

Angela De Benedictis

Politica, governo e istituzioni
nell'Europa moderna

I lettori che desiderano informarsi
sui libri e sull'insieme delle attività della
Società editrice il Mulino
possono consultare il sito Internet:

www.mulino.it

Società editrice il Mulino

Indice

Premessa	p. 5
Introduzione. Dal presente al passato	7
PARTE PRIMA: PERCORSI COMUNI E DIFFERENZE: IMPERO E MONARCHIE	
I. Il Sacro Romano Impero della Nazione Tedesca	33
II. La Spagna	71
III. La Francia	107
IV. L'Inghilterra	161
V. Problemi comuni: la forma di governo	205
PARTE SECONDA: ELEMENTI DI UNA CULTURA POLITICA	
<i>Sezione prima: Le continuità</i>	
VI. Gli specchi dei principi	251
VII. Giustizia, diritto, leggi, «iurisdiction»	263
VIII. Privilegi, diritti, libertà	279
IX. Contratti, patti, leggi fondamentali	287
X. Tirannide	297
XI. Obbedienza, ribellione, diritto di resistere	307

ISBN 88-15-07737-5

Copyright © 2001 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito www.mulino.it/edizioni/fotocopie

Sezione seconda: Trasformazioni nella continuità

XII. Il nuovo da costruire p. 331

XIII. Riforme, costituzione, rivoluzione 341

PARTE TERZA: PROBLEMI E CONCETTI STORIOGRAFICI

XIV. Problemi e concetti storiografici 367

Assolutismo, p. 368. - Costituzionalismo, p. 374. - Pattismo/contrattualismo, p. 379. - Repubblicanesimo, p. 382. - Comunalismo, p. 386.

Considerazioni finali 393

Bibliografia 401

Indice dei nomi 425

Premessa

Sui problemi trattati in questo libro ho avuto occasione di lavorare e di riflettere anche grazie ad alcune occasioni di brevi esperienze didattiche fuori d'Italia: ora mi piace ricordarle.

Come *visiting professor* tenni una serie di lezioni all'interno del corso di *Història dels moviments socials* presso la Universitat Autònoma de Barcelona – sezione di Girona (maggio 1991); un seminario su *Pactes i Contractes entrè Política i Dret (Segles XV-XVIII)* presso la Universitat Autònoma de Barcelona – Facultat de Dret (maggio 1996); un intervento su *Diritto e religione nel discorso politico dell'età moderna* al Seminario de historia cultural, Departamento de Historia moderna, Universidad Autónoma de Madrid (maggio 1996); un seminario su *Fonts i mètodes de la història política i cultural* presso il Dottorato in Storia della Universitat de Girona (maggio 1997); alcune lezioni per il programma di scambi Socrates presso la Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Historia Moderna all'interno del corso di dottorato «*Concepción de España e «Historia de España» en la Edad Moderna*» e dell'insegnamento *Sociedad feudocorporativa en la Europa moderna* (maggio 1998).

Ho potuto discutere di alcune questioni di fondo nel corso di seminari di dottorato in università italiane: nel «Seminario sulla storia del concetto di potere», Dottorato in Filosofia – Università di Padova, con una relazione su *Contratti di governo e società cetuale: il linguaggio delle fonti nella prima età moderna* (gennaio 1998); nel seminario del Dottorato in Storia sociale europea dal Medioevo all'età contemporanea – Università di Venezia, con un intervento su *Libertà di stampa e diritto di resistenza nella Costituzione inglese di Jean Louis De Lolme (1771). Spunti per il problema «opinione pubblica»* (febbraio 1999); presso lo stesso dottorato veneziano, con una relazione

Capitolo quarto

L'Inghilterra

Una monarchia «politica e regale»

Tu puoi ricordare, eccellentissimo principe, in quale condizione hai potuto vedere i villaggi e le città in Francia, durante il periodo in cui tu vi hai soggiornato. Sebbene essi fossero ben forniti di tutti i prodotti della terra, erano però talmente oppressi dalle truppe del principe e dai loro cavalli, che a fatica tu hai potuto essere ospitato, nel corso dei tuoi viaggi, persino nelle grandi città. Qui, come tu sei stato informato dagli abitanti, per quanto i soldati stiano accuartierati anche un mese o più, essi però non pagano o non vogliono pagare per se stessi e per i loro cavalli. Ciò che è ancora peggio, gli abitanti dei villaggi e città in cui le truppe andavano, erano costretti a fornirli gratis di vino, carne, e qualsiasi altra cosa per loro necessaria. E se alle truppe non piaceva ciò che trovavano, gli abitanti erano obbligati a rimediare per il meglio dai villaggi vicini; e se ancora non si accontentavano, i soldati li trattavano in un modo talmente barbaro che essi erano immediatamente costretti a gratificarli. E quando vittuali, combustibili e rifornimento per i cavalli si esaurivano in un villaggio, essi marciavano a tutta velocità in un altro villaggio, devastandolo alla stessa maniera. [...] Non vi è un solo villaggio che non sia esposto a questa calamità, e che non sia sicuro di essere vessato in questo modo almeno due o tre volte l'anno. Inoltre, il re di Francia non consente ad alcuno l'acquisto del sale, se non del suo, ad un prezzo fissato a suo piacere [...] Inoltre, gli abitanti della Francia danno ogni anno al loro re la quarta parte di tutti i loro vini, e ogni vignaiolo dà un penny ogni quattro che egli ricava dalla vendita del suo vino. E tutte le città e villaggi pagano annualmente al re grandi somme di danaro, che sono caricate su di loro per le spese degli uomini e delle armi. Così che le truppe del re, che sono sempre di considerevole entità, sono pagate annualmente da quella popolazione comune che abita nei villaggi, borghi e città. [...] Esposti a queste calamità, la plebe vive in grande difficoltà e miseria. [...] Questo, se non mi sbaglio, è il presente stato e condizione della plebe in Francia. La nobiltà e i gentiluomini non sono oppressi da tasse allo stesso modo. Però, se qualcuno è messo in stato d'accusa per

un crimine di stato, sebbene da suoi nemici, non è usuale che sia convocato presso un giudice ordinario: egli è molto spesso esaminato nell'appartamento privato del principe, o in qualche luogo privato, a volte anche solo dai messaggeri del principe. Fin quando il re non lo giudicherà colpevole, sulla base di tali informazioni, egli non verrà ascoltato. Ma immediatamente, senza ogni altro processo formale, la persona così accusata e giudicata colpevole viene messa dentro un sacco, e poi immersa di notte nel fiume dagli ufficiali del *provost-marshall*¹. Allo stesso modo sommario, voi avete udito di molti mandati a morte senza processo legale. Ma, secondo le leggi civili, «ciò che piace al principe ha vigore di legge». Altre cose di simile irregolare natura, o persino peggiori, vi sono ben note...².

Il principe cui viene ricordata la condizione della Francia è Edoardo, figlio di Enrico VI; chi gliela rammenta è John Fortescue, *Chief Justice* (giudice anziano) per un considerevole periodo del regno dello stesso Enrico VI (1422-1461 e 1470-1471), nel XXXV capitolo di un'opera composta tra il 1468 e il 1471. In questi anni Fortescue era Lord Cancelliere per incarico di un sovrano che era stato privato del suo trono, nel corso della guerra civile nota come guerra delle Due Rose. Il Cancelliere si trovava in esilio in Francia, al seguito della regina Margherita e del principe di Galles Edoardo, mentre Enrico VI era prigioniero dei suoi sudditi. Il *De Laudibus Legum Angliae*, l'opera in questione, era uno «specchio del principe» per Edoardo, redatto in forma di dialogo tra cancelliere e principe, nel quale venivano spiegati a quest'ultimo – cresciuto nella sola educazione alle arti marziali – i principi del diritto inglese, essenziali per quando a Edoardo fossero toccate responsabilità di governo.

Il quadro della Francia tracciato dal giurista non era dissimile dalla situazione denunciata giusto qualche anno prima da quei francesi che si erano opposti al loro re Luigi XI nella guerra del Bene pubblico³: una situazione di tirannide che produceva effetti nefasti su tutta la popolazione e su tutti i territori del regno. A Fortescue quelle immagini di miseria e di mancanza di libertà, di un regno depredato, servivano per far comprendere al giovane principe come, invece, nell'Inghilterra che non era

¹ Ufficiale nominato dalla Corona che applicava la legge marziale nelle località di propria competenza.

² Fortescue, *De Laudibus Legum Angliae*, cap. XXXV.

³ Vedi *supra*, pp. 110-111.

governata secondo «leggi civili», ma secondo le «leggi del paese», si vivesse molto meglio. Quelle immagini dovevano far riflettere Edoardo principe di Galles che, come re, non avrebbe dovuto ispirarsi al comportamento di alcuni suoi avi, i quali avevano tentato di abrogare le «leggi del paese» per introdurre le «leggi civili». Nonostante la guerra in corso lo avesse costretto all'esilio, le buone leggi inglesi (*lex politica et regalis*) rimanevano in Inghilterra superiori alle altre, proprio per gli effetti che producevano:

In Inghilterra nessuno soggiorna nella casa di un altro uomo senza essere stato invitato, a meno che non si tratti di alberghi pubblici, dove è obbligato a dare il corrispettivo di quanto ha ricevuto prima che gli sia consentito di lasciare il luogo. E non è neppure legale prendere i beni di un altro uomo senza il consenso del proprietario. Ogni uomo può procurarsi il sale e altre necessità per la sua famiglia, dove, come e quando gli piace. Infatti il re può prenderne tramite i suoi fornitori per il suo uso personale e della sua Real Casa, a un prezzo ragionevole da essere determinato a discrezione del conestabile del posto, che i proprietari lo vogliano o meno. Ma il re è obbligato dalle leggi a pagare subito, oppure ad una scadenza fissata dai grandi ufficiali della Real Casa. Il re non può spogliare i sudditi senza dare ampia soddisfazione per la stessa cosa. Egli non può da solo, o tramite i suoi ministri, imporre tasse, sussidi o qualsiasi imposizione, o qualsiasi altra cosa, sui sudditi; egli non può alterare le leggi, o farne nuove, senza l'espreso consenso dell'intero regno nel Parlamento riunito [...] Essi [i sudditi] non sono citati in giudizio se non davanti ad un giudice ordinario, dove sono trattati con grazia e giustizia, secondo le leggi del paese⁴.

Già qualche pagina prima Fortescue aveva spiegato al principe in che cosa consistessero le «leggi del paese» e perché il ruolo del Parlamento fosse al riguardo importante e decisivo:

Tutte le leggi umane sono o leggi di natura, consuetudini, o statuti che sono anche chiamati costituzioni. Le prime due, quando sono redatte per iscritto e rese pubbliche dalla autorità del principe, e viene comandato di obbedirvi, allora diventano e sono accettate come costituzioni o statuti; e, in virtù di tale promulgazione e comando, obbligano il suddito alla loro osservanza, prevedendo altrimenti una pena.

⁴ Fortescue, *De Laudibus Legum Angliae*, cap. XXXVI.

Le leggi civili erano un tipo di questi statuti, quelle raccolte nei grandi volumi dagli imperatori romani per il loro Impero. Le leggi di Inghilterra ne erano un altro tipo, buone ed efficaci per il governo del regno, così come le leggi civili lo erano per l'Impero⁵. La legge di statuto era buona in Inghilterra perché essa non derivava solamente dal mero volere di un uomo solo, come le leggi di quei paesi che erano governati in maniera tirannica. Gli statuti non erano emanati per il solo volere del principe, ma con il concorrente consenso di tutto il regno, dai suoi rappresentanti riuniti in Parlamento:

Così che è moralmente impossibile che esse siano fatte se non per il bene del popolo; e devono essere quindi necessariamente piene di saggezza e prudenza, dal momento che sono il risultato non solo della saggezza di un uomo, o di cento, ma di una assemblea come quella del Senato composta di più che trecento vecchie e selezionate persone. [...] E se dovesse succedere che una petizione diventata legge, pur se emanata con tanta solennità e previdenza, non rispondesse alle intenzioni del legislatore, essa può allora essere immediatamente corretta e mutata, interamente, o in parte, cioè con lo stesso consenso e nello stesso modo nel quale essa era stato trasformato in legge⁶.

La pratica di mantenere nelle leggi lo stesso linguaggio delle petizioni presentate dai Comuni in Parlamento aveva caratterizzato proprio il periodo della minore età di Enrico VI; era un segno di forza di quella Camera del Parlamento la cui chiara distinzione dalla Camera dei Baroni risaliva al 1376. Una forza che però perdeva parzialmente e temporaneamente durante il regno di Edoardo IV (1461-1483) e in quelli successivi, dopo Fortescue quindi, allorché la fine delle guerre – quella dei Cento anni e quella delle Due Rose – e l'inizio della dinastia Tudor rendevano meno pressanti per la monarchia inglese le esigenze finanziarie, che costituivano uno dei motivi principali della convocazione del Parlamento da parte dei re.

La monarchia che nel XII secolo aveva avuto un governo e un'amministrazione più «accentrata» rispetto a tutte le altre in Europa, era però anche quella in cui, dopo la perdita della Normandia nel 1214, i baroni e la città di Londra avevano

⁵ *Ibidem*, cap. XV.

⁶ *Ibidem*, cap. XVIII.

risospinto il re Giovanni (1199-1216) ad agire secondo il diritto feudale in vigore e a determinare in generale le condizioni alle quali il re poteva comandare e i sudditi dovevano obbedire. La *Magna Charta libertatum* aveva fissato per iscritto quelle condizioni nel 1215. Composto alla fine del Duecento non solo da aristocrazia, vescovi e abati, ma anche da cavalieri delle contee, da rappresentanti dei borghi, dalle città e dal giovane clero, il Parlamento aveva raggiunto un potere alquanto esteso sotto il regno di Enrico IV (1399-1413). Allora, come si è già accennato, i Comuni avevano raggiunto una loro peculiare e distinta fisionomia, attraverso l'esercizio di forti critiche alle alte tasse imposte da Edoardo III (1327-1377) e nei confronti dei suoi consiglieri.

Nel XIV secolo il Parlamento si riunì 151 volte – quindi, in alcuni anni, anche più di una volta –, ma vi furono anche interi anni senza alcuna assemblea. Tra il 1390 e il 1461 vi furono 20 Parlamenti; 25 Parlamenti furono convocati da Riccardo II (1377-1399); solo 6, invece, da Edoardo IV (1461-1483). L'irregolare frequenza delle riunioni rende chiaro come, a dire il vero, non vi fosse un Parlamento, ma vi fossero solo Parlamenti, ognuno dei quali riuniti, convocati e conclusi dalla Corona, con una loro propria storia. Nessuno riteneva allora che i Parlamenti dovessero riunirsi regolarmente come facevano, per esempio, le corti giudiziarie, per quanto tale idea avesse prevalso agli inizi dei Parlamenti, quando essi erano poco più che la più eminente corte del re. Come Alta Corte del Parlamento del re essi furono designati anche nei secoli successivi, nonostante che svolgessero pure funzioni politiche, essendo spesso convocati – come si diceva – per «questioni di grande importanza». Gli *statutes* parlamentari – lo si è visto in Fortescue – erano considerati come la più alta espressione della legge nel regno.

La monarchia «regale» dei primi Tudor

La convocazione di soli 6 Parlamenti sotto il regno di Edoardo IV significò che, dopo la battaglia di Barnet (1471), la Corona cominciò a non aver più bisogno di ricorrere alla tassazione annuale, poiché la ricostituzione del *domain* (territorio di proprietà) regale permise la più facile acquisizione di risorse finanziarie non derivanti dal Parlamento. Il processo fu completato

da Enrico VII (1485-1509), il primo re della dinastia dei Tudor (regnante fino al 1603), che diede enorme vigore alla monarchia mantenendola nelle sue caratteristiche «medievali» di governo, cioè della amministrazione attraverso la Real Casa. Tra gli ufficiali che servivano il re e la sua casa, dai cuochi ai *marshals* che tenevano pronti i cavalli, alcuni avevano però funzioni più rilevanti: ad esempio, il capo della Real Camera, il ciambellano, che disponeva dei fondi per gli altri uffici. Enrico VII separò fisicamente la Camera Privata, dove risiedeva e lavorava, dal resto della Camera, consentendo che l'accesso a lui fosse possibile solo attraverso la Camera Privata. Agli inizi del XVI secolo, così, la divisione della amministrazione tra Real Casa e Camera (uffici di governo), diventò tripartita; la Camera Privata assunse sempre più funzioni di governo.

Le finanze vennero particolarmente curate. Già un memorandum del regno di Riccardo III (1483-1485) aveva raccomandato che lo Scacchiere presentasse una dichiarazione annuale delle sue entrate, spese e «stato» a commissari appositamente incaricati; fu però solo verso la fine del regno di Enrico VII che vennero istituite alcune importanti riforme nelle entrate. Almeno a partire dal 1508 fu stesa annualmente una «Dichiarazione dello stato del tesoro», preparata dai sottotesorieri come ufficiali responsabili delle entrate. Sotto lo stesso regno si formò anche il grande sistema della finanza di Camera, come ripresa di una pratica di Riccardo III. Il fatto fondamentale nella restaurazione del potere regio fu la restaurazione della ricchezza regia: questo significava, alla fine del XV secolo, che il re doveva essere il più grande proprietario. Fortescue lo aveva riconosciuto, sostenendo che il re dovesse tenere nelle sue mani il più possibile della terra, e questa politica fu adottata da Edoardo IV e da Enrico VII con enorme successo. Fin dal 1471 erano state istituite a intervalli commissioni di inchiesta per verificare la situazione delle varie contee: il loro compito era quello di accertare i confini dei territori della Corona e di assicurare le obbligazioni feudali alla Corona, la più importante delle quali era il diritto di *wardship*. Nel dicembre 1503 tutte le questioni connesse ai *wards* (i pupilli della Corona) non furono più affidate ai commissari coordinati dal re in persona o dai suoi più importanti consiglieri, ma a un *master of the wards*. Nel 1508 fu istituito anche un sovrintendente alle prerogative del re, il cui compito era di accertare i diritti del re sulle terre di traditori imprigionati,

fuorilegge, vedove rimaritate senza permesso e così via: si occupava insomma delle prerogative più oppressive del re. L'esperimento fu però di breve durata, come pure un altro, relativo al *king's council learned in the law at Westminster*. Si trattava di un corpo di consiglieri sotto la presidenza del cancelliere del duca di Lancaster, che non solo emanava leggi contro sommosse e altre offese contrarie a *statute*, ma era pure responsabile per la collettazione delle entrate derivanti da multe su *statutes* penali.

In ogni caso negli anni tra il 1471 e il 1509 fu di nuovo ristabilito il potenziale della Real Casa nell'amministrazione finanziaria, e questo sostanzialmente a spese del Parlamento. Nel corso della guerra dei Cento anni esso era diventato quasi un partner di eguale peso nel governo, riunendosi circa una volta l'anno per votare fondi per la guerra contro la Francia. L'assemblea aveva cercato di mantenere un alto livello di efficienza e onestà tra i servitori del re, utilizzando allo scopo procedure come l'*impeachment*, la creazione di commissioni di riforma, e l'incarico a propri ufficiali. Poiché, a differenza che in Francia, non vi erano Stati provinciali concorrenti, il Parlamento era riuscito nella pretesa di rappresentare interamente la nazione politica.

La reciproca interazione tra Parlamento e governo regio era poi stata interrotta dal disordine del regno di Enrico VI (1422-1461; 1470-1471) e dalla guerra civile che ne seguì. Allo stesso tempo, il ritiro dell'Inghilterra dalla politica europea dopo la sconfitta in Francia significò che anche quando l'ordine fu restaurato dopo il 1485, non vi fu però molto bisogno di convocare il Parlamento con regolarità.

Parallelamente il Consiglio del re fu legato più immediatamente alla monarchia. Poiché Edoardo IV e Enrico VII temevano una ripresa della opposizione baronale che precedentemente aveva caratterizzato un piccolo e organizzato Consiglio, essi curarono che i loro Consigli fossero sottratti all'influenza nobiliare (per quanto non privi di nobili), e di fatto governati da pochi consiglieri scelti, quando si occupavano dell'attività amministrativa. Il Consiglio agiva invece complessivamente come corpo quando fungeva da corte di giustizia. La restaurazione del potere regale sotto Enrico VII si basò comunque sulla diffusione dell'autorità del Consiglio, inteso come potere che rifletteva in pieno quello della Corona. I consiglieri erano deputati del re, da lui stesso incaricati e responsabili nei suoi confronti. La corte del

re fu pure il centro dell'attività politica dei nobili di campagna, che lì si dividevano tra fazioni in competizione l'una con l'altra per ricevere l'attenzione del sovrano e per il controllo di varie forme di *patronage* a disposizione. Il fatto che l'amministrazione regia fosse composta solo da laici, diversamente da quanto praticato fino al tardo Trecento, ebbe una conseguenza molto importante. I nuovi amministratori cercarono di costruire un sicuro futuro economico e sociale per le loro famiglie con i loro uffici, così come avrebbero fatto con le loro proprietà terriere. Una volta assicurata la durata a vita, l'ufficio diventava una proprietà e quindi commerciabile, con la conseguenza che avrebbe potuto essere venduto ai figli o trasferito a terzi. Il conferimento di uffici e altri favori reali era ottenuto attraverso pratiche di *patronage*.

La grande restaurazione del governo dopo le guerre civili del XV secolo, l'opera di Edoardo IV e Enrico VII, significò il governo del re sul suo regno. Una monarchia solo «regale», non «politica e regale» come quella che Fortescue aveva indicato come modello al principe Edoardo del Galles, sembrava accomunare l'Inghilterra alla Francia tra la fine del Quattrocento e inizio del Cinquecento. Anche Enrico VIII (1509-1547) convocò solo quattro Parlamenti nei primi venti anni del suo regno. Pur essendo un elemento conosciuto e fisso nel governo del re, il Parlamento non ne era una sua parte regolare e necessaria, per quanto la sete di personale gloria militare propria di Enrico VIII, che stava per portare l'Inghilterra alla rovina finanziaria, avrebbe potuto renderlo molto utile. Nel 1509 il re aveva cementato le relazioni con la Spagna grazie al matrimonio con Caterina di Aragona. La sua politica antifrancese lo fece entrare nella Lega Santa, ma con risultati non felici. Il re non aveva alcun esercito fisso e dovette usare i servitori dei grandi nobili. Le alleanze del re e le occasionali incursioni armate nel continente si rivelarono disastri militari e ancora peggiori disastri finanziari. Nel 1520 Enrico strinse con Francesco I di Francia una pace che però durò solo un anno, fin quando cioè nel 1521 Enrico e l'imperatore Carlo V si accordarono per invadere la Francia, iniziando una guerra che doveva durare fino al 1525 e costare al re inglese sei volte le sue entrate annuali. La necessità di ottenere prestiti straordinari e sussidi nel periodo tra il 1522 e il 1524 portò Enrico a progettare una «amichevole sovvenzione» (*Amicable Grant*), ovvero una imposizione fiscale senza la con-

sultazione del Parlamento, per sostenere la campagna che doveva portare all'invasione e alla divisione della Francia con Carlo V. Le resistenze incontrate furono però talmente forti, assumendo la consistenza di rivolte popolari in varie parti del regno, che Enrico dovette abbandonare il progetto, lamentando di essere stato mal consigliato. La conseguenza fu che il re si trovò senza denaro necessario per finanziare e proseguire le operazioni militari contro la Francia. L'indispensabile pace con il nemico francese comportò la rottura con l'imperatore Carlo V e il dileguarsi dei progetti di successione al trono, fondati sull'ipotesi che l'unica figlia del re, Maria, sposasse Carlo V, il quale sarebbe così potuto diventare l'effettivo governante alla morte di Enrico, non avendo questi figli maschi. Ciò che ne seguì – il matrimonio di Carlo V con Isabella del Portogallo, il ripudio da parte di Enrico della moglie Caterina d'Aragona, la richiesta di divorzio al papa Clemente VII e il rifiuto del pontefice – costituì notoriamente una causa sostanziale della frattura tra la Chiesa inglese e quella di Roma, determinando la particolare evoluzione della Riforma in Inghilterra. Qui il contributo del Parlamento fu considerevole: la costituzione della nuova Chiesa anglicana non fu e non avrebbe potuto essere decisa solo dalla Corona.

Il Parlamento «corpo di tutto il regno»

Già prima della convocazione del cosiddetto *Reformation Parliament* (1529-1536), a partire dal 1525 era tuttavia ben delineata una concezione del Parlamento come «corpo di tutto il regno» col cui consenso venivano emanati gli atti regali. Verso il 1528 lo *statute* (la legge positiva del regno d'Inghilterra emanata in Parlamento) era definito come una legge degli uomini comunque soggetta a una vitale condizione, essere cioè in consonanza con la legge di natura (o ragione) e con la legge di Dio. Largamente condivisa, tale considerazione dello *statute* ebbe notevoli conseguenze dopo il 1529: se prima della Riforma lo *statute* non poteva toccare materie spirituali perché dalla legge divina queste erano riservate alla Chiesa, dopo la Riforma il suo campo di normazione sarebbe invece stato diverso.

Enrico VIII abolì la giurisdizione autonoma della Chiesa, incluse tutte le competenze del papa come istanza d'appello. La supremazia del re sulla Chiesa non fu decisa con un atto del

Parlamento, dal momento che Enrico riteneva che il posto di capo della Chiesa inglese gli spettasse in virtù di legittimazione divina, però le singole misure che portarono alla divisione da Roma e alla definizione della supremazia furono rese cogenti da leggi parlamentari. Il Parlamento, infatti, emanava sanzioni penali contro qualsiasi azione contraria al nuovo ordine; con leggi parlamentari vennero anche regolate le conseguenze economiche della Riforma, come la proprietà della Corona sui conventi aboliti. Pure le questioni che riguardavano Chiesa e clero vennero decise in Parlamento. Durante il regno di Enrico VIII non fu mai messo in dubbio che la supremazia sulla Chiesa risiedesse solo nel re, nonostante che il Parlamento partecipasse alla attuazione di questo diritto. Dopo il 1529, però, gli atti del Parlamento ebbero a che fare abitualmente con la giurisdizione spirituale esercitata dal re (un laico) come capo supremo anche della Chiesa, e ciò portò a ignorare di fatto le limitazioni che nessuno aveva messo in dubbio prima del 1529. Tali limitazioni furono anche esplicitamente negate da un atto del 1534, secondo il quale la legge canonica non aveva validità in Inghilterra finché non fosse stata accettata dalla legge positiva: lo *statute* stava al di sopra di qualsiasi altra legge.

In conseguenza della lunga sessione del *Reformation Parliament*, la rilevanza dei problemi religiosi e politici lì discussi conferirono al Parlamento un duraturo ruolo di importanza politica e lo incorporarono definitivamente nel sistema di governo inglese. Soprattutto i Comuni acquisirono enorme importanza, ottenendo una posizione equivalente a quella dei Lord, e diventarono di fatto la Camera più importante del Parlamento. Tale evoluzione si tradusse anche nella fissazione di procedure formali e nella assicurazione dei privilegi dei membri del Parlamento. Il governo del paese era chiaramente e indiscutibilmente competenza del re e del suo Consiglio, ma questa prerogativa della Corona era fondata sulla *common law*. Per quanto Enrico VIII (come anche, in seguito, Elisabetta) sottolineasse che solo lui stesso poteva determinare l'utilizzazione dei suoi diritti di prerogativa, non veniva però messo in dubbio che questi diritti fossero riconosciuti alla Corona sulla base della *common law* e non rilasciati da Dio; quindi sulla loro entità non era la Corona sola a poter decidere. Per l'ambito della legislazione valeva invece il principio che re e Parlamento dovessero agire insieme, anche se il re poteva legiferare, a Parlamento non riunito, ricor-

rendo a proclami regi, che rimanevano efficaci fin quando un Parlamento non li avesse annullati. Al re seduto in Parlamento (*King-in-Parliament*) spettava perciò la più alta autorità, come era riconosciuto dallo stesso Enrico VIII. Nel 1542 il re parlava di tutti i membri del Parlamento, lui incluso, come «uniti insieme in un corpo politico». Nel corso del suo regno ad alcuni territori separati (ad esempio il Galles) fu richiesto di mandare membri da loro scelti al Parlamento. Nello stesso periodo lo *statute* cominciò ad essere considerato un'espressione di libera autorità legislativa, e le limitazioni che lo condizionavano cominciarono ad essere rimosse. Questo non significava, però, che il re in Parlamento fosse l'ultima istanza di decisione in ogni questione, bensì che il re poteva prendere determinate decisioni normalmente non di sua competenza solo all'interno di un *dominium politicum et regale*, in collaborazione con i sudditi rappresentati in Parlamento. Enrico VIII si era proclamato *defensor fidei*, difensore della fede cristiana, contro il papa; l'opposizione romana lo aveva portato a costringere Parlamento e clero al «giuramento di abiura», a proclamarsi capo supremo e governatore della Chiesa d'Inghilterra e a incamerarne i beni. Dopo di allora però il re dovette comportarsi come *King-in-Parliament* tanto nelle questioni religiose quanto nel governo dello Stato. Gli Atti di uniformità del 1549 e del 1552, nei quali furono posti i decisivi fondamenti giuridici per la riforma della Chiesa inglese, furono emanati dal Parlamento. Già a metà del secolo era stabilito che il diritto ecclesiastico della Chiesa anglicana dipendeva dalla approvazione non solo del capo supremo, cioè del re, ma anche del Parlamento.

A partire dal *Reformation Parliament* non mutarono solo la frequenza e la misura delle materie da esso regolate, ma anche il carattere delle leggi parlamentari. Diventò sempre più chiaro il prevalere della *statute law* sulle consuetudini (e questo valse anche per i giudici). Nelle sue decisioni il Parlamento si basò sempre più sul diritto esistente, ma il diritto positivo rimaneva comunque sempre ancorato a un superiore diritto divino o naturale. La legislazione non era, inoltre, concepita come creazione di nuovo diritto, ma come interpretazione o dichiarazione del diritto consuetudinario o come reinstaurazione di un vecchio diritto. Il Parlamento era soprattutto la più alta istanza giudiziaria del paese, e la sua funzione era di dichiarare il diritto (*law-declaring*), non di fare la legge (*law-making*). Gli *statutes* dove-

vano poi essere applicati, e nell'applicarli i giudici avevano due possibilità: sia rifiutare di ammettere uno *statute* che per loro contraddiceva la legge esistente o contravveniva la giustizia naturale; sia mettere lo *statute* fuori da qualsiasi riconoscimento ricorrendo all'interpretazione. Anche in questo caso le trasformazioni avviate nel terzo decennio del secolo furono decisive nel marcare la differenza rispetto al passato. La pratica dell'interpretazione non poté essere tanto estesa quanto prima. Il controllo più estremo che la *common law* poteva esercitare sul Parlamento era di respingere un atto per motivi di ragione naturale o giustizia. Questo avrebbe restaurato il principio che esistevano sanzioni superiori alle leggi del Parlamento.

Con la Riforma, comunque, il Parlamento aveva acquisito e consolidato una considerazione nuova. All'inizio del regno di Elisabetta, John Aylmer (1559) vi vedeva l'«immagine» del governo inglese, e Sir Thomas Smith (1565) gli attribuiva il «potere più alto e assoluto nel regno». Giuristi che pure continuavano a definirlo come la corte di giustizia più antica, affermavano che la sua autorità era «assoluta» e che obbligava ogni tipo di persona, dal momento che tutti i membri del regno, dal re in giù, erano considerati esservi presenti, se non personalmente per procura. Il Parlamento rappresentava la «nazione» politica: la Riforma aveva comportato in Inghilterra il trionfo della *Lex terrae*, che assicurava il *common law* tradizionale e i diritti di partecipazione dei sudditi.

Elisabetta I

Il regno di Maria Tudor (1553-1558), moglie del cattolicissimo Filippo II di Spagna, fu contrassegnato dalla ripresa del cattolicesimo e dalla conseguente esperienza degli «esuli mariani». Alla morte di Maria diventò regina la sorellastra Elisabetta I (1558-1603). Il suo regno fu molto lungo, il che assicurò la permanenza di molto di quanto conseguito; dopo i primi anni alquanto difficili (anche per gli infelici tentativi di unione matrimoniale), fu in grado di tenere l'Inghilterra lontana da avventure estere tra il 1563 e il 1580. Durante il regno di Elisabetta la religione e le conseguenze di contrasti religiosi opposero frequentemente i Comuni alla regina, soprattutto per i timori della Chiesa protestante di una successione «papista» al regno. Que-

sti problemi di religione e politica, che la regina voleva ostinatamente mantenere per sé come «questioni di prerogativa», produssero nel corso del suo regno un nuovo tipo di opposizione su principi di governo; in particolare, la libertà di parola diventò motivo di battaglia. Per alcuni, fin quando la loro illimitata definizione di questo privilegio non fosse stata accettata, la Corona sarebbe sempre stata in grado di porre termine alle discussioni e porre sotto silenzio le critiche sulle materie contese. Il problema non era tanto la libertà di parola in se stessa, quanto piuttosto la promozione delle esigenze dei puritani e dell'Inghilterra protestante, tema sul quale però i Comuni erano molto meno uniti che su denaro o monopoli. La crescita di un'opposizione durante il regno di Elisabetta dipese comunque in gran parte dal fatto che dal 1558 la Corona cessò di portare il paese su nuove strade, ma cercò piuttosto di prevenire cambiamenti.

Soprattutto dopo il *settlement* del 1559 numerosi membri della Chiesa d'Inghilterra, se pure accettavano il concetto di una Chiesa nazionale, si trovavano in disaccordo con il conformismo ufficiale su varie linee, dal disaccordo sulla celebrazione ancora «papale» delle cerimonie religiose al desiderio di un sistema completamente ricostruito del governo della Chiesa. Si trattava inizialmente di esuli mariani, ma poi di una più giovane generazione di clero educato soprattutto a Cambridge, per il quale la Chiesa elisabettiana aveva troppe tracce di «papismo» e doveva essere purificata. I primi attacchi dei malcontenti furono chiaramente espressi nel corso di una Convocazione nel 1563, con sei articoli che chiedevano riforme nella osservanza di elementi esteriori. La regina li ritenne non necessari e potenzialmente sovversivi, ancora di più quando queste critiche furono rivolte all'istituzione dell'episcopato, e da lei intese come attacco alla sua supremazia. Il non successo dei puritani li fece più tardi tentare di ottenere conversioni dal basso, e gradualmente: ministri collaborarono con *gentry*⁷ e consigli di città per creare organizzazioni locali nelle quali potesse essere seguito l'esempio di quella che era considerata la Chiesa meglio riformata, cioè Ginevra, con l'incarico a laici anziani del governo della Chiesa (detta Presbiteriana). Vi erano poi altri gruppi, che non crede-

⁷ Gentiluomini, piccola nobiltà terriera.

vano in una Chiesa nazionale, pochi di numero, che rappresentavano ambiti spirituali e anche sociali diversi. Queste sette avevano legami ancestrali coi Lollardi e con il movimento anabattista, e in molti casi rifiutavano qualsiasi autorità esterna. Poiché la maggior parte degli uomini di allora riteneva che in un regno non vi potesse essere più di una Chiesa, essi vennero considerati separatisti. Furono sottoposti a persecuzione ed esilio, e nel 1593 il Parlamento approvò un atto contro i «setтари».

Nel 1561 il ritorno in Scozia di Maria Stuart come vedova senza figli di Francesco II di Francia fu elemento ulteriore di difficoltà per gli inizi del regno di Elisabetta. Subito Maria entrò in contrasto con i Lord della Congregazione, calvinisti che avevano combattuto per motivi religiosi con la sua reggente, la madre Maria di Guisa. Le vicende personali di Maria (il sospetto coinvolgimento nell'assassinio del secondo marito), oltre alla religione, condussero i nobili scozzesi a ribellarsi, a catturarla e a costringerla ad abdicare in favore del figlio Giacomo avuto da Enrico Stuart. Maria fuggì in Inghilterra nel 1568, e la sua presenza complicò notevolmente le vicende della corte, data la congiura ordita dal banchiere fiorentino del papa in Inghilterra, Ridolfi, e tendente a sostituire Maria a Elisabetta per introdurre di nuovo il cattolicesimo in Inghilterra. La persecuzione dei cattolici, che pure fino ad allora erano stati generalmente tollerati, ebbe inizio in conseguenza della bolla emanata dal papa Pio V nel 1570, con la quale Elisabetta veniva deposta e i suoi sudditi cattolici erano liberati dal loro giuramento di obbedienza. La prosecuzione del complotto portò al confino di Maria Stuart in una casa di campagna.

Queste vicende mutarono le relazioni fra Inghilterra e Spagna, anche per l'appoggio dato da Elisabetta agli ugonotti francesi e il permesso ai protestanti olandesi di accedere ai porti inglesi per il reclutamento di soldati, politica che diventò aperto coinvolgimento nei Paesi Bassi dopo il 1576. Negli anni successivi la marina, già forte dai tempi di Enrico VIII, venne modificata da forza difensiva a forza di attacco: un mutamento, questo, che rese possibile la sconfitta della *Armada Invencible* spagnola nel 1588. La vittoria assicurò il protestantesimo in Inghilterra, ma segnò anche un momento molto alto di incremento delle spese militari: e, con questo, anche l'acutizzazione dei rapporti con il Parlamento. Richiesto di maggior denaro, il Parlamento insisteva infatti sul suo diritto di dibattere con il mo-

narca e di consigliarlo in politica religiosa e estera, entrambe questioni che Elisabetta riteneva di sua prerogativa. Nel 1598 Elisabetta si ritirò dall'impegno coi Paesi Bassi dopo che la pace franco-spagnola di Vervin aveva escluso l'Inghilterra. Nel frattempo però, nel 1594, si era aperto un fronte di guerra interno con la ribellione dell'Irlanda.

Elisabetta convocò 13 Parlamenti nel corso di un regno di circa 45 anni. Durarono di media due mesi per volta, con la tendenza a diventare più lunghi e più turbolenti negli ultimi anni. Durante il regno di Elisabetta l'attività dei Parlamenti fu più impegnata a votare tasse che non ad approvare *statutes*; soprattutto dopo il 1563 le spese per sostenere conflitti interni e guerre esterne furono la causa di tale cambiamento. Gli ultimi Parlamenti di Elisabetta fecero ritornare l'Inghilterra a una situazione che si era verificata solo durante il regno di Riccardo II, cioè di tassazione quasi annuale, aumentando il malcontento del Parlamento. Questo aveva la libertà di votare o meno una proposta del monarca, ma non aveva il diritto di esprimere opinioni durante dibattiti che il re non trovava di suo gradimento: in alcune occasioni Elisabetta fece imprigionare alcuni membri della Camera dei Comuni per discorsi sediziosi.

Nonostante questo a Elisabetta, come già prima a Enrico VIII, riuscì di garantire alla Corona una centrale posizione di potere sulla base di un sostanziale e continuato consenso dei sudditi. Questa armonia fu possibile in quanto la politica dei Tudor combaciava in gran parte con gli interessi della *gentry* e dei ceti praticanti il commercio e le attività artigianali, cioè con quei gruppi che erano rappresentati nella Camera dei Comuni e che gestivano in gran parte il governo locale. Il consenso cominciò però a incrinarsi negli ultimi anni di Elisabetta. Poiché vi erano due rappresentanti per borgo e due cavalieri per ogni contea, i rappresentanti delle città superarono quelli delle contee nella Camera dei Comuni. Le città erano ora più spesso rappresentate da appartenenti alla *gentry* che mantenevano casa in città, e così i piccoli proprietari dominavano i Comuni. Il numero di giuristi, o almeno di persone con esperienza o educazione giuridica, aumentò pure nel corso degli ultimi Parlamenti di Elisabetta, fino ad arrivare, in alcuni casi, alla metà dei partecipanti. Fin quando Elisabetta non iniziò a incaricare Lord luogotenenti nelle contee, la maggior parte dei governi locali era lasciata ai giudici di pace, che univano giustizia e

amministrazione. In Inghilterra, diversamente che sul continente, il numero di persone pagate dal governo centrale era molto basso, poiché la maggior parte del governo regio nelle contee era svolta da ufficiali non pagati come i giudici di pace. È stato calcolato che l'Inghilterra non avesse più di un ufficiale pagato dal governo ogni 3.000 abitanti, contro uno ogni 400 abitanti in Francia, dove vi era nello stesso periodo una burocrazia pagata che ammontava a circa 40.000 persone.

Nella seconda metà del XVI secolo la Corona non creò nuovi uffici, e questo fu in certo senso un'espressione della forza del sistema degli uffici, non una debolezza. Gli ufficiali furono capaci di difendere con successo tale posizione, sostenendo che la moltiplicazione di uffici avrebbe rappresentato un'infrangimento dei diritti di proprietà degli uffici esistenti. Per quanto allora il Parlamento non si riunisse abbastanza regolarmente per poter agire come controllo corrente sulle attività degli ufficiali regi, esso cercò ripetutamente di combattere le tendenze all'appropriazione degli uffici per il tramite della legislazione, l'arma più importante posseduta. Nel 1552 il Parlamento approvò uno *statute* che proibiva espressamente il traffico degli uffici. Nel 1563 e nel 1586 furono approvati *bills*⁸ che attaccavano la pratica corrotta dei fornitori di uffici, e furono votati anche dalla regina. Gli abusi però continuarono, anche a causa della scarsa convocazione dei Parlamenti.

I primi Stuart e il «diritto divino dei re»

Con Giacomo I Stuart (1603-1625) il nuovo entourage di favoriti e la liberalità del re trasformarono rapidamente la competizione per gli uffici in un *patronage* enormemente ampliato. Nel contempo l'espansione su larga scala delle scuole e delle università produsse un numero crescente di laureati che cercavano posti di governo, un fattore che aggiunse fuoco al fuoco nella competizione per i posti. La sregolata competizione per il *patronage* caratteristica del regno di Giacomo I ebbe diretti e tangibili conseguenze fiscali, ben visibili nel deficit che si creò rapidamente fin dai primi dieci anni, a causa dell'aumento delle

⁸ Provvedimenti legislativi del Parlamento.

spese annuali della famiglia reale e delle annualità pagate a diverse persone.

Prima ancora di essere il primo re della dinastia Stuart in Inghilterra, Giacomo era stato (e avrebbe continuato ad essere) re di Scozia come Giacomo VI. La morte di Elisabetta lo aveva portato nel 1603 sul trono inglese, dove le circostanze fecero sì che corona scozzese e corona inglese fossero unite nella persona dello stesso monarca, senza che questo comportasse l'annessione del regno di Scozia – che mantenne un suo Parlamento – a quello d'Inghilterra. Come re di Scozia, il colto Giacomo VI aveva composto nel 1598 un trattato, *The Trew Law of Free Monarchies* (La vera legge delle monarchie libere), in cui veniva formulata la teoria del diritto divino dei re. Diretta contro gli sforzi della Chiesa presbiteriana scozzese di esercitare un controllo anche sopra il potere secolare, in Inghilterra la dottrina del diritto divino servì alla legittimazione della successione al trono di Giacomo, molto discussa da parte cattolica, come pure alla negazione delle pretese papali sia di superiorità sulla Chiesa inglese, sia del diritto di sciogliere i sudditi dal loro dovere di fedeltà nei confronti di un sovrano eretico e scomunicato. La legittimazione del potere assoluto della Corona fu sostenuta dai *civilians*, dai giuristi che si basavano non solo sui testi del *Corpus Iuris Civilis* (le leggi civili di cui aveva scritto Fortescue), ma anche sull'uso di un concetto di sovranità che molto doveva alla elaborazione fattane da Jean Bodin⁹. I *common lawyers* (i giuristi di *common law*) costituivano invece la guida politica della opposizione parlamentare, e insistevano sulla tesi della superiore autorità della legge fondamentale del regno, di cui il potere regio era solo una emanazione delimitata. Sulla controversia giuridica e politica, si innestava poi quella religiosa imposta dalla pressione del movimento puritano per una riforma del sistema di governo e della disciplina della Chiesa anglicana.

Secondo la dottrina del diritto divino, la legittimazione a governare proveniva al monarca immediatamente da parte di Dio: scopo fondamentale della dottrina era la dimostrazione che il monarca era insediato direttamente da Dio, e che tutte le teorie di un originario diritto di governo del popolo e di un suo diritto di resistere dovevano essere rifiutate. Volta soprat-

⁹ Vedi *infra*.

tutto a escludere ogni autorità ecclesiastica in ambito secolare, la dottrina del diritto divino non era, comunque, stata pensata come principio su cui basare le relazioni giuridiche tra monarcha e sudditi all'interno dell'ambito di governo. Il rifiuto di qualsiasi pretesa a un diritto di resistere del popolo o dei suoi rappresentanti accomunava allora sia la Corona, sia i membri della Camera dei Comuni che conducevano l'opposizione alla Corona come difensori dei diritti dei sudditi. Sotto Elisabetta, come pure all'inizio del regno di Giacomo I Stuart, erano i cattolici a sostenere teorie sul diritto di resistere. Giacomo I aveva comunque riconosciuto che, in quanto re inglese, egli era legato – per il tramite del giuramento di incoronazione – al diritto del regno, e che in base a questo diritto il re non poteva emanare alcuna legge né imporre nuove tasse senza l'accordo del Parlamento. La sua pratica di governo fu sostanzialmente ispirata a tali principi. La concezione che Giacomo aveva delle sue prerogative regali (da lui stesso definite anche *mystery of state*), invece, non coincideva affatto con quella del Parlamento: Giacomo riteneva le sue prerogative come parte integrante della legittimazione divina, e ne deduceva che la decisione sulla loro utilizzazione e interpretazione spettasse solo a lui. Fu l'applicazione di tale teoria nella prassi di governo che avrebbe sollevato opposizioni della Camera dei Comuni e il loro ricorso, in determinati casi concreti, alla necessità di resistere alla Corona.

L'attentato ordito contro Giacomo I dalla fazione cattolica nel 1605 (il «complotto delle polveri») spinse molti *civilians*, come Alberico Gentili, a insistere nella dimostrazione dell'efficacia del diritto romano in materia di delitti di lesa maestà e di cospirazione politica per tutelare le esigenze fondamentali della inviolabilità del principe sovrano e della sicurezza interna dello Stato.

Il primo tentativo del re di interpretare e utilizzare le sue prerogative in modo tale da avere entrate fiscali indipendentemente dal Parlamento aveva portato a una decisione giudiziaria emessa a conclusione di un caso apparentemente di non particolare importanza. Un socio della Compagnia di Levante si era rifiutato di pagare un determinato dazio perché questa imposta non si basava su una decisione del Parlamento. Il problema giuridico decisivo, dibattuto nel corso del processo che si tenne davanti alla Corte dello Scacchiere, era se la tassa in questione era una tassa imposta a un cittadino, oppure se si trattava di una misura per la regolamentazione del commercio internazionale

riguardante solo gli importatori. Nel primo caso la tassa non poteva essere imposta senza il Parlamento, nel secondo caso invece sì. I giudici deliberarono per il sì, accettando l'argomentazione della Corona, per la quale quel dazio era lo strumento del commercio estero e parte integrante delle misure di guerra contro Venezia. Era quindi chiaro che solo al re spettava ogni decisione sul commercio estero e sulla politica estera, per quanto egli dovesse esercitare questa funzione nell'interesse del bene comune. Il tribunale accettò la dichiarazione della Corona come data e fu dell'idea che non si dovesse procedere alla prova della sua giustizia. Allora il Parlamento non reagì, in quanto la decisione non era facilmente impugnabile giuridicamente.

Tuttavia a partire dal 1608 il nuovo cancelliere del Tesoro Salisbury usò questa occasione giuridica (cioè l'esclusione di una prova giudiziaria della adeguatezza di misure prese nell'ambito delle prerogative regie) per cercare di creare nuove imposte che altrimenti il Parlamento avrebbe rifiutato. La politica della Corona diventò sempre più incline a oltrepassare le competenze del Parlamento attraverso una propria interpretazione dei diritti di prerogativa. Da allora, e in conseguenza di ciò, il Parlamento si mise alla ricerca di precedenti per poter dimostrare che il re non poteva unilateralmente imporre nuovi dazi di importazione. Secondo alcuni membri della Camera dei Comuni il re poteva disporre solo delle entrate che gli spettavano per consuetudine; ogni altro intervento sulla proprietà dei sudditi necessitava della loro approvazione data per il tramite del Parlamento. Una deviazione da tale principio avrebbe comportato la distruzione dell'ordine giuridico tradizionale, la dissoluzione della *politic frame and constitution*, la cornice politica e la costituzione del *commonwealth*. Uno dei principali punti di appoggio di chi sosteneva una conseguente concezione dell'azione del re solo come *King-in-Parliament* era il *De Laudibus Legum Angliae* di John Fortescue: «poiché il Inghilterra il principato è *mixtus* e *politicus*, il re ha il suo potere sovrano in Parlamento, assistito e sostenuto dal consenso dell'intero regno; perciò i poteri devono essere esercitati dal re solo in Parlamento. In altri paesi viene invece ammesso il principio di legge civile *quod principi placuit legis habet vigorem*»¹⁰.

¹⁰ Fortescue, *De Laudibus Legum Angliae*, cap. XXXIV.

Lo scontro tra Corona e Parlamento

Fin dall'inizio del suo regno, Carlo I Stuart (1625-1649) dovette fare i conti con crescenti difficoltà finanziarie, acute dai disastrosi conflitti con la Spagna (1624-1630) e con la Francia (1627-1630). Per raccogliere il denaro liquido necessario per la guerra – e anche per l'alto tenore di vita – la Corona incrementò le pratiche patrimoniali. Già nel 1604, sotto Giacomo I, i dazi, la più consistente fonte di entrate ordinarie, furono dati in affitto. Gli affittuari divennero presto la fonte primaria di credito a breve termine per la Corona, e quindi indispensabili a essa. L'opposizione crescente a questa pratica, che consentiva al re di governare senza il Parlamento, non fu tenuta in alcun conto da Carlo I: nel maggio 1626 il consigliere privato sir Dudley Carleton informava i Comuni che, nel caso non si fossero accordati con il re, Carlo sarebbe stato costretto a seguire nuovi pareri. Carleton presentava una immagine dei modi di governo secondo la quale fin dalle origini della cristianità i re insistevano sulle loro prerogative e facevano a meno dei loro Parlamenti. Poco dopo, in conseguenza del Parlamento del 1626, Carlo iniziò in effetti a sfruttare nuovi pareri, soprattutto riguardo al suo diritto di esigere una tassazione non parlamentare.

I contrasti tra re e Consiglio privato da una parte e Parlamento dall'altra tendevano a vertere sulla *policy* piuttosto che su principi generali. La preoccupazione maggiore della «nazione politica» era il problema se l'autorità politica fosse esercitata per i giusti fini o meno (per esempio, per la vittoria delle forze di Cristo sulle forze dell'Anticristo). L'immenso potenziale sovversivo del puritanesimo stava non tanto nella diversità di opinioni tra puritani e non puritani sull'origine o sull'estensione del potere regale, quanto piuttosto nelle concezioni ben solide dei puritani sui fini e scopi per i quali l'autorità esisteva e per i quali doveva perciò servire. Il periodo dopo il 1618 (dopo l'inizio della guerra dei Trent'anni) fu in Inghilterra un periodo di conflitti politici, in gran parte generati da questioni europee. C'era un largo consenso sul ruolo e sul dovere dell'Inghilterra come nazione protestante, ma sussistevano diverse opinioni sulle scelte di politica pratica che dovevano derivarne (ad esempio imposizioni fiscali).

Nei primi anni del regno di Carlo I un certo numero di

sermoni sul diritto divino dei re provocò un considerevole dibattito. Nel 1627-28 due chierici, Robert Sibthorpe e Roger Manwaring, si trovarono coinvolti in una controversia causata da sermoni da loro pronunciati in sostegno del *forced loan* di Carlo I del 1626. Il titolo del primo era *Apostolike Obedience: Shewing the Duty of Subjects to pay Tribute and Taxes to their Princes, according to the Word of God, in the Law and the Gospell, and the Rules of Religion, and Cases of Consciences*¹¹. Il suo intento era di applicare la concezione del diritto divino dei re per risolvere ciò che i più ritenevano fosse una questione legale e non teologica, ovvero se il re potesse tassare i suoi sudditi secondo il suo solo volere o no. La risposta era chiara: «Se un Principe impone una tassa smodata, perfino ingiusta, il suddito non può però rifiutare la sua obbedienza e il suo dovere. Infatti egli è legato dalla sua coscienza a sottomettersi, per timore del peccato»¹². Il secondo sermone affermava ancora più chiaramente che il denaro era dovuto al re in coscienza, *al posto di* ogni dubbio sulla sua legalità. I due chierici andavano molto oltre le regole normalmente accettate per parlare di diritto divino dei re, servendosi di una generica dottrina teologica per rispondere a specifiche questioni legali. Questo irritò molte persone, anche ecclesiastici. Roger Manwaring fu poi sottoposto a *impeachment* nel Parlamento del 1628. Il membro dei Comuni che parlò per l'accusa sostenne che Manwaring intendeva «alterare e sovvertire la cornice e la sostanza di questo stato e *commonwealth*», aggiungendo che la dottrina del diritto divino rubava ai sudditi la proprietà dei loro beni, e cercava di infondere nella coscienza del re «la persuasione di un potere che non si accordava alle leggi, che lo stesso re Giacomo chiama, nel suo discorso al Parlamento di famosa memoria, tirannide»¹³. La dichiarazione dei Comuni contro Manwaring fu che l'aspetto realmente pericoloso nella sua opera era la distruzione dell'opinione che «i liberi sudditi dell'Inghilterra possiedono indubbiamente questo diritto e libertà di non essere obbligati a pagare ogni tassa, o a fare alcun prestito, se non stabilito o imposto di

¹¹ (*Obbedienza apostolica: dove si mostra il dovere dei sudditi di pagare tributi e tasse ai loro principi, nel rispetto della parola di Dio, della legge e del Vangelo, e le regole della religione e i casi di coscienza*).

¹² Burgess, *The Politics of the Ancient Constitution*, p. 174.

¹³ *Ibidem*, p. 176.

comune consenso»¹⁴. Inoltre si addebitava a Manwaring di usare il linguaggio del diritto divino non al posto che gli competeva, ma per minare il ruolo della *common law*.

Lungo queste vie venne minacciato il consenso che, tutto sommato, aveva generalmente caratterizzato il regno di Giacomo I: il problema in gioco riguardava il modo in cui gli assoluti poteri del re dovessero essere correlati al dominio della *common law*. Le azioni di Carlo I e del suo governo produssero la crescente sensazione che egli non si attenesse al modo di intendere la relazione che era stata propria del suo predecessore Giacomo I. Questo determinò una crisi nella fiducia riposta nella *common law*. Dopo il 1625, l'impatto di un re che agiva molto diversamente dal suo predecessore cominciò a modificare gradualmente i modi di concepire i rapporti tra re e Parlamento, secondo linee chiaramente percepibili nella trasformazione del discorso politico. L'aspetto più significativo di questo processo fu una crisi nella fiducia generalmente riposta nella *common law*: l'esperienza di quegli anni diede a molti membri della Camera dei Comuni un crescente senso della contestabilità della *common law*. Verso il 1628 molti dovettero prendere atto della possibilità che il diritto fosse incerto, e che anche i loro oppositori potessero reclamare il rifugio della legge. Per alleviare questi dubbi sul diritto i teorici della *common law* nella Camera bassa ebbero bisogno di convincere i loro colleghi che la *common law* era, dopo tutto, adeguata al suo compito di difendere le libertà inglesi. Il risultato fu la formulazione di una teoria della *ancient constitution*, di una costituzione del regno, cioè, esistente da antica data, in cui era preminente il *rule of law*. Si trattava di una teoria dei rapporti tra diritto e prerogativa regale diversa da quella corrente negli anni dieci.

Carlo cominciò a diventare un re inaffidabile (nel quale non si aveva fiducia) perché aveva comportamenti diversi da quelli seguiti dai suoi sudditi. La principale lezione che questi ne trassero fu forse quella che la *common law* e le regole del consenso accettate nel periodo di Giacomo I erano protezioni inadeguate per le loro vite, libertà e proprietà. Subito dopo la sua ascesa al trono, Carlo I aveva cominciato a dare ascolto e agire secondo il parere di chi lo incoraggiava ad abbandonare la politica tradi-

¹⁴ *Ibidem*.

zionale e a trovare nuovi mezzi per soddisfare le necessità regali. Questi nuovi «pareri» tentavano di fatto di usare la specifica teoria legale delle prerogative assolute del re in una nuova maniera, e questo sia nelle corti di giustizia che altrove. Di grande importanza erano gli effetti che i «nuovi pareri» avevano nel provocare la crisi della *common law*, soprattutto nell'uso delle corti di *common law* per sovvertire la stessa *common law*. Il campo in cui questo successo maggiore fu il tentativo della Corona di usare le corti per sostenere le sue pretese di tassazione non parlamentare. Tra il 1627 e il 1629 vi furono casi estremamente significativi.

Il caso detto dei «Cinque cavalieri» non riguardò direttamente la tassazione, ma appunto uno dei modi inventati dal re per evitare la tassazione parlamentare, ovvero il prestito forzoso. Cinque cavalieri furono imprigionati su ordine del Consiglio Privato per aver rifiutato di pagare il *forced loan*. Nel novembre del 1627 il *King's Bench*, la suprema corte di diritto comune, inviò al Consiglio i *writs* di *habeas corpus*¹⁵, che richiedevano la motivazione della causa per l'imprigionamento nel caso che gli imprigionati non ottenessero la libertà provvisoria. Il Consiglio Privato decise che la risposta da dare era che i cinque cavalieri erano stati imprigionati per un ordine speciale di sua maestà. Il problema discusso nei successivi procedimenti del *King's Bench* fu se questa generica decisione fosse realmente adeguata a soddisfare la richiesta che fosse resa nota la causa dell'imprigionamento. La Corona e il Consiglio Privato decisero per quella risposta allo scopo di evitare ogni trattazione giudiziaria del *forced loan*, e fu questo modo di evadere il problema che irritò molti. In altre circostanze la Corona avrebbe potuto agire allo stesso modo senza sollevare controversie. Ma l'uso di un argomento basato sulla ragion di Stato, in casi nei quali, come molti ritenevano, il rifiuto di pagare un prestito forzoso non era illegale, apparve come un pericoloso tentativo di usare una prerogativa reale (in se stessa legalmente possibile) per impedire che si indagasse su azioni di molto dubbiosa legalità. La decisione formulata dai giudici non fu un giudizio in favore del diritto della Corona di imprigionare arbitrariamente. In realtà non fu

¹⁵ Mandati procedurali a garanzia dei diritti di un suddito a un processo equo.

per nulla un giudizio, bensì un *rule of court*, un provvedimento che non concedeva la libertà provvisoria ai cavalieri in quella determinata occasione; essa, però, non doveva essere considerata come un'approvazione delle pretese della Corona, e non poteva essere citata come precedente.

La Petition of Right

La sfiducia nel re e nel suo Avvocato Generale aumentò quando, nel 1628, fu rivelato ai Comuni che l'avvocato della Corona aveva tentato di modificare il verbale del caso, e lo aveva fatto in un modo tale da poterlo usare nel futuro come un sicuro precedente legale per usare il diritto del re di imprigionare senza addurre cause specifiche. Questo apparve ai contemporanei assolutamente sconvolgente e rafforzò il timore che la Corona stesse violando il diritto. Il diritto era minacciato: era abbastanza forte per sopravvivere? Questa era la reale questione in gioco nel 1628. I dibattiti su ciò che doveva diventare la *Petition of Right* rivelano come timore e il clima di confusione fossero generati dal fatto che i portavoce del re stavano usando teorie della prerogativa assoluta, di per sé luoghi comuni indiscussi, in contesti che erano impropri e per scopi ai quali non avrebbero dovuto servire.

L'incondizionata difesa dei diritti dei sudditi (proprietari) e del Parlamento si manifestò nella *Petition of Right*, con la quale il Parlamento reagì nel 1628 alla decisione sul *Darnel's Case*, quello dei «Cinque cavalieri». Nel corso di lunghe trattative la Camera bassa dissuase la Camera dei Lord dall'inserire in questo documento una clausola di riserva a favore delle prerogative regali. Nella petizione, che alla fine approvò anche il re, furono assicurati i diritti di proprietà e di libertà dei sudditi: la proibizione di tassare senza il consenso del Parlamento, di imprigionare senza procedimento giudiziario, di procedere all'acquartieramento coatto di soldati, di estendere il diritto di guerra ai civili. Il riconoscimento della *Petition* non riuscì però a impedire che il re disponesse delle sue prerogative – soprattutto quella dei pieni poteri in stato di necessità – per oltrepassare le competenze del Parlamento in tema di proprietà. I capi del Parlamento erano convinti del fatto che i conflitti con il re non derivassero da fondamentali carenze della costituzione, ma dovessero essere

ricondotti a violazioni del diritto, cui il re si era lasciato portare per l'influenza di cattivi consiglieri. Tutte le concrete situazioni di violazione del diritto che si erano verificate facevano temere che i diritti del Parlamento e dei sudditi potessero essere annullati come stava succedendo nel resto d'Europa. Un membro dei Comuni diceva nel 1628: «Noi siamo l'ultima monarchia nella Cristianità che ancora mantiene i propri originari diritti e le proprie costituzioni»¹⁶.

I comportamenti di Carlo confermavano i timori, dal momento che egli non seguiva forme e procedure legali. Un esempio del 1628 è significativo. Nel maggio il re mandò una lettera ai Lord per convincerli ad abbandonare la *Petition of Right*. Carlo indicò il suo volere di preservare le libertà e i diritti dei suoi sudditi, ma contemporaneamente rivendicò una prerogativa *iure divino* per andare oltre il diritto, anche se promise di usarlo solo con moderazione. Egli affermò: «Non è nei nostri cuori, né noi estenderemo il nostro potere regale, derivato a noi da Dio, oltre il giusto mezzo della moderazione, in qualsiasi cosa che possa essere contraria alle nostre leggi e alle nostre consuetudini; la sicurezza del nostro popolo sarà la nostra sola preoccupazione»¹⁷. Egli non credeva che i suoi sudditi non potessero avere fiducia nella sua promessa di infrangere il diritto solo in caso di necessità. Questa mancanza di fiducia era per lui, semplicemente, disobbedienza.

Il conflitto tra Corona e Comuni – i Lord rimasero piuttosto in secondo piano – fu impostato inizialmente dal re e dai suoi consiglieri. George Villiers, duca di Buckingham, uomo di corte e dal 1615 favorito di Giacomo I, poi di Carlo I, sosteneva una politica estera favorevole alla Francia e alla Spagna, ma fortemente combattuta dal Parlamento, e in politica interna rappresentava le prerogative del potere della Corona. William Laud, arcivescovo di Canterbury, nel 1633 introduceva una svolta verso l'episcopalismo, mettendo da parte l'influsso del Parlamento; facendo poi della Chiesa anglicana uno strumento delle pretese di governo assoluto del re, sospingeva ai margini l'elemento protestante nella liturgia e in campo dogmatico. L'indignazione dei timorati puritani, che vedevano in Laud e nel re

¹⁶ Burgess, *The Politics of the Ancient Constitution*, p. 199.

¹⁷ *Ibidem*, p. 201.

che lo appoggiava solo rinnegati filocattolici, crebbe sempre più di intensità, come pure l'ira della «nazione politica». In quegli anni Carlo I cominciò a esigere sempre più insistentemente conformità religiosa da tutti i suoi sudditi; questo fatto e l'arminianesimo delle alte gerarchie ecclesiastiche lo posero di fronte a un'opposizione parlamentare che includeva un vasto spettro di presbiteriani e indipendenti.

La crisi della common law

Gli anni dal 1637 al 1641 videro in un certo senso la ripetizione degli eventi del 1626-28, ma in maniera più seria e all'interno di una crisi più acuta. Tra il 1629 e il 1640 la «nazione politica» aveva dovuto accettare che Carlo I governasse senza Parlamento, mentre il re si appoggiava solo alle odiate istituzioni di prerogativa come il Consiglio Privato, la «Camera stellata» e la *High Commission Court*¹⁸, politicamente consigliato soprattutto dal conte di Strafford, originariamente appartenente alla Camera dei Comuni. Nel 1637 le questioni di prerogativa e la pretesa di necessità furono di nuovo sollevate nel caso *Ship-money (Hampden's Case)*, il più noto e più gravido di conseguenze. Una prima volta nel 1627, e poi anche nel 1634, il re aveva preteso dagli abitanti delle città e dalle contee della costa l'armamento di navi oppure il corrispondente in danaro. Era un indiscusso diritto del re il poter esigere tali prestazioni dalle zone costiere per la difesa da pericoli. A partire dal 1635, però, il re aveva fatto esigere la tassa *Ship-money* in tutto il regno: praticamente si trattava di una tassa regolare introdotta con la pretesa di coprire i costi della difesa. Lo *squire* John Hampden della contea di Buckingham rifiutò il pagamento con la motivazione che non vi era alcuna decisione parlamentare al proposito. Il processo che si svolse davanti alla Corte dello Scacchiere fu simile a quello del *Bate's Case*: la decisione presa in questo caso sembrava implicare che il diritto era pressoché impotente nella protezione dei diritti dei sudditi. Lo scontento fu però più pro-

¹⁸ Corte giudiziaria composta unicamente da ecclesiastici, istituita verso il 1580 per esercitare su commissione regia la supremazia del re come capo della Chiesa inglese.

fondo di quello sollevato nel caso precedente dei Cinque cavalieri, poiché ormai da più anni si ripeteva la politica del re.

Nel caso *Ship-money*, la Corona cercò effettivamente di tradurre una pretesa extralegale in termini legali. L'argomento dell'avvocato Oliver St. John a favore di Hampden era che, per quanto nel re vi fosse un duplice potere, una *voluntas interna* o *naturalis* e una *externa* o *legalis*, se il re agiva attraverso il suo volere interno piuttosto che mediatamente attraverso il diritto o altre istituzioni, allora egli non operava per il bene e il sollievo dei suoi sudditi. «Sua Maestà è la fontana della giustizia; e per quanto tutta la giustizia di questo regno sgorgi da questa fontana, essa però deve scorrere entro canali determinati e conosciuti». In molti casi «senza l'assistenza del Parlamento, Sua Maestà non poteva comunicare o la sua giustizia o il suo potere nei suoi sudditi»¹⁹. Definire un atto illegale come atto di prerogativa non lo rendeva per niente legale. La vittoria giudiziaria di Carlo nel caso *Ship-money* – per quanto di stretta misura – rese estremamente chiaro che la *common law* non era una barriera sufficiente contro l'uso della prerogativa regale. Al cuore dell'argomentazione di coloro che accettarono la posizione del re stava l'opinione che la *Ship-money* non fosse una tassa, ma un servizio dovuto al re, in situazione di emergenza, per consentirgli di compiere il suo dovere per la difesa del regno. Per gli altri, invece, la prerogativa assoluta era usata in modo tale da violare il diritto di proprietà inglese.

Ciò che diede ai sudditi di Carlo l'opportunità di esprimere la loro avversione per la sua politica religiosa e fiscale fu la crisi causata dalla rivolta scozzese e la sconfitta inglese nelle «guerre dei Vescovi» (1639-1640). Nel corso di quel decennio vi erano state periodiche frizioni tra Carlo e i governanti aristocratici scozzesi, ma fu la *policy* religiosa del re che causò la maggior parte dei contrasti e che procurò il supporto popolare per l'azione aristocratica contro il re. Specificamente, nel 1637 la forzata introduzione di una nuova liturgia (nella forma di un libro di preghiere anglicano) come base esclusiva del culto protestante fu accolta a Edimburgo e Glasgow sia dalla protesta ufficiale della Chiesa presbiteriana sia da dimostrazioni popolari. Il rifiuto del governo regio di giungere a un accordo portò nel febbraio

¹⁹ Burgess, *The Politics of the Ancient Constitution*, p. 203.

1638 alla stesura di un *national covenant* (patto nazionale). Per quanto originato in gruppi aristocratici, esso ebbe una forte base popolare grazie alla predicazione evangelica e all'organizzazione in conventicole e chiese private. Questo crescente movimento popolare costrinse il re a convocare un'assemblea generale della Chiesa scozzese nel novembre del 1638. Dominata dai *covenanters*, l'assemblea sfidò direttamente la pretesa del re di disporre in modo esclusivo dell'autorità ecclesiastica decidendo l'abolizione della struttura episcopale e rifiutando le riforme liturgiche di Carlo I. Nel 1639 lo scontro assunse una dimensione militare. Gli scozzesi *covenanters* consolidarono il loro controllo entro parrocchie e presbiteri locali – creando istituzioni rivali quando non potevano controllare le strutture esistenti – e stabilirono un apparato militare nazionale basato su organizzazione e mobilitazione a livello locale: un esercito nazionale di 18.000 soldati con esperienza come mercenari sul continente. Il Parlamento scozzese si riunì senza permesso regio nel giugno 1640 e nel giro di poco tempo diede forma a una nuova struttura per poter agire come forza politica autonoma. I *covenanters* ristrutturarono completamente il governo, con la creazione di comitati nel Parlamento e nell'assemblea generale, e localmente nei comitati di guerra di contea e nei presbiteri. Alla fine di agosto l'esercito scozzese attraversò i confini sconfiggendo l'esercito regio.

L'assolutezza del re dichiarata illegale

Parallelamente al conflitto con la Scozia, poi, si apriva un altro spazio di tensione con il Parlamento. Il 1° maggio 1640 John Pym portava all'attenzione della Camera dei Comuni un sermone predicato a Cambridge sulla cerimonia di incoronazione del re (1635). In questo sermone si era detto che il re poteva fare leggi come, dove, quando e contro chi voleva, e che dipendeva solo dalla grazia del re di consentire la consultazione di Parlamenti: inoltre, che tasse, sussidi e *tonnage* e *poundage*²⁰ erano «l'assolutezza del re». Il cosiddetto *Short Parliament* (primavera 1640, 3 settimane) fu sciolto prima di poter agire contro

²⁰ Dazio riscosso su ogni barile di vino ed ogni libbra di merce esportata ed importata.

l'autore del sermone, il dottor Beale vicecancelliere dell'Università di Cambridge. In tale clima, nel novembre 1640, una nuova apertura del Parlamento rese ben presto il contrasto con la Corona un conflitto su questioni fondamentali dell'ordine politico. In questo Parlamento (*Long Parliament*), nell'agosto del 1641, Beale fu accusato più generalmente di lodare i papisti e condannare i puritani, di sostenere la politica di Laud, di aver corrotto la fede del corpo degli studenti di Cambridge, di aver predicato contro *freedom* e *liberty* dei sudditi. Nel dicembre 1641 fu aperto il procedimento di accusa contro di lui. Un anno prima le due Camere avevano iniziato le procedure per la messa in accusa di alto tradimento contro l'arcivescovo Laud, e nel febbraio del 1641 i Comuni avevano votato all'unanimità l'*impeachment* di Laud, che poi fu mandato dai Lord nella Torre di Londra (fino al 1644). I dodici articoli dell'accusa contro Laud cominciavano con la rivendicazione che egli «aveva tentato di sovvertire a tradimento le leggi fondamentali e il governo di questo regno; e inoltre di introdurre un governo tirannico e arbitrario contro il diritto». Nel secondo articolo, l'accusa era di aver consigliato che «fossero predicati diversi sermoni e altri discorsi, nei quali l'autorità del Parlamento e le forze delle leggi di questo regno venissero negate»²¹, l'esempio addotto era quello di William Beale.

L'incrinarsi dei rapporti tra Corona, Lord e Comuni avvenne sotto l'influsso di larghi strati della popolazione e in una misura fino ad allora mai verificatasi. Il Parlamento dovette confrontarsi con un enorme numero di petizioni delle contee che non riguardavano solo questioni locali, ma anche contenute della politica nazionale. A ciò si aggiunse la spinta della popolazione londinese, che prese la forma di petizioni (in alcuni casi sottoscritte da circa 15.000 persone), dimostrazioni, sommosse.

Gli attacchi del Parlamento al governo del re (non al monarca in persona) avevano raggiunto una nuova qualità. Ora non si trattava più solo della difesa da singole violazioni del diritto, bensì del fatto che il Parlamento si considerava e si presentava come difensore dell'ordine consuetudinario contro un tentativo volto a svellere la costituzione e a imporre un governo arbitrario.

Nel 1641, poi, l'Irlanda iniziò a seguire una via simile a quella scozzese, per quanto con specifiche differenze. Nel corso

²¹ Burgess, *The Politics of the Ancient Constitution*, p. 185.

del XVI secolo l'Inghilterra aveva tentato di convertire l'Irlanda al protestantesimo, ma senza successo. A seguito di tale fallimento gli agenti del governo inglese cominciarono ad attuare una politica di profonda trasformazione sociale, che comportava il radicamento del protestantesimo sul suolo irlandese attraverso la confisca della terra di cattolici, lo spostamento della popolazione cattolica nella parte occidentale dell'isola e l'importazione di protestanti (prevalentemente scozzesi) per riempire il vuoto demografico. Il progetto fu inizialmente attuato in Ulster, ma prima che potesse espandersi cominciò a causare crescenti divisioni all'interno dell'élite di governo locale. Da qui, insieme all'esempio dei *covenanters* scozzesi, scoccò la scintilla di una sollevazione irlandese, sostenuta da una coalizione di tutti i cattolici. La componente elitaria di Dublino, per quanto ben armata, non ebbe successo; mentre quella popolare dell'Ulster, che si era data una struttura confederata suggellata da un giuramento, ebbe un considerevole successo.

Oltre alla crisi irlandese, una crescente marea di proteste popolari si verificò in molte parti dell'Inghilterra. Si attaccavano le *enclosures* (recinzioni), si rifiutavano le tasse, si distruggevano i simboli della nuova liturgia anglicana creando una specie di «panico morale» tra l'élite parlamentare che temeva particolarmente il «mostro a più teste» dell'insurrezione popolare.

Nel maggio 1641 il re fu costretto ad accettare il *Bill of Attainder*²² contro Strafford, una legge in base alla quale una determinata persona poteva essere accusata di alto tradimento indipendentemente dal fatto che la rilevanza penale della sua trasgressione potesse essere dimostrata o meno. Dopo l'eliminazione dell'avversario più importante, lo scopo del Parlamento era di attuare una serie di misure che rendessero impossibile per il futuro la ripetizione di modi di governo basati solo sulle prerogative regali. Nel *Triennial Act* fu stabilito che il Parlamento dovesse riunirsi ogni tre anni per un periodo di almeno cinquanta giorni, anche nel caso che il re non rispettasse il suo dovere di convocazione.

Con questi presupposti, tra il maggio e l'agosto 1641 il Parlamento poté emanare una serie di leggi, con le quali furono

²² Atto con cui il Parlamento dichiarava una persona colpevole di tradimento senza dover ricorrere a un processo davanti a un tribunale.

abolite le istituzioni ed escluse le possibilità sulle quali si era basata la politica della Corona tra il 1629 e il 1640. Furono eliminati i più importanti tribunali di prerogativa e la *Court of High Commission* ecclesiastica: la *Ship-money* fu dichiarata illegale, come pure l'arresto su speciale mandato del re. Le più rilevanti entrate daziarie della Corona furono tutte sottoposte alla competenza del Parlamento. Si determinò così una situazione per la quale il Parlamento poteva assicurarsi quanto raggiunto, ma solo nel caso che continuasse a rimanere sull'offensiva e stabilisse la sua codecisione nell'ambito dell'esecutivo, soprattutto nella nomina dei ministri e consiglieri del re. L'attuazione di questa esigenza sembrò assolutamente improrogabile alla maggior parte della Camera dei Comuni dopo l'inizio della rivolta irlandese, che appariva come parte di una più generale congiura cattolica per l'eliminazione della «vera religione» e dei diritti di libertà del popolo. Si voleva fare tutto il possibile per annientare la rivolta, ma non si credeva di poter affidare al re la raccolta di un esercito, che eventualmente poi lo stesso re avrebbe potuto utilizzare anche contro il Parlamento stesso. Perciò il Parlamento condizionò l'armamento di un esercito alla nomina da parte del re di ufficiali e ministri che avessero la fiducia del Parlamento.

Questo e altre questioni che andavano oltre la costituzione tradizionale furono raccolte nella *Grand Remonstrance* della Camera dei Comuni del novembre 1641. Su questa rimostranza la Camera si divise: solo una maggioranza di 159 contro 148 membri si decise per l'approvazione del documento. Sul problema se la rimostranza dovesse essere pubblicata o meno si giunse a forti contrasti. Si trattava di un vero appello al popolo per l'appoggio delle richieste dei Comuni contro il re e i Lord. Mobilitare una vasta parte del «pubblico» per la politica della Camera dei Comuni era cosa che non tutto il Parlamento voleva, per il timore di pesanti conseguenze per la complessiva struttura sociale.

La divisione del Parlamento rese possibile la guerra civile, con una parte della Camera dei Comuni a fianco del re.

La guerra civile

All'esplosione della guerra civile (1642-1649), le questioni che dividevano realisti e parlamentaristi non riguardavano, comunque, la crisi della *common law*, ma i problemi religiosi. Non

vi era nessuna profonda polarizzazione delle posizioni riguardo alle teorie di governo prima della guerra. Certamente, però, in questo decennio prevalsero una concezione e un discorso politici molto diversi da quelli precedenti. Per opporsi alle pretese di Carlo I i suoi sudditi furono costretti ad adottare definizioni del diritto più decise e rigide di quanto fatto fino ad allora. Non era sufficiente conoscere il diritto; bisognava soprattutto avere un re che ne prendesse conoscenza. Fu lo stesso Carlo, allora, la persona più responsabile per il consolidarsi dell'opinione che i sudditi potessero disobbedire in determinate circostanze al loro re legittimo. Per trovare qualche via di trattare con un re sulla cui obbedienza al diritto non avevano fiducia, alcuni pensarono alla necessità di andare oltre il diritto. Quale era la barriera sufficiente ad arginare il cattivo governo? Oppure si trattava del fatto che il diritto era insufficiente a limitare un re senza regole? Nel 1642 il Parlamento diede a queste domande risposte alquanto diverse.

Nel 1642 John Hotham scrisse ai Comuni di avere 700 uomini a Hull; quando il Parlamento giustificò il rifiuto di consegnare la cittadina di Hull nella mani del re, cercò di argomentare sia che era legale resistere al re, sia che questa necessità non era legata a precedenti legali. Il pragmatico rifiuto del re di seguire forme di azione consuete poteva in fondo solo essere accompagnato da un simile rifiuto da parte dei suoi oppositori.

La Dichiarazione delle due Camere sul prendere «armi difensive» per proteggere se stesse dal re (2 agosto 1642) sottolineò che gli eventi degli anni precedenti avevano avuto un preciso significato: «le leggi non costituivano alcuna difesa o protezione di qualsiasi diritto dell'uomo; tutto era soggetto a volere e potere». La Dichiarazione continuò, comunque, a usare per le azioni del Parlamento la stessa giustificazione che il re aveva usato precedentemente: era la necessità che aveva dato al Parlamento potere di agire con più vigore e risoluzione di quanto avevano fatto i parlamenti precedenti. Ciò che accadde nel 1642 – non solo con la Dichiarazione, ma anche in molte altre prese di posizione –, fu che il Parlamento pretese di agire non per il diritto in quanto tale, ma per i fini per i quali il diritto esisteva, la libertà dei sudditi e la vera religione. In casi di emergenza le due Camere avevano l'autorità di preservare quei fini anche con mezzi che erano, almeno in senso stretto, illegali. Fu la crisi di fiducia nella *common law* che produsse una presa di posizione

come quella del 26 maggio 1642. I membri del Parlamento ritenevano che per quanto le leggi ereditate non fossero sempre in grado di preservare le loro libertà, loro stessi erano quindi giustificati a compiere qualsiasi passo fosse necessario per preservarle.

Di conseguenza, il richiamo sia al passato sia alla *common law* divenne uno degli argomenti a disposizione negli anni della guerra civile. Le questioni di politica interna non furono più discusse completamente in quei termini; e quando lo furono, era chiaro che il passato e la *ancient constitution* venivano usati solo in quanto utili al perseguimento di determinati scopi. Per il *digger* Gerard Winstanley, ad esempio, la Riforma non doveva riportare a essere governati dalle leggi che avevano preceduto Guglielmo il Conquistatore: «la Riforma è secondo la parola di Dio, e essa è la pura legge della giustizia prima della caduta, che ha fatto tutte le cose, sotto la quale tutte le cose devono essere restaurate; e chi non si sforza di farlo è uno che rompe il patto con Dio»²³. Lo stesso tipo di discorso caratterizzava anche i *Levellers*, nel richiamo alla parola di Dio, alla legge di natura e alla ragione. Ritenendo che la suprema legge fosse quella della *salus populi*, alla quale tutte le altre dovevano sottostare (e non il desiderio del re di essere seguito), la necessità poteva richiedere che si abbandonasse la *ancient constitution* e si agisse contro il monarca, almeno nel presente.

Il Commonwealth e il Protettorato

La peculiarità della situazione inglese consisteva nel fatto che, nel corso degli stessi cinque-sei anni, alle cosiddette «guerre dei Tre regni» (1643-1648) si assommava una situazione di conflitto interno, con una guerra civile che in Inghilterra veniva rivendicata esplicitamente come giustificabile difesa morale dell'ordine politico stabilito.

Alla fine del 1648 e all'inizio del 1649 una fazione della ampia coalizione parlamentare che era stata in guerra con il re per più di sei anni espulse i propri nemici dalla *House of Commons*, poi processò e condannò a morte il re Carlo I (1649),

²³ Burgess, *The Politics of the Ancient Constitution*, p. 226.

abolì la monarchia e la *House of Lords* e stabilì un *commonwealth* puritano, una repubblica senza re. Questa però condusse alla dittatura militare di Oliver Cromwell, Lord protettore, che lasciò al Parlamento tanto poco spazio quanto il suo predecessore.

La guerra civile e le sue conseguenze comportarono la veloce fine della maggior parte delle realizzazioni del primo governo Stuart, soprattutto l'eliminazione del sistema di *patronage* nazionale centrato sulla corte. Di grande importanza fu la creazione del *New Model Army* nel 1645, con la quale l'Inghilterra acquisì uno dei primi eserciti stabili d'Europa e direttamente amministrato. Questa forza fu parzialmente finanziata da un nuovo tipo di tassa, la «accisa» sulle *domestic commodities*, un tipo di imposta «copiata» dagli olandesi.

Il *Commonwealth* e il Protettorato iniziarono fondamentali mutamenti nel carattere della amministrazione dello Stato. La tenuta degli uffici a vita e i diritti di proprietà furono eliminati, la vendita degli uffici limitata, il reclutamento aperto a tutti coloro che avevano talento. Tutti questi cambiamenti comportarono un notevole miglioramento in efficienza, professionalità e probità, soprattutto nella flotta navale. Le vittorie delle forze armate di Cromwell sugli scozzesi, irlandesi e olandesi servirono a stabilire una comunicazione tra il governo e il pubblico. Aspetto ancora più importante, la guerra civile ebbe profondi effetti sul carattere del Parlamento. Nel loro nuovo ruolo di legislativo e quasi esecutivo, i Comuni furono costretti a prendere parte attiva in area precedentemente di prerogativa regia, come la politica estera. Cercarono anche di controllare da vicino i lavori dell'amministrazione statale incaricando apposite commissioni per sovrintendere agli affari più importanti. Questa attività di supervisione e intervento continuò, per quanto in forma meno pronunciata, anche sotto il Protettorato.

I perenni problemi finanziari non furono però risolti: in parte per la politica verso i poveri, ma soprattutto per gli alti costi delle guerre olandese e spagnola, le difficoltà finanziarie del Protettorato furono il riflesso della sua fondamentale mancanza di legittimazione. Dato che i giudici di pace e altri ufficiali non professionali continuarono a condurre molto del lavoro amministrativo quotidiano nelle contee, nelle centene e nei borghi, la resistenza al governo da parte della società politica locale ebbe un immediato impatto sull'abilità del governo di esigere

tasse, nonostante l'intimidatoria presenza di truppe nelle contee. Come gli Stuart prima di lui, Cromwell fu costretto a contrarre prestiti con i banchieri londinesi; quando suo figlio non riuscì neppure a pagare le forze armate – la sua unica solida base di supporto – la restaurazione diventò inevitabile. L'esperienza di quei due decenni mostrò che anche un governo dotato di un esercito potente e di una amministrazione centrale non poteva imporsi su un paese risolutamente ostile ai suoi programmi politici.

Alla metà del secolo l'esercito diventava una forza che ricercava ordine e stabilità, che impediva o reprimeva il dissenso radicale e annullava le resistenze popolari. L'obiettivo puritano della libertà di coscienza religiosa non trovò alleati né tra i presbiteriani, né tra gli indipendenti. Uno dei più importanti successi di Oliver Cromwell fu infatti l'assoggettamento militare dei governi separatisti dei confederati irlandesi (1649-50) e dei *covenanters* scozzesi (1650-51), condotto con particolare brutalità in Irlanda: segno, in entrambi i casi, della sua determinazione di ricostruire e persino estendere la sovranità territoriale che lui e i suoi alleati avevano sottratto a Carlo I nel 1649.

Nel 1653 il *Barebones Parliament* veniva sostituito dal Protettorato sotto la guida di Cromwell. Lo *Instrument of Government*, la costituzione scritta senza precedenti che istituì il Protettorato, convocò un singolo parlamento eletto tra Inghilterra, Scozia e Irlanda; ma Cromwell non riuscì mai a stabilire un *modus vivendi* che potesse assicurare la stabilità di un uniforme governo repubblicano. Dopo la sua morte (1657), il governo senza capo cadde nel 1659, e nel 1660 la dinastia Stuart fu restaurata. La monarchia venne richiamata da un Parlamento scelto con nuove elezioni, e da una nazione che si rivolse al re Carlo II «come Israele chiese a Davide di tornare da esso»²⁴. La profondità e la varietà delle divisioni politiche e religiose continuò a caratterizzare comunque la storia inglese. In Scozia vi fu una analoga forma di restaurazione istituzionale, ma qui l'esperienza e la memoria degli anni rivoluzionari costituirono una diversa eredità politico-culturale radicata in un significativo grado di autoregolamentazione locale, specialmente in materia di religione. Diversa la situazione dell'Irlanda, che doveva effetti-

²⁴ Kishlansky, *L'età degli Stuart*, p. 285.

vamente diventare una colonia governata da Londra attraverso una nuova aristocrazia inglese.

La Restaurazione

Dopo il 1660 la Restaurazione e la «rivoluzione nel governo» avvennero con la presenza pressoché continua del Parlamento. Carlo II (1660-1685) fu rimesso sul trono con tutti i tradizionali poteri di prerogativa intatti. Sembrò che il nuovo re non avesse altri scopi di politica estera o interna che quello di estendere la tolleranza religiosa ai *Dissenters* e soprattutto ai cattolici. La sua fondamentale motivazione personale era un desiderio di esercitare le due prerogative reali con il minimo di interferenza sia da parte di ministri eccessivamente potenti sia da parte del Parlamento, come anche di soddisfare il suo leggendario appetito per i piaceri privati; nel corso degli anni, quando i limiti imposti dal Parlamento cominciarono a irritarlo, crebbe il desiderio di Carlo di liberarsene.

Clarendon, il suo principale consigliere, concepiva la Restaurazione come un mandato per ritornare alle antiche istituzioni e usi che, secondo lui, costituivano la migliore garanzia per la stabilità futura. Clarendon favorì un completo ritorno alla situazione esistente nel 1642. I titolari di uffici richiesero che i loro diritti di proprietà fossero ristabiliti; in risposta a queste pressioni, Carlo scelse di abolire la maggior parte delle riforme del periodo dell'Interregno. Molte istituzioni del governo centrale furono ristabilite nella vecchia forma, come pure tutto il complesso delle vecchie pratiche amministrative. La Restaurazione segnò anche il ritorno a un vecchio modello familiare di politica quotidiana. Con la corte che di nuovo dispensava liberamente uffici e ricompense, si riformarono presto fazioni cementate dalle relazioni patrono-cliente e le conseguenti relative rivalità. La fazione più potente, almeno inizialmente, era quella intorno a Clarendon (ora Lord Cancelliere), e includeva il Lord Tesoriere Southampton e il Lord luogotenente d'Inghilterra, Ormonde. Questo gruppo era impegnato soprattutto a ritornare allo *status quo ante* nella Chiesa e nello Stato.

I primi anni del regno di Carlo II sembrarono presto somigliare a quelli di Carlo I anche nel campo del governo delle finanze. All'inizio della Restaurazione il *Convention Parliament*

possedeva il cruciale potere di stabilire il livello del reddito personale di Carlo. A causa di una serie di errori di calcolo da parte sia del Parlamento sia della corte, le tasse votate per fornire queste entrate fruttarono molto meno di quanto atteso; inoltre il Parlamento non riuscì a raccogliere fondi sufficienti per pagare i considerevoli debiti lasciati dal Protettorato. Quando il nuovo *Cavalier Parliament* si accorse di questo nel 1662, non era ben disposto a correggere la svista. Lo sperpero e la stravaganza del nuovo governo, diretta conseguenza della ripresa delle pratiche precedenti la guerra civile, avevano alienato l'appoggio dei Comuni. Come risultato il Parlamento resistette alle pressioni per aumentare il reddito permanente del re. Questo significò che regolari riunioni parlamentari erano necessarie per votare sovvenzioni supplementari anche nel caso che Carlo cercasse di non fare guerre (il che non accadde). Il re fu allora costretto a cercare aiuto in finanziere che gli assicurassero il liquido necessario: nel 1662 dazi e «accise» vennero così di nuovo affittati. Inoltre Carlo volle ascoltare un gruppo di uomini nuovi all'interno del governo che propugnavano riforme per uno stato più efficiente, più solvibile, e più potente militarmente.

La nuova situazione internazionale nella quale l'Inghilterra si trovò d'allora in poi rese le riforme una questione di sicurezza nazionale. Da una parte il potere commerciale e navale degli olandesi costituiva una seria minaccia a lungo termine per l'economia inglese. Dopo il *Navigation Act* votato dal Parlamento del Commonwealth nel 1651 per ostacolare il commercio olandese, le capacità dello Stato inglese erano diminuite, mentre quelle olandesi, nonostante la guerra, rimanevano forti. Il potere della Francia era poi una ulteriore minaccia per la sicurezza inglese: a partire dal 1670 divenne chiara la natura di vasta portata dei mutamenti introdotti da Luigi XIV e Colbert, come pure il carattere aggressivo della politica estera francese. Presto l'Inghilterra si trovò di fronte a un potere cattolico espansionistico territorialmente più grande di lei quattro volte e situato a sole 12 miglia dalla costa.

Queste minacce convinsero un gruppo di intelligenti politici e amministratori che qualcosa si doveva fare nel governo inglese. Soprattutto sir George Downing, cassiere dello Scacchiere, era convinto che solo un radicale mutamento nel sistema finanziario, associato al ritorno allo stile amministrativo dell'Interregno e una forte flotta navale avrebbero consentito all'Inghilterra di

contrastare gli olandesi. Queste idee erano condivise da Samuel Pepys, che come Downing aveva fatto esperienze nell'Interregno, ma anche alcuni «realisti» le ritenevano comunque valide. I riformatori ebbero l'appoggio di due importanti figure del primo governo della Restaurazione, Giacomo duca di York (fratello del re e futuro Giacomo II) e il generale George Monk. Fu però soprattutto l'appoggio del Parlamento che consentì l'introduzione dei maggiori mutamenti, in seguito istituzionalizzati. L'esperienza dell'Interregno aveva lasciato un segno profondo nella memoria collettiva del Parlamento. Da una parte esso aveva considerato il potere militare interno come la principale minaccia alla sua esistenza; dall'altra, la guerra civile aveva creato nuovi precedenti per un attivo impegno parlamentare negli affari esteri e nei dettagli dell'amministrazione interna. Inoltre, la *gentry* di campagna che costituiva il nucleo più consistente dei Comuni non amava né la corruzione dell'apparato dello Stato, né una corte che sembrava sempre più filocattolica e filofrancese. Qualsiasi fosse la sua posizione teorica sulle prerogative reali, questa *gentry* volle investigare sulla corruzione e cattiva amministrazione e propugnò una politica estera inizialmente antiolandese (seconda guerra olandese 1665-1667), poi antifrancese, quindi antifrancese e filoolandese.

Il trattato di Dover tra Luigi XIV e Carlo II; l'attacco di Luigi XIV all'Olanda alla fine del 1671; la dichiarazione di guerra di Carlo il 13 marzo 1672, ma senza la ratifica del Parlamento, la immediatamente successiva sospensione delle leggi penali contro cattolici e dissenzienti (Dichiarazione di Indulgenza): tutto ciò provocava la rabbia della *gentry* anglicana. L'opposizione alla guerra crebbe quando diventò chiaro che Luigi XIV era intenzionato a distruggere le Province Unite. La simpatia per gli olandesi tra il pubblico inglese crebbe quando essi giunsero a rompere le loro dighe e inondare la maggior parte del paese per impedire ai francesi di occupare Amsterdam. Nella primavera del 1673 Carlo era stato costretto a ritirare la Dichiarazione di Indulgenza, e al suo posto fu approvato un *Test Act* che obbligava gli ufficiali a giurare fedeltà alla Chiesa anglicana. Alla fine dell'anno molti in Parlamento premevano sul governo non solo per una pace con l'Olanda (ora guidata da Guglielmo d'Orange, nipote di Carlo), ma anche per l'ingresso attivo in guerra dalla sua parte contro la Francia. Gli eventi del 1672-73 portarono un mutamento permanente nelle vedute del Parla-

mento. La Francia era ora (e lo sarebbe rimasto per il secolo e mezzo successivo) il principale nemico e l'Olanda un valido alleato. La politica del re e di suo fratello per aumentare l'indipendenza regale dal Parlamento era solo servita a rafforzare questo corpo.

Un altro politico di corte, però, fu allora di appoggio nella politica del re, sir Thomas Osborne, meglio conosciuto come Lord Danby, che ebbe l'incarico di Lord Tesoriere nel giugno del 1673 e per i successivi sei anni attuò una vigorosa «contro-riforma». Nel febbraio 1674 fece pace con l'Olanda; nel 1677 appoggiò la urgente richiesta dei Comuni di provvedere fondi per costruire 30 nuove navi per contrastare la crescente potenza navale francese. Nel novembre dello stesso anno organizzava il matrimonio della figlia maggiore di Giacomo, Maria, che era stata cresciuta come protestante, a Guglielmo d'Orange, e poco dopo concluse un'alleanza antifrancese con le Province Unite. Ma Danby non riuscì a convincere il Parlamento della sincerità del governo: i sospetti sulle simpatie filofrancesi di Carlo e Giacomo continuarono a crescere. Quando, nel settembre 1678, fu resa nota una supposta congiura cattolica per uccidere Carlo (*Popish Plot*), il clima di agitazione che ne seguì comportò l'esclusione di Danby e un gruppo di parlamentari cominciò a cercare di eliminare Giacomo, il cattolico fratello di Carlo, dalla successione. Iniziava la campagna per escludere Giacomo dalla successione (1679-81), nel corso della quale vennero presentati tre progetti di legge volti a introdurre profondi mutamenti politici e a dare al Parlamento il potere di decidere sulla successione al trono.

Nel corso della crisi l'opposizione parlamentare al re venne definita per la prima volta con l'appellativo di *whig*. I *whigs* diventarono una forza politica molto organizzata, che riuscì a coinvolgere non solo il Parlamento, ma tutto il paese in generale. Oltre all'esclusione di principi cattolici dalla successione al trono, loro scopo era una riduzione permanente dei poteri della corona e la tolleranza per i dissidenti protestanti. Nello stesso periodo, coloro che si schieravano a fianco della Corona venivano definiti *tories*. Il re decise nel 1681 di far tacere un Parlamento divenuto per lui troppo minaccioso, e per tutto il resto del suo regno esso non venne più convocato, potendo Carlo contare sui sussidi francesi. Quando nel 1685 Carlo II morì, gli successe il fratello Giacomo che nel 1682 era rientrato dal-

l'esilio appoggiato dalla prevalenza dei *tories*. Giacomo II era il primo re cattolico dopo Maria Tudor.

La Gloriosa rivoluzione e la monarchia parlamentare

Una pratica di governo assoluto, la sanguinosa repressione della ribellione del conte di Monmouth (1685), la pervasiva presenza di cattolici a corte e il loro inserimento nell'esercito, una politica estera di alleanza con Luigi XIV alienarono al re anche l'appoggio di molti *tories* e ridiedero forza ai *whigs*. Alleate degli oppositori di Giacomo erano pure le sue due figlie, Anna e Maria: quest'ultima aveva sposato Guglielmo d'Orange, *stathouder* d'Olanda, che fu invitato da *whigs* e *tories* ad assumere il governo. Nel dicembre 1688 Giacomo abbandonò Londra, dove invece entrò Guglielmo d'Orange, che convocò un Parlamento (*Convention Parliament*) poi riunitosi nel gennaio 1689. Il Parlamento dovette risolvere il problema della continuità di governo interrotta dalla fuga del re. Che l'esercizio di un governo tirannico fosse la negazione del governo, e comportasse quindi la ripresa da parte del popolo del suo potere originario attraverso l'esercizio del diritto di resistere, era stato sostenuto nella riflessione teorica, soprattutto da parte di Algernon Sidney con i *Discourses concerning government* e da parte di John Locke nel *Second Treatise of Government* nel corso del decennio. Nel 1689 i Comuni dichiararono che Giacomo aveva tentato di sovvertire la costituzione rompendo il contratto tra re e popolo, e che quindi aveva abdicato; dichiararono inoltre che non era opportuno che un regno protestante fosse governato da un sovrano cattolico. I Lord erano favorevoli a questa posizione, mentre rifiutavano l'ipotesi della abdicazione e della conseguente idea di una monarchia elettiva, ma finirono per accettarla, abbandonando la teoria del diritto divino dei re.

Guglielmo e Maria ebbero la corona, ma con le condizioni contenute in una Dichiarazione dei diritti stesa dal Parlamento, che poi diventò il *Bill of Rights* nel febbraio del 1689. Alla monarchia venivano posti precisi limiti: i sovrani perdevano del tutto il diritto di sospendere l'osservanza di una legge o di instaurare la legge marziale; il diritto di mantenere un esercito permanente in tempo di pace senza il permesso del Parlamento; cessavano di esistere numerosi privilegi della prerogativa regia a

favore della supremazia del *common law*; il problema della successione veniva risolto con l'esclusione degli eredi cattolici. Il *Coronation Oath* (giuramento di incoronazione) imponeva ai sovrani di governare secondo gli statuti approvati dal Parlamento. Contemporaneamente venivano ribaditi i diritti inalienabili di ogni suddito ed erano adottati provvedimenti di carattere giudiziario tesi a limitare il potere dell'esecutivo nei confronti dei singoli individui; un *Atto di tolleranza* liberava i dissidenti dalle pene previste per chi non frequentava il servizio anglicano. Era la Gloriosa rivoluzione, così detta perché effettuata senza spargimento di sangue; ed era la monarchia costituzionale.

L'interesse principale di Guglielmo era salvare l'Europa occidentale da Luigi XIV. La sua ascesa al trono segnò l'inizio di venti anni di guerra con la Francia (guerra dei Nove anni 1689-97, guerra di Successione spagnola 1702-1713), separati solo da cinque anni di una pace difficile. Questi conflitti sottoposero il governo centrale a una tremenda pressione finanziaria e amministrativa. Se risultato normale di simili pressioni tra gli altri Stati europei era sempre l'affidarsi nelle mani di finanzieri, ciò invece non accadde in Inghilterra dopo il 1689. Con la Gloriosa rivoluzione il Parlamento riprese un potere che creò le condizioni in base alle quali il sistema di riforme amministrative introdotte tra il 1660 e il 1688 poté essere mantenuto e rafforzato.

I Parlamenti del 1689 e del 1690 non votarono ai sovrani un reddito permanente che fosse sufficiente a vivere anche in tempo di pace, e questo significò la quasi impossibilità per loro di governare senza riunire regolari Parlamenti annuali. Questa necessità derivava anche dallo stato di guerra in cui l'Inghilterra si trovava: ogni autunno dovevano infatti essere votati nuovi fondi per la campagna di guerra dell'anno successivo. I portavoce del dipartimento militare dovevano ora sottoporre a verifica le spese dell'anno precedente e giustificare le stime del nuovo anno fiscale. La verifica di queste stime era accompagnata da inchieste parlamentari dopo le sconfitte subite nel 1690 e nel 1693. Una novità di grande peso fu costituita dalla creazione di una *Commission of Public Accounts* che doveva operare non dopo, ma durante la guerra, e in tal modo designata ad effettuare un costante controllo sulle attività dell'amministrazione centrale. La commissione diventò lo strumento di un forte sentimento del «paese», condiviso sia da *whigs* che *tories*, presente nei Parlamenti della fine del secolo, e sottopose i dipartimenti del

governo ad un grado di sorveglianza fino ad allora non sperimentata.

Gli sforzi del Parlamento in generale e della commissione in particolare per indagare su corruzione, cattiva gestione e inefficienza ebbero un notevole supporto da parte di un'altra istituzione che crebbe notevolmente di importanza dopo il 1689, la stampa. Mentre fogli di notizie e *pamphlets* avevano giocato un ruolo fondamentale nella vita inglese attraverso il secolo, l'atmosfera politica più libera susseguente alla Gloriosa rivoluzione, unita alla nuova permanenza del Parlamento e del suo rifiuto (1695) di rinnovare la vecchia legge sulla censura (il *Licensing Act* del 1685), stimolò un'esplosione di giornalismo politico. L'attenzione ai problemi religiosi e costituzionali fu accompagnata da una consistente letteratura su materie finanziarie e amministrative che doveva durare fino al 1714 e anche oltre. Molti degli autori di articoli erano pubblicisti professionisti, tra questi Swift e Defoe, mentre molti altri erano ufficiali, mercanti dotati di ampie conoscenze tecniche. Il Parlamento prestava seria attenzione alle loro idee e nel corso di entrambe le guerre spesso convocò tali esperti per relazionare davanti a comitati. Alcuni di essi diventarono una forza politica con la quale bisognava fare i conti.

Lo sviluppo del Tesoro prima del 1688 e l'atmosfera politicamente aperta dell'ultimo decennio del secolo condussero il governo a cercare soluzioni basate sul mercato per i problemi finanziari del paese. Le entrate fiscali in ogni caso non bastavano. Una delle più comuni proposte avanzate anche dalla stampa in quegli anni riguardava la creazione di una banca pubblica, sostenuta da garanzie del Parlamento, che sarebbe stata in grado di acquisire denaro per aiutare il governo. Nel 1694 fu votata una legge del Parlamento che autorizzava la costituzione della Banca d'Inghilterra, pensata come contrafforte del sistema di credito pubblico basato sul Tesoro ed esistente sin dal 1665. L'entusiasmo per l'investimento pubblico fu immediato, come pure, nel 1698 quello manifestato per la nuova *East India Company*. Banca e Compagnia potevano aiutare lo Stato in tempo di crisi, ma non erano di per se stesse in grado di correggere le fondamentali deficienze che la guerra dei Nove anni aveva rivelato al cuore del sistema del governo delle finanze. Nel 1698 Tesoro e Parlamento decisero di sostituire la vecchia tassa diretta basata sulla ricchezza con una nuova tassa sulla terra rac-

colta dal cosiddetto *assessment*. Con questo metodo il governo richiedeva a ogni contea di raccogliere e rimettere allo Scacchiere una somma fissa in liquido ogni mese. Nella contea commissioni apposite avrebbero distribuito i carichi di questa imposizione tra la cittadinanza locale secondo le capacità di pagamento. Se questo portava inevitabilmente ad iniquità nella incidenza della tassazione sia a livello locale sia a livello nazionale, garantiva però almeno che lo Scacchiere ricevesse infine una determinata entità di denaro. A tale scopo il Tesoro mise tutti i membri più importanti della *gentry*, senza riguardo alle loro convinzioni politiche, nelle commissioni di contea della *land tax*. Il risultato di questo cambiamento fu notevole. Questa tassa e il relativo sistema rimasero la fonte primaria di tassazione diretta per tutto il Settecento.

Alla fine della guerra di Successione spagnola (1714) il sistema di amministrazione e di finanze pubbliche costruito in Inghilterra nel corso degli ultimi quarant'anni era funzionante nell'ambito di un governo stabilmente costituito insieme da re, Lord e Comuni, al quale era anche riuscito di annettere la Scozia nel 1707. Con lo *Act of Union* Scozia e Inghilterra diventarono infatti parti integranti di un nuovo regno, la Gran Bretagna, poiché tecnicamente i parlamenti di entrambi i regni approvarono il proprio scioglimento e la creazione di un nuovo Stato. In realtà il Parlamento inglese rimase intatto, con l'aggiunta di una rappresentanza scozzese.

Verso il 1720 il sistema di governo britannico era definito monarchia parlamentare o monarchia limitata. Nonostante le forti tensioni che caratterizzarono la vita politica e parlamentare anche dopo il 1689, dalla metà del XVIII secolo l'Inghilterra e la «costituzione inglese» non scritta furono percepite come modello opposto alla monarchia assoluta in tutta l'Europa.