come forma più antica, *commissier*. L'osservazione di Delamare (*Traité de la police*, vol. I, p. 177) 1254, non ho potuto controllarla, in mancanza di dati più precisi. Va rifiutata anche la sua ipotesi, secondo cui *commissarius* — riallacciandosi all'istituto del *missus* — significa « co-inviato » (committere = simul mittere s. simul iungere), poiché si inviava sempre due o più plenipotenziari. Al fondo sta, naturalmente, *committere* nel significato di *mandare, delegare* (cfr. anche *Vocabolario iurisprudentiae romanae*) e il sostantivo *commissio*, che ne deriva e che significa la competenza e il potere del commissario. In Inghilterra, il termine ha assunto la forma di *commissionarius, commissioner*. In concetto tecnico nell'esempio citato da Ducange per l'epoca della regina Elisabetta (in *Rimer, Foedera*, vol. XV, p. 505, col. 1: « Assignavimus vos commissionarios nostros ad tractandum, communicandum et componendum cum omnibus et singulis subditis nostris » etc.). L'espressione, propria del diritto feudale, *commissio, commissum*, per la pena della confisca del feudo (francese *commise*) conduce ad altri esiti.
33. Stölzel, *Die Entwicklung des gelehrten Richtertums in den deutschen Territorien*, Soccarda, 1892, 2 voll.; cfr. anche *Brandenburg-Preussen Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung*, Berlino, 1888, vol. I, p. 30 e seguenti.

del principe e dei parroci³⁴. Ma come la stessa imposta del *gemeine Pfenning*, così anche questo istituto non divenne un'istituzione permanente. Massimiliano I in un'ordinanza del 18 febbraio 1502 parla in via generale dei suoi « commissari e vicari nel Sacro impero, in Italia, nei territori dell'alta e bassa Austria e di Borgogna e altrove », con particolare riferimento all'amministrazione finanziaria³⁵. Delle commissioni di visita dell'epoca della Riforma si è già parlato. E coi commissari di guerra del XVII secolo e i loro successori che comincia a svilupparsi più estesamente in Germania, in tutti i campi della vita dello Stato, naturalmente soltanto nei Territori, l'istituto dei commissari.

Maggiore importanza per l'amministrazione pubblica generale l'istituzione ha assunto, già nel medioevo, nei regni occidentali amministrativamente sviluppati da molto prima. Non è certo un caso che lo sviluppo decisivo dell'istituto si collochi, in Inghilterra e in Francia, nel XII secolo, nello stesso momento in cui imperatore e Papa cominciavano a farne il più vasto uso. Anche qui il fondamento è dato dal potere giudiziario; ma da esso si sviluppò presto una quantità di attività amministrative. In Francia già i *baillis* devono essere considerati come commissari regi, inviati dalla corte nel paese per l'ispezione dei *prévôts*, degli antichi avvocati o tutori (*Pflegern*) locali, finché essi — a partire dal cosiddetto Testamento di Filippo II Augusto (1190) — si trasformarono, dapprima in piccolo numero e poi in numero sempre più grande, in ufficiali stabili, in una istanza intermedia fra la corte e i *prévôts*³⁶. Ma non appena i *baillis* si fissarono localmente, ebbero essi stessi bisogno nuovamente della sorveglianza da parte della corte, che si esercitò a mezzo di commissari itineranti. Sono gli *inquisiteurs* dell'epoca di san Luigi, che già Duncange ed altri recenti autori dopo di lui hanno voluto considerare come i successori dei *missi* carolingi³⁷. I *missi* dell'epoca franca erano palesemente commissari di carattere particolare; essi appartengono alla stessa epoca in cui si sono formati i legati papali, i quali pure da principio vengono indicati ufficialmente come *missi*. È difficile escludere qui un forte influsso ecclesiastico, tanto più che sempre un *missus* ecclesiastico ed uno laico viaggiano insieme. L'efficacia diretta dell'istituto del messo — della cui esistenza successiva ignoriamo tutto — è invece assai dubbia per gli *inquisiteurs* di Luigi IX; meglio qui pensare ad una derivazione dall'istituto di diritto canonico dei *iudices delegati*. La stessa connessione mi pare probabile per i giudici itineranti, che compaiono in Inghilterra a partire dal 1131, e poi in particolare al tempo di Enrico II, e ai quali, come è noto, si collegano gli inizi dell'autoamministrazione locale, nella forma delle commissioni di residenti per gli scopi della giurisdizione, della riscossione delle imposte e

34. E. Gothein, *Der gemeine Pfenning auf dem Reichstage zu Worms, Breslavia, 1875*, p. 32, 35.

35. T. Fellenher - H. Kretschmayr, *Zentralverwaltung*, cit., vol. II, p. 22, n. 1.

36. P. Viollet, *Histoire*, cit., vol. III, p. 254 e seguenti.

37. *Widem*, vol. III, p. 261 e seguenti.

38. H. Brunner, *Deutsche Reichsgeschichte*, Lipsia, 1887, vol. II, p. 189 e seguenti. V. Krause, *Geschichte des Instituts der Missi dominici*, in « Mitteilungen des österreichischen Instituts für Geschichtsforschung », IX.

dell'arruolamento nelle varie classi della milizia³⁹. L'efficacia di tali commissari — dei giudici itineranti come degli *inquisiteurs* francesi — è connessa allo stesso tempo anche alla introduzione della procedura inquisitoria nel sistema giudiziario, per cui è stato decisivo il modello della procedura nel tribunale regio franco⁴⁰; un influsso dell'istituto dei *missi* in analoga forma indiretta, per il tramite dei *delegati* di diritto canonico, non è completamente da escludersi: i *delegati* sono appunto una riproduzione dell'istituto degli antichi *missi* papali, irridetto nei legati.

Come successori di questi *inquisiteurs*, compaiono in Francia i *commissaires-enquêteurs réformateurs* del XIV e XV secolo⁴¹, ai quali appartengono anche i 50 *commissaires réformateurs* del 1356, menzionati da Bodin, e che, ancora sotto Carlo VII, costituivano una istituzione poco gradita agli ufficiali provinciali⁴²; infine poi, nel XVI secolo, appaiono i *Maitres des requêtes de l'hôtel*, cioè gli ufficiali di questo nome operanti nel Consiglio regio (a differenza dei *Maitres des requêtes du palais* che erano attivi presso il Parlamento di Parigi), che erano inviati nelle *généralités* ad ispezionare l'amministrazione della giustizia e delle finanze degli ufficiali locali e a fare rapporto sugli abusi riscontrati. In quanto *Maitres des requêtes* essi erano ufficiali ordinari, ma durante le loro cavalcate (*chevauchées*) essi apparivano come *commissaires départis, commissaires enquêteurs*⁴³. Essi erano, nel XVI secolo, la figura più importante di commissari che Bodin aveva davanti agli occhi; ma accanto a loro, questa istituzione si era estesa in ricca espansione in tutti i campi dell'amministrazione pubblica, e senza dubbio per Bodin il diritto amministrativo francese fu la fonte più importante, fra quelle su cui egli fondò la sua teoria generale.

Nell'ambito del processo, l'istituto della commissione era molto esteso in Francia come in Germania, in particolare anche nella forma di commissari regi agenti, per determinate questioni giuridiche, nell'interesse del sovrano o su richiesta delle parti; il privilegio del « *committimus* » conferiva alle persone da esso beneficiarie un *forum privilegiatum* davanti ai tribunali in esso indicati, fosse quello del Re nel suo *hôtel*, oppure quello del Parlamento nel *palais*⁴⁴.

Nel settore della polizia, sono già stati ricordati i *commissaires du Châtelet* di Parigi, i quali forse si avvicinano di più agli *inquisiteurs* del tempo di Luigi IX⁴⁵.

39. Cfr. R. Gneist, *Englische Verfassungsgeschichte*, Berlino, 1882, p. 224 e seguenti; W. Stubbs, *Select Charters*, p. 22 e seguenti; F. W. Matland, *Constitutional History of England*, Cambridge, 1908, p. 69.

40. H. Brunner, *Entstehung der Schwurgerichte*, Berlino, 1871, p. 70 e seguenti.

41. P. Viollet, *Histoire*, cit., vol. III, p. 262 e nota 2.

42. C. Petit-Dutaillis, in Lavisse, *Histoire de France*, Parigi, 1902, vol. IV, II, p. 236.

43. Su di essi cfr. G. Hanouaux, *Origine*, cit., p. 4 e seguenti, e de Boisjiste, *Les chevauchées d'un maître des requêtes en Provence 1556*, in « Revue de sociétés savantes », 1881.

44. P. Viollet, *Histoire*, cit., vol. II, p. 223 e seguenti, III, p. 311, 349. A. Esmein, *Cours élémentaire de l'histoire du droit français*, Parigi, 1895, p. 441.

45. Cfr. precedente nota 18; Delamare, *Traité*, cit., vol. I.

Nel settore delle finanze i commissari trovarono, almeno a partire dal XV secolo, molteplici impiego⁴⁶. Già nel XV secolo si distingueva, fra gli ufficiali di cassa, fra *office* e *commission*⁴⁷, nella grande Ordinanza di finanza del 1445 (art. 16) si trova un divieto di portare a termine e di sigillare commissioni in questioni finanziarie, senza ordine del Re e dei *Tresoriers généraux*; come pure, soltanto persone ordinate ed esperte di contabilità dovevano essere assunte come *commissaires* in materia finanziaria⁴⁸. Nell'art. 20 della stessa Ordinanza sono menzionati i « commissaires esleuz (éluz) ecc. »⁴⁹ ed anche il Regolamento del 1454 (art. 46)⁵⁰ parla di « lectres de commissions envoyées de par le roy aux esleuz ou autres commissaires sur le fait des aides ». Gli *éluz* erano dunque in quel tempo ancora commissari regi, forse provenienti dai residenti delle diocesi o dei paesi (*parys*), dai quali venivano scelti già prima (a partire dal 1355), per lungo tempo; anche i *collecteurs des tailles* avevano una *commission*⁵¹. Il diritto alla subdelega appare nella norma dell'Ordinanza del 1452, secondo la quale gli *éluz* possono tenere, in loro rappresentanza, a proprie spese e rischio dei *commissaires*, la cui competenza è però limitata⁵². Questa istituzione specificamente francese dei *commissaires* — tenuti da certi ufficiali superiori (in particolare ad es. più tardi dai Ministri segretari di Stato) — che caratterizza in modo così peculiare la burocrazia dell'*Ancien régime* francese, è una emanazione del diritto di delega: questi *commissaires* non sono altro che *subdélégués*, esattamente come i *subdélégués* degli Intendenti. Anche i *greffiers* degli *éluz* hanno già nel XV secolo i loro *commissaires*⁵³. Nell'ambito dell'amministrazione militare le cose stanno ugualmente, se leggiamo del *commissaire* o *commissaires* del *contrôleur des guerres* o dei *maréchaux de France*⁵⁴, oppure dei *commissaires pour lever les chevaux pour l'artillerie*, che l'Ordinanza del 1517 (art. 19) presuppone come esistenti⁵⁵.

Un'importanza preminente devono aver avuto, in Savoia-Piemonte, i commissari inviati con poteri straordinari dalla corte nelle province, durante il XV e XVI secolo. Gli Atti delle assemblee dei ceti pubblicati da Sclopis⁵⁶ contengono quasi per ogni Dieta, dal 1440 al 1536, doglianze dei ceti su questi strumenti straordinari del potere del principe che spesso intervengono nelle competenze delle autorità ordinarie non solo in campo giudiziario, ma anche in quello di polizia e finanziario senza che si conoscesse la commissione loro conferita e la sua ampiezza. Nell'anno 1440, su richiesta dei ceti, il duca

46. Molti esempi in G. Jaqueton, *Documents relatifs à l'administration financière en France de Charles VII à François I*, Parigi, 1891.

47. *Ibidem*, p. 246 nota.

48. *Ibidem*, p. 25 e seguenti.

49. *Ibidem*, p. 27.

50. *Ibidem*, p. 87.

51. *Ibidem*, p. 107.

52. *Ibidem*, p. 61 e seguenti.

53. *Ibidem*, p. 61, 62.

54. *Ibidem*, pp. 204, 272.

55. *Ibidem*, p. 180. Cfr. precedente nota 12.

56. Federico Sclopis, *Degli stati generali e d'altre istituzioni politiche del Piemonte e della Savoia. Saggio storico corredato di documenti*, 1831, pp. 79, 125, 131, 137, 164, 168, 173, 181, 214, 223, 233, 250, 261, 299, 317, 328.

dovette richiamare tutti i commissari; ma più tardi essi ricomparono di nuovo nelle funzioni più varie. Nell'anno 1489 i ceti del Piemonte, a seguito di una loro richiesta, ricevettero l'assicurazione che d'allora in poi i commissari, prima di assumere la loro funzione, dovevano esibire le loro commissioni alle autorità ordinarie (*officiarii ordinarii*); sembra però che ciò non sia sempre avvenuto. Forse i *referendarii*, che nel XVII secolo figurano alla testa della amministrazione provinciale, e che più tardi sono diventati gli intendenti, sono i successori di questi commissari, quali ufficiali ordinari stabilmente fissati sul territorio.

V

Infine si deve qui prestare attenzione ancora ad un gruppo di commissari, non menzionato da Bodin, del quale egli non trovò più traccia nella Francia del suo tempo, ma che altrove è stata di grande importanza per la formazione delle istituzioni amministrative. Si tratta di quelli che in Germania si chiamano i commissari territoriali (*Landkommissare*). Negli stati monarchici si possono distinguere generalmente due grandi gruppi di commissari: i commissari di corte (*Hofkommissare*), e i commissari territoriali. I commissari di corte sono persone inviate dalla corte nelle province per consolidarvi l'autorità regia, o comunque per servire ai fini dell'amministrazione centrale: essi sono strumenti della centralizzazione dell'assolutismo, iniziatori di un'annunazione per uffici monarchico-burocratica. I commissari territoriali sono di regola pure nominati dal monarca, ma fra i più stimati residenti di un « territorio » o di un distretto a carattere comunale: talora essi sono addirittura eletti e soltanto approvati dal Re; essi devono in primo luogo curare gli interessi degli abitanti del distretto, facendoli coincidere con l'ordinamento statale monarchico. Essi non trasformano in professione di vita il servizio pubblico, ma servono, in qualità di ufficiali onorari, al bene comune, e non diventano perciò strumenti così unilaterali del principe come gli ufficiali professionali al suo servizio: essi sono i portatori della moderna autoamministrazione, che riposa proprio sulla delega di funzioni autoritarie e statali a residenti di un'unione comunale operanti con ufficio onorario. In Inghilterra si possono indicare come « commissari territoriali » i membri delle commissioni locali, che aiutavano i giudici itineranti in tribunale, nell'amministrazione delle imposte e nell'arruolamento della milizia; anche l'ufficio successivo del giudice di pace, che come tale fu fondato fra il 1327 e il 1360, ebbe come precursori nel XIII secolo commissari per la preservazione della pace (*conservatores, custodes pacis*); proprio la comune qualità originaria di « commissari territoriali » conferisce ai « commissari di guerra e direttori di distretto » del Brandeburgo — i successivi consiglieri territoriali (*Landräte*) — la loro analogia, spesso sottolineata, con i giudici di pace inglesi. Anche altrove, l'istituto si era ampiamente diffuso: troviamo commissari territoriali nel Hannover ancora nel XIX secolo⁵⁷, e in Danimarca dall'epoca della

57. E. von Meier, *Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, [Lipsia, 1898], vol. II, p. 390 e seguenti.

reazione dei ceti contro il regime arbitrario di Cristiano IV (1638) fino alla introduzione dell'ordinamento amministrativo assolutistico⁵⁸. Che anche in Francia gli *élas*, nel periodo dal 1356 fino al 1439 e oltre, si debbano intendere come commissari territoriali di questo tipo, è già stato detto⁵⁹; all'epoca di Bodin certamente essi erano già diventati da tempo ufficiali puramente regi, non più scelti fra i residenti. Dove la tensione fra questi commissari e il potere regio era troppo forte; dove essi sono entrati in opposizione diretta contro il regime monarchico, come in Danimarca, là essi furono rimossi, dal rafforzato potere sovrano, senza lasciare traccia. Ma dove essi si sono inseriti nell'ordinamento monarchico e ne hanno servito i fini, come in Inghilterra, là essi sono diventati gli organi più importanti della autoamministrazione locale: i giudici di pace inglesi stanno in chiaro contrasto con le istanze ordinarie dell'amministrazione locale, i *vicecomites* (*sheriffs*), che non godevano, né presso i residenti né presso la corona, fiducia sufficiente per affidar loro i crescenti compiti dell'amministrazione di polizia con le molteplici interferenze che questa aveva con la vita economica. La Corona ha sempre resistito alla richiesta di elezione dei giudici di pace da parte dei residenti: il giudice di pace doveva essere e rimanere un delegato del potere statale. L'istituzione in sé è creata da leggi, ma i giudici di pace non hanno mai ottenuto un *ius quaesitum* all'ufficio, come ad esempio gli sceriffi, che avevano preso in appalto le entrate della contea. Il loro insediamento viene indicato come *commissio*; fino al grande sconvolgimento della rivoluzione puritana, essi potevano essere destituiti dalla Camera stellata, cioè dall'autorità amministrativa superiore, senza procedura giudiziaria ordinaria. Soltanto nel XVIII secolo essi sono diventati quelle figure dotate di potere autonomo che si intende abitualmente.

VI

Riassumendo, come somma del significato del commissario nella storia amministrativa generale degli Stati moderni risulta il dato di fatto che, dovunque sono sorti nuovi e straordinari compiti per l'amministrazione dello Stato, al cui assolvimento gli antichi ufficiali ordinari non erano idonei o sufficienti, dapprima titolari d'ufficio straordinari sono stati investiti commissarialmente di poteri corrispondenti a questi nuovi compiti e poi questi ufficiali straordinari, nel corso del tempo, sono facilmente diventati ordinari, col perdurare della necessità che li aveva fatti nascere, che rese desiderabile una funzione regolare d'ufficio. In questo modo in tutta Europa, all'antica primitiva amministrazione distrettuale degli avvocati (*Vögte*) e degli *Amthalen* è subentrata una nuova organizzazione della ufficialità (*Beamtenamt*) distrettuale: per mezzo di organi di autoamministrazione, come i giudici di pace in Inghilterra;

ra; per mezzo di organi collegiali distrettuali, come i consiglieri delle imposte (*Steuerliche*) e i consiglieri territoriali (*Landräte*) in Prussia; per mezzo di singoli ufficiali rigidamente burocratizzati, come gli intendenti o i prefetti in Francia. Dovunque sono commissari, commissari di corte o territoriali, ad avere un influsso decisivo sull'origine di queste nuove strutture; e la traccia di ciò permangono ancora lungamente, talora fino ad oggi.

In particolare, però, l'istituzione del commissario è stata uno strumento della disciplina monarchica e dell'autorità statale assolutistica nell'amministrazione. Vediamo come questa istituzione per secoli ha servito a preservare il sistema per uffici dai pericoli di una degenerazione giurprivatistica e a strutturarla dall'interno, alla fine, sul continente, nel XVII e XVIII secolo, nel senso della moderna ragione di Stato. Come all'ufficio ecclesiastico (*officium*) pertiene il *beneficium*, la prebenda, così all'ufficio laico pertiene la dotazione di beni immobili o di uno stipendio in denaro. La precedente degenerazione del sistema per uffici con la trasmissione per diritto feudale trova una analoga ripetizione nella più moderna costituzione per uffici, dopo il venir meno del sistema feudale, nella tendenza del titolare stabile dell'ufficio di esercitare e sfruttare quest'ultimo, e i suoi annessi, più nel senso di un diritto acquisito che di un pubblico dovere; la collusione con gruppi partitici e con interessi di classe locali, il tenace attaccamento a consuetudini e a situazioni giuridiche superate rendono gli uffici distrettuali, specialmente in tempi di riforme monarchiche incisive, spesso espressione di una insuperabile resistenza passiva all'azione condotta dall'alto. Il grande processo di fusione e di accentramento su cui si fonda il grande Stato moderno, amministrato in modo unitario, ha dovuto superare dovunque, sul continente, gli ostacoli più gravi. In questa lotta per l'affermazione di un nuovo ordinamento statale, il commissario è stato lo strumento più efficace del potere statale: senza un *ius quaesitum* alla sua posizione, senza legami con le forze locali dell'opposizione, senza i vincoli di concezioni giuridiche annose e di una conduzione tradizionale degli uffici, soltanto uno strumento della volontà superiore della nuova idea di Stato, incondizionatamente votato al principe, da lui dotato di potere e da lui dipendente, non più un *officier* ma soltanto un *fonctionnaire*, il commissario rappresenta, in corrispondenza allo spirito della ragion di Stato assolutistica, un nuovo tipo di servitore statale, che certo non annulla completamente, con la durezza e la unilateralità che s'è detto, l'antica burocrazia, ma, mescolandosi ad essa, dopo una lunga lotta ha prodotto nel suo sistema un mutamento profondo, che continua ad operare ancora oggi.

Si comprende facilmente che, dopo la realizzazione di questi grandi compiti, il commissario, nella sua forma pura, non poteva più sostenere nel moderno Stato di diritto, lo stesso ruolo del XVII e XVIII secolo. Dei due caratteri essenziali individuati da Bodin per il commissario, uno — cioè la mancanza di un fondamento legale della sua attività — è compatibile coi limiti legali della competenza del dante causa. Senza voler fare qui il tentativo di rintracciare in modo esauriente le molteplici applicazioni della istituzione nella vita pubblica contemporanea, si può soltanto accennare ai rappresentanti del governo davanti ai corpi parlamentari, alle commissioni in campo fiscale, in campo militare, per i concorsi, nelle indagini di politica

58. *Danmarks Riges Historie*, vol. IV, p. 229. Schafar, *Geschichte Danemarks*, vol. V, p. 663 e seguenti.

59. P. Viollet, *Histoire*, cit., vol. III, p. 504.

economica e sociale e in innumerevoli altre situazioni della vita pubblica, e in particolare anche per la preparazione e l'esecuzione di riforme di ogni genere; lo stesso centro di gravità di tutti i lavori parlamentari e degli organi corporativi in generale sta ormai nelle commissioni. Ma molto più importanti, nel quadro di queste considerazioni, mi sembra il richiamo a quanto diffuso e constatabile sia ancora, nel nostro diritto amministrativo (*Administrrecht*) di oggi, l'influsso dello spirito e della posizione degli antichi commissari del XVII e XVIII secolo. La differenza nella posizione giuridica degli ufficiali giudiziari da quelli politici, la maggiore indipendenza degli uni, e la più forte dipendenza degli altri, dipende dall'antica distinzione fra *officiers* e *commissaires*, per quanto essa sia stata diluita e modificata, nel moderno Stato di diritto, fino a divenire irricognoscibile. La posizione giuridica di tipo del tutto particolare dei ministri trova la sua spiegazione proprio nelle forme giuridiche tramandate dall'amministrazione commissariale. Nell'antica Francia, i segreti di Stato (i ministri dell'*Ancien Régime*) valevano come *commissaires* e non come *officiers*, e lo stesso accadeva di fatto anche nell'antica Prussia, nonostante le forme collegiali: ciò perché i monarchi, di fronte a questi che erano i più potenti fra i loro servitori, non volevano essere troppo vincolati. In Inghilterra invece, d'altra parte, la preminente responsabilità davanti al parlamento ha fatto sì che i ministri come tali diventassero semplici *commissioners*. A partire dalla rivoluzione puritana e definitivamente poi dal 1688, i ministri più importanti, quello del tesoro e quello dell'ammiraglio, sono stati occupati in maggioranza da *commissioners*, invece degli antichi grandi uffici del *Lord High Treasurer* e del *Lord High Admiral*. E il Gabinetto inglese moderno, la cui esistenza, come è noto, non si fonda su alcun titolo giuridico e che, secondo la natura della vita parlamentare, ha carattere transitorio, può essere definito come una autentica commissione, in contrapposizione ad un ufficio stabile. Qualcosa di questo carattere commissariale hanno tutti i ministri costituzionali. Quanta importanza possa avere, ancora oggi, anche nei gradi inferiori della vita pubblica l'utilizzazione di commissari invece che di ufficiali ordinari, si può vedere se si osserva che in Prussia la presidenza delle commissioni per la riscossione delle imposte nei distretti, invece che al consigliere territoriale (*Landrat*), è stata affidata ad un commissario delle imposte deputato ad hoc, il quale dovrebbe essere del tutto libero dal coinvolgimento, pressoché inevitabile per gli impiegati ordinari, con gli interessi locali, i rapporti sociali di forza e i riguardi personali.

2.

Il principio monarchico e il regime costituzionale

Il sistema di governo monarchico-costituzionale — in contrapposizione a quello parlamentare — può essere indicato come il sistema tipicamente tedesco-prussiano. Attualmente, esso sussiste in forma pura e decisa solo da noi. In Russia, dove pure esso sembra iniziare, le condizioni sono ancora troppo poco consolidate e verificate, perché si possa attribuire già un peso all'esempio; e in Austria-Ungheria assistiamo al raro fenomeno che nella metà statale della Transilvania si governa direttamente in modo parlamentare, mentre nella Cisilvania si fanno esperimenti con ministri « parlamentari », come dice l'espressione usata, in cui però l'elemento d'ufficio è sempre prevalente. Si introdurrebbe volentieri anche in Austria il sistema di governo parlamentare, se in tal modo il conflitto delle nazionalità potesse venire appianato, così da consentire un andamento tranquillo alla macchina di governo; ma il contrasto fra i partiti è troppo grande perché un tentativo del genere possa riuscire, e anche nell'intera monarchia esso è escluso, naturalmente.

Se dunque l'Austria-Ungheria mostra da una parte la tendenza al superamento del sistema monarchico in quello parlamentare, questo esempio insegna anche contemporaneamente che, d'altra parte, per l'instaurazione di un regime parlamentare v'è bisogno di altre cose ancora oltre all'arrendevolezza del governo: in particolare, sopra tutto, di un certo grado di unità interna fra i governati, come indice del quale può valere la costellazione dei partiti. Dovremo tornare su questo punto più avanti.

Anche in Germania esiste una tendenza al passaggio dal sistema monarchico a quello parlamentare, e anche se non può essere considerata molto forte, tuttavia essa va dalla Sinistra radicale fin dentro alle file dei Liberali moderati e del partito di Centro. Nella stampa liberale si legge volentieri di un regime di partito conservatore, a cui mancherebbe soltanto il ricambio parlamentare mediante un altro partito di governo; dopo il ritiro del principe Bülow, il nuovo Cancelliere dovette prendere molto decisamente posizione contro l'opinione che si avesse in animo di sciogliere nel sistema di governo parlamentare. Come stanno ora le cose? Anche da noi il sistema monarchico-costituzionale va visto come solo uno stadio di transizione, relativamente breve, a cui deve seguire, con una specie di necessità storica interna, il parlamentarismo? O la questione è ancora diversa?