

Dalla crisi dello stato feudale allo stato dei ceti ed alla nascita delle prime monarchie nazionali

Nell'alto medioevo l'unico tentativo di costituire un sistema di governo comprensivo di realtà diverse è quello messo in atto dalla dinastia carolingia, che realizza il suo disegno con Carlomagno la notte di Natale dell'800. Il re franco assume il titolo di imperatore e struttura verticalmente il dominio dello stato tramite due cariche di carattere pubblico: quella dei *comites* (conti), a cui viene affidato il potere a livello locale, e quella dei missi dominici, incaricati di verificare periodicamente, secondo direttive centrali, l'operato dei conti. L'elemento dominante in questo sistema deriva dalla cultura germanica e consiste nel legame personale di fedeltà che unisce il sovrano al suo seguito di compagni scelti e fidati, destinati a condividere con lui il peso e i vantaggi del comando.

Il **sistema feudale di dominio**, successivo al Sacro romano impero, si basa oltre che sul principio di fedeltà, su tre principi derivanti dal mondo giuridico romano:

1. La **commendatio**, cioè il rapporto di vassallaggio, nel quale una parte normalmente libera, ma socialmente inferiore, si affida alla protezione di una parte superiore e potente, impegnandosi alla sottomissione personale verso di questa e, se necessario, a fornirle aiuto.

2. Il **beneficium**, cioè la cessione in uso, non in proprietà, dei diritti su una fonte di reddito, di solito terre, comprendenti anche le attrezzature e la popolazione, schiava o libera, che le coltivavano; con tale cessione fatta ad un individuo o ad una collettività (in genere una comunità ecclesiastica), il signore intendeva fornire al vassallo la possibilità di assumersi determinati compiti per rendere i dovuti servizi (procurarsi e imparare a usare armi e cavalcature, addestrare un determinato numero di subalterni, rispondere alla chiamata del signore in caso di bisogno, ecc.).

3. L'**immunitas**, cioè l'esenzione per il vassallo da obblighi giudiziari, militari e fiscali normalmente esercitati dal signore su quel territorio; sorta con un significato originario negativo, l'immunitas acquistò, in un secondo tempo, un significato positivo, in quanto il vassallo non solo sfruttava economicamente il feudo, ma esercitava anche funzioni di governo (riscossione delle imposte, amministrazione della giustizia, mantenimento dell'ordine e difesa del territorio con i propri armati). In questo modo il feudatario assumeva pieni poteri sulla maggior parte della popolazione costituita da umili individui (contadini, villani, dipendenti domestici, servi, talora schiavi), esclusa una minoranza della popolazione rurale residente su terre «allodiali», cioè libere da oneri feudali.

Fattori di crisi del feudalesimo

Il sistema feudale si venne pertanto caratterizzando per l'autonomia sempre più grande di cui godevano i feudatari e per la «polverizzazione» del sistema stesso, dato che ogni vassallo aveva a sua volta la possibilità di concedere una parte del proprio feudo a uno o più vassalli e che addirittura un individuo fosse vassallo di più di un signore. Questa situazione portò all'aumento delle liti e degli scontri fra feudatari, dando luogo a feroci «guerre private» che finirono per far precipitare l'Europa in una vera e propria «anarchia feudale».

Devastazioni e disordini, confusione di competenze e diversità nelle forme di governo misero in crisi il feudalesimo, una crisi determinata però anche e soprattutto dall'ascesa (o rinascita) delle città europee che agli inizi del secondo millennio riacquistarono un loro peso politico.

Le città reclamavano diritti politici ed economici, diritti da gestire collegialmente da gruppi sociali interni riuniti in corporazioni. Si delinea, si struttura e si pone in atto così un potere politico collettivo basato sull'intesa volontaria di molti singoli, che chiedono di essere governati da istituzioni autonome dal potere del feudatario per poter liberamente esercitare le proprie attività economiche, difendendo questa libertà e questa autonomia anche con la lotta armata. Ecco perché le città si caratterizzarono subito per la costruzione di mura e fortificazioni urbane, oltre che per l'allestimento di milizie cittadine, in quanto l'autosufficienza militare era la prima garanzia dell'autonomia politica.

Naturalmente tutto questo è reso possibile da una economia sempre più florida basata su nuovi sistemi di produzione, su di un'intensa attività commerciale e sulla divisione del lavoro che riguarda non solo la città al suo interno, ma anche il rapporto città-campagna, dato che quest'ultima fornisce alla città uomini, cibi e materie prime, mentre ne assorbe i prodotti dell'artigianato e del commercio.

I nuovi ceti sociali

Con il passare del tempo il peso politico delle città diminuisce a favore del principe. Questi procede alla creazione di un nuovo sistema di governo che porterà alla nascita degli stati nazionali, dove assumeranno rilievo politico i ceti sociali (clero, nobiltà e borghesia), capaci di emettere e far eseguire essi stessi delle regole che fissavano diritti e doveri dei loro componenti e vietavano che estranei ne usurpassero le specifiche posizioni di vantaggio. I ceti avevano rapporti politici con il nuovo stato attraverso organi ufficiali denominati stati, dei corpi espressamente costituiti per confrontarsi con il principe e collaborare con esso. Questi ordini sociali si riunivano direttamente o tramite delegati negli stati generali che trattavano con il

principe, avanzavano proteste, affermavano i propri diritti, dichiaravano pretese, formulavano consigli, indicavano i termini entro i quali erano disposti a collaborare con il principe, si assumevano la loro parte di oneri nel governo del paese dando il proprio assenso alle richieste finanziarie del sovrano.

Il sovrano e l'apparato amministrativo

Il re continuava ad essere il signore di vasti possedimenti che gli consentivano di mantenere la propria cerchia domestica e di finanziare la propria politica. Nello stesso tempo egli cominciò a considerarsi il titolare di una carica pubblica nata da un «patto di dominio» con i ceti sociali rappresentati negli stati generali, con cui collaborava o si scontrava. Questo avveniva soprattutto quando i proventi dei possedimenti del principe si rivelavano insufficienti per far fronte ai suoi impegni e finanziare le sue imprese militari, per cui egli si rivolgeva ai feudatari e alle città per avere il consenso di attingere a risorse economiche su cui non aveva alcun potere diretto, richiesta che veniva accolta o respinta attraverso gli stati generali.

Col passare del tempo i più stretti collaboratori dei «principe», fidati e quasi sempre ricompensati, si trovano nei confronti del sovrano nella posizione di dipendenti e in condizioni d'inferiorità. All'interno di questo personale si possono distinguere tre categorie: gli ecclesiastici, i legisti di formazione universitaria e i nobili che cercano di far carriera a corte. Tutti operano in base a cariche e deleghe espressamente ricevute dal principe e collaborano con lui nelle attività di governo, in uno stato che sta nascendo e cerca di conseguire la propria sovranità sia esterna (nei confronti dell'imperatore, dei papa, di altri principi), sia interna (nei confronti dei feudatari e degli stessi stati generali).

L'età moderna

Nel 1629 il cardinale Richelieu scrisse per Luigi XIII un sommario di direttive fondamentali della politica reale, in cui raccomandava al sovrano: «Piegate e imponete limiti a quei corpi che, per via delle loro pretese di sovranità, si oppongono costantemente al bene del regno. Assicurate che la vostra maestà venga obbedita assolutamente da grandi e da piccoli». Presa di mira, in primo luogo, era la grande nobiltà, per domare la cui resistenza sarebbe stata necessaria una lunga ed energica politica repressiva. Ma questa azione si sarebbe dovuta rivolgere anche contro gli stati generali, dove erano rappresentati anche il clero e la borghesia, che pure in precedenza avevano appoggiato l'attacco monarchico alla nobiltà feudale. La lotta, come si sa, ebbe risultati favorevoli per il re, anche perché i vari ceti sociali avevano perso in gran parte la capacità e la volontà di svolgere un proprio ruolo politico indipendente come oppositori o come alleati del potere reale. D'altra parte il sovrano era ormai in grado di governare lo stato in modo autonomo, avendo alle sue dipendenze un apparato militare, fiscale ed amministrativo capace di risolvere tutti i problemi connessi con la gestione della cosa pubblica. Da un lato lo stato diventava sempre più un'entità distanziata ed elevata rispetto alla società più ampia; dall'altro era in grado di incidere con il suo agire in maniera determinante sull'intera società. Lo stato si rivolgeva agli individui nella loro generalità, considerandoli di volta in volta sudditi, contribuenti, potenziali soldati.

Persino di fronte alle borghesie nazionali, che costituivano la nuova forza dominante all'interno della società civile, lo stato riesce ad esercitare un efficace controllo. L'attività economica veniva favorita dallo stato soprattutto per due ordini di motivi: mantenere la popolazione impegnata in modo pacifico e lontana da interessi di natura politica; generare la ricchezza tassabile necessaria per finanziare sia le cospicue spese della corte reale, sia le costose imprese militari tendenti ad allargare i domini e il potere dello stato.

Solo in un secondo tempo la borghesia avrebbe organizzato la propria protesta per invocare una diretta partecipazione alla gestione politica dello stato.

Il modello francese

Lo stato assoluto francese trova il suo perno nel re, che accentra su di sé tutti i poteri, per cui viene meno ogni forma di collaborazione con gli stati generali che non vennero più convocati dal 1614 al 1789 e furono così messi nell'impossibilità di svolgere un effettivo ruolo politico.

Il governo era ormai esclusivamente nelle mani del monarca che faceva risplendere anche la propria grandezza esteriore servendosi della corte ampliata nelle dimensioni e nel fulgore. La corte del monarca non era più la cerchia ristretta di parenti, collaboratori e aiutanti prediletti, ma un mondo ampio e complesso minuziosamente regolato da norme precise, un maestoso palcoscenico su cui si esibiva continuamente la persona del principe più che mai personaggio «pubblico». Il re di Francia mangiava, si coricava, si svegliava e faceva toeletta in pubblico; la vita di corte, l'ambiente fisico, il modo di vestirsi e di atteggiarsi dei cortigiani servivano ad aggiungere splendore al sovrano; nello stesso tempo gli intrighi, lo spionaggio, il pettegolezzo, le calunnie, le instabili alleanze fra cortigiani servivano a tenere impegnata la nobiltà evitando possibili congiure contro il sovrano, il quale regnava non per mezzo della corte, ma dalla corte che diventava l'espressione concreta del suo dominio. Intorno al principe, per aiutarlo ad esercitare il suo potere personale, vi erano dei consigli di governo, composti da pochi membri legati da obbedienza e fedeltà;

costoro lo assistevano nella formazione delle sue decisioni e rispondevano a lui delle loro esecuzioni. Questo sistema di governo culminava in un ristretto numero di ministri che portavano titoli diversi e che venivano scelti e nominati personalmente dal re; il sistema si ramificava infine in agenti minori costituiti da ufficiali dell'esercito e della marina, da coloro che dirigevano i lavori pubblici e dagli intendenti che avevano il compito di controllare l'andamento delle attività amministrative a livello locale. I funzionari che occupano queste cariche erano di origine borghese o basso-nobiliare o erano giuristi di formazione universitaria. Era loro interesse svolgere i rispettivi incarichi in maniera da rivalersi di una nascita non sufficientemente nobile e di accrescere un patrimonio familiare inadeguato. Ciò li spingeva ad agire con zelo, nutrendo spesso ostilità nei confronti delle classi privilegiate soprattutto di origine feudale.

L'attività legislativa svolta dal sovrano assoluto introdusse il principio dello stato come fonte del diritto e della generalità ed uniformità della legge su tutto il territorio statale. Si trattava di principi di portata rivoluzionaria che avrebbero inciso in futuro sulla concezione dello stato contemporaneo. Tuttavia i sovrani, mentre si proponevano come fonte di diritto, non si consideravano essi stessi vincolati dal diritto (lo stesso termine «assolutismo» deriva dall'espressione *legibus solutus*: la legge, in quanto prodotta dal potere del sovrano, non può impegnare né limitare il suo potere).

Il principe pertanto fa del diritto uno strumento flessibile e modificabile a suo piacimento; questo collocarsi al di sopra della legge conferiva al sovrano proporzioni sovrumane, per cui egli diventava il simbolo di un potere assai maggiore del re medesimo.

L'Impero tedesco non diventa stato nazionale

Gli Svevi non erano riusciti, in Italia e in Germania, a creare una vera burocrazia imperiale e a realizzare legami feudali duraturi nelle varie aree dell'Impero, con alleanze operate intorno a signori e a comuni cittadini. **L'Impero non si era trasformato in uno stato.**

Solo in Sicilia **Federico II** (1215-1250) aveva creato una compagine statale più salda, retta da un sistema burocratico abbastanza efficiente, facente capo alla **Magna Curia** (**consiglio della corona**, formato dai principali funzionari del regno, da cui dipendevano ufficiali minori, quali giudici, giustizieri provinciali, notai, camerari - amministratori dei beni pubblici -, tesorieri, da cui la legge esigeva incorruttibilità). Il **Liber Augustalis** (1231), redatto a Melfi, era un corpo di costituzioni, che si riallacciava alla cultura giuridica dell'assolutismo imperiale romano.

Il Principe rivendicava la responsabilità intera della vita pubblica ed era intollerante verso le usurpazioni di potere pubblico da parte dei baroni, dei prelati e delle autonomie cittadine.

Tuttavia questo esperimento di moderno stato accentrato (la capitale era a Palermo) che avrebbe dovuto estendersi all'intero territorio italiano fallì soprattutto per l'opposizione dei comuni settentrionali e per l'ostilità del Pontefice, che si vedeva minacciato dall'espansione della potenza sveva in Italia.

Il modello prussiano

Nella Prussia del '700 il sovrano non regna dalla corte, ma al centro di un vasto sistema di organi pubblici impegnati in attività amministrative continuative, sistematiche, ramificate sul territorio statale e scrupolosamente regolate da norme. Struttura essenziale del sistema diventa pertanto il *diritto pubblico*, per cui i componenti dello stato non operano direttamente su commissione del principe, né sono esecutori diretti del suo personale comando, ma piuttosto agiscono sotto la direzione e il controllo di un insieme di norme giuridiche che sono alla base del potere politico-amministrativo, norme che precisano funzioni e competenze di ciascun organo statale, fornendo direttive precise per formare le decisioni e per renderle esecutive. I funzionari sono nominati in base ad una specifica preparazione che li rende capaci di svolgere determinati compiti. I posti non sono dunque ereditari, non è concesso al personale amministrativo di giovare dei proventi derivanti da un dato ufficio, ma sono remunerati in maniera fissa. La legge regolava i poteri di comando, la disciplina e la supervisione a cui erano soggetti i funzionari. Si cercava insomma di far funzionare lo stato come uno strumento del suo stesso diritto, salvaguardando però il principio che la legge non vincola il sovrano che la produce.

La monarchia francese

Dove si realizzò un primo esempio di monarchia feudale, cioè di stato modernamente inteso con una precisa base territoriale, una burocrazia strutturata e un sistema di leggi sovrane applicate ad un intero popolo, fu in Francia a partire dal XII secolo.

La ricostruzione territoriale

Il regno di Francia, fondato dalla dinastia dei Capetingi (986), si estendeva solo parte dell'attuale territorio francese. Il re d'Inghilterra, Enrico II Plantageneto controllava la metà occidentale dell'area francese, un territorio strategicamente importantissimo, che accerchiava il nucleo della monarchia. Nei primi del 1200 il re di Francia Filippo Augusto strappa a Riccardo Cuor di Leone ed al suo successore Giovanni senza Terra la Normandia, il Maine, l'Angiò, la Turenna, il Poitou et la Saintonge. Nel 1214, dopo la vittoria riportata a Bouvines, il Re di Francia legò definitivamente questi territori alla corona e avviò la crociata contro i Catari di

Linguadoca, detti Albiges, guidati dal conte Raimondo VI di Tolosa. La conquista della contea di Tolosa portò all'aggregazione del Sud della Francia nell'ambito della corona francese, assicurando l'accesso al Mediterraneo. In questo sforzo di ricostruzione politica e territoriale i Re si trovarono in concorrenza con organismi politici regionali, come i **ducato**, che costituivano **costruzioni statali autonome**. Tali organismi furono gradualmente incorporati nella Monarchia Capetingia. In Normandi, prima della conquista operata dal re Filippo Augusto, i duchi avevano costruito un solido organismo politico e vi avevano creato un'ottima amministrazione: i Capetingi la mantennero limitandosi a controllare lo Scacchiere – ministro delle finanze – e i suoi funzionari.

La moltiplicazione dei funzionari regi: prevosti e balivi

L'estensione dei poteri controllati dalla monarchia moltiplicò il numero dei funzionari regi, distinti in due categorie : “**prevosti**” addetti alla gestione delle fortezze, dei beni fondiari, dei poteri posseduti direttamente dal re a titolo signorile, e i “**balivi**”, veri e propri funzionari pubblici, nati come **missi regi itineranti** e poi preposti a circoscrizioni pubbliche stabili, nelle quali riscuotevano le imposte pubbliche, ricevevano in nome del re l'omaggio feudale, amministravano la giustizia del re, sovrapponendola a quella di signori e comuni. Si riorganizzava così un'amministrazione pubblica periferica, nuova tappa del processo di ricostruzione del regno. Il potere del re si affermava gradualmente, sovrapponendo la propria burocrazia al territorio del regno, limitando e riducendo i poteri locali preesistenti. L'anarchia post-carolingia veniva così ampiamente superata.

Sviluppo e perfezionamento degli organi di potere

Si svilupparono gli organi del potere centrale e si perfezionarono alcune sezioni della vecchia Curia Regis (la Corte) : il **Conseil du Roi** (Consiglio del Re) composto di alcuni grandi vassalli e di esperti in diritto (i legisti) di estrazione borghese cominciò ad operare accanto al Re nell'alta direzione politica; il Parlamento di Parigi divenne una specie di tribunale d'appello e di corte suprema, la **Chambre des comptes** (Camera dei Conti) controllò l'amministrazione delle entrate.

Le trasformazioni dell'esercito

Lo stato francese si rafforza con un graduale passaggio dall'esercito di tipo feudale (cavalieri forniti dai vassalli, milizie urbane fornite dalle città, a cui il re aveva riconosciuto delle franchigie) tenuto ad un servizio limitato nel tempo e nello spazio ad un esercito mercenario formato da cavalieri di professione che prestavano il loro servizio senza limiti di tempo. Città e vassalli riscattano i propri obblighi militari con versamenti in denaro.

Le fonti del reddito dei re di Francia

Per pagare la numerosa burocrazia ed equipaggiare l'esercito i re dovettero cercare nuove fonti di reddito. I sovrani richiesero con sempre maggiore regolarità il pagamento di aiuti che i sudditi dovevano loro in caso di emergenza; concessero a pagamento emancipazioni collettive ai contadini, incrementarono la pressione fiscale sugli operatori finanziari ebrei e “lombardi” (italiani del Nord e di Toscana), confiscarono beni di funzionari arricchiti con malversazioni, sottrassero i tesori dell'ordine dei Templari, ricavati dalle loro vaste proprietà fondiari. Quest'ultimo provvedimento aprì una lunga contesa con il papato romano. Filippo IV il Bello obbligò gli ecclesiastici francesi al pagamento delle imposte e innescò la dura opposizione di Papa Bonifacio VIII, che si tradusse in una vera e propria contesa sulla superiorità o meno del potere papale su quello della monarchia nazionale francese. Con l'appoggio dei suoi legisti **Filippo il Bello** riaffermò **l'indipendenza del potere temporale nei confronti della Chiesa**, fece arrestare ad Anagni papa Bonifacio VIII e trasferì la sede pontificia ad Avignone, sotto il diretto controllo della Monarchia francese.

La più importante conseguenza della lotta contro il Papato fu la costituzione dei cosiddetti **Stati Generali e Stati Provinciali**. In tali organismi rappresentativi erano riuniti nobili, prelati e membri delle città (borghesia). A poco a poco tali assemblee si riunirono regolarmente, ma conservarono funzioni perlopiù consultive e non deliberative.

La monarchia inglese

L'Inghilterra nel XIII secolo fu attraversata da una serie di crisi che rischiarono di sconvolgere la solidità del regno. A salvarlo furono le solide strutture amministrative create dai re normanni e da **Enrico II** : “curia regis”, suddivisa in sezioni specializzate per la giustizia e per le finanze(“ Scacchiere ”), “sceriffi”, sorta di funzionari amovibili che sorvegliavano l'aristocrazia ed amministravano le contee, coscrizione di massa, controllo sul clero di Inghilterra (costituzione di Clarendon).

La Magna Carta libertatum (1215)

Giovanni senza Terra dopo la sconfitta di Bouvines contro Federico II era stato costretto ad aumentare la pressione fiscale.

Nel 1215 una coalizione di baroni, prelati e borghesi lo costrinse a sottoscrivere la **Magna Charta libertatum**. Con essa il Re confermava le libertà dell'aristocrazia inglese, delle chiese e dei comuni di

fronte al sovrano, prometteva di far osservare la giustizia ai suoi funzionari e di accordare riparazioni per i soprusi commessi. Soprattutto riconosceva che il pagamento dei sussidi e delle imposte fosse subordinato al “comune consenso del regno” rappresentato da un’assemblea di baroni e prelati. In tal modo limitava l’autorità del re a profitto dei privilegi delle chiese e dell’aristocrazia, di cui intendeva conservare l’autonomia. Stabilendo con precisione i limiti dell’arbitrio regio, lo sottoponeva da allora in poi al consenso e alla collaborazione di corpi rappresentativi ed apriva la strada a futuri sviluppi costituzionali della Monarchia inglese. Nella seconda metà del XVII secolo la Magna Charta fu utilizzata per le rivendicazioni parlamentari dell’opposizione nei confronti degli Stuart, i sovrani in carica. La Chiesa di Roma qualificò la Charta come “un accordo vile, vergognoso, illecito ed iniquo”, lo condannò e sotto pena di scomunica vietò “al Re di osservarlo e ai Baroni e ai loro complici di esigerne l’applicazione “ .

Lo sviluppo delle strutture istituzionali ed amministrative. Il Parlamento

La Corte del Re era al centro della vita politica inglese. Il Re era circondato da un proprio “Concilium” che si trasformava in “Gran Consiglio” o Parlamento e che costituiva il supremo organo giudiziario del regno. Tale parlamento costituì il nucleo originario dell’attuale Camera dei Lord, che svolse, diversamente da quanto accadeva in Francia, un preciso ruolo politico. Dopo la metà del XIII secolo, la grande aristocrazia impose al re le **provisions of Oxford** (garanzie di Oxford) con le quali i poteri del governo furono trasmessi ad una serie di commissioni dell’alta nobiltà che controllavano l’amministrazione statale. Fra queste furono inseriti anche elementi della nobiltà inferiore (*gentry*) e della borghesia. Sorse così il primo nucleo di quella che sarà dei Comuni, l’altro ramo del Parlamento britannico.

Nasce lo Stato di finanza: fisco e crescita dello stato moderno

Il problema di «approvvigionarsi» di denaro diviene dunque la questione centrale da risolvere per chi detiene il potere politico.

Non bastano più le risorse dei patrimoni terrieri regi, ereditati o conquistati, da cui, tradizionalmente, il sovrano traeva la maggior parte di quanto gli abbisognava. Non sono più sufficienti nemmeno dazi e pedaggi posti alle merci. E necessario ricorrere a una fonte certa e continua di finanziamento: le imposte. Per questo ruolo centrale del «tesoro» e della sua continua alimentazione vari storici parlano per l’epoca post-feudale di uno *Stato di finanza*, preceduto da uno *Stato di giustizia* - in cui, nonostante tutte le limitazioni poste da clero e feudalità, la funzione essenziale esercitata dal sovrano è quella giudiziaria - e seguito, e a un tempo intersecato, da uno *Stato di burocrazia*, dallo sviluppo cioè di una «macchina» statale dipendente dal re, ma con proprie «regole».

Fisco e origine dei parlamenti Il sistema più sicuro, e più ingiusto perché colpisce indiscriminatamente poveri e ricchi, per assicurarsi entrate certe e continue è quello di caricare di una tassa i beni di consumo essenziali. Ad esempio, il sale. Infatti nel 1341 è introdotta in Francia un’imposta (la gabella) sul sale. Ma la tassazione indiretta (in quanto l’imposta viene pagata non in modo diretto, ma indirettamente attraverso il prezzo di ciò che si compra) spesso non è sufficiente ai crescenti bisogni finanziari dello Stato. Bisogna ricorrere anche a una tassazione diretta. E ciò propone un problema politico da cui conseguiranno importanti sviluppi istituzionali.

Per essere redditizio, il gettito delle imposte dirette deve essere ricercato laddove c’è ricchezza. I ricchi sono anche i più potenti. È quindi necessario assicurarsi *l’assenso* di chi deve pagare le tasse. In caso contrario si rischia la ribellione.

Il sovrano non può ottenere assenso attraverso i suoi tradizionali strumenti di governo: la *curia* o consiglio in cui siedono gli uomini a lui più vicini e i suoi funzionari più alti. E non raggiungerebbe nemmeno il suo scopo attraverso le assemblee (diete) di grandi feudatari, ecclesiastici e laici, che da sempre il re convocava saltuariamente, con composizione via via diversa, senza precise «regole» e poteri, per discutere di volta in volta casi giudiziari, azioni di guerra, sue richieste di «aiuti», di contributi *straordinari* per il tesoro reale. Ma è proprio sul tronco di queste assemblee che si innesta la «risposta» politico-istituzionale al problema di ottenere il consenso alla tassazione. Pian piano le assemblee casuali, a composizione non certa, senza norme fisse si mutano in organismi più regolari nei tempi di convocazione e nelle norme che ne governano composizione e vita interna. Li chiameremo «parlamenti» perché costituiscono, per l’epoca, le istituzioni «rappresentative», anche se dotate di una rappresentatività molto diversa da quella delle moderne democrazie. Ma va ricordato che, durante i secoli di cui stiamo parlando e fino alle soglie del 1800, con il termine parlamento si designavano spesso, e specie in Francia, *corti giudiziarie*, che s’occupavano anche di questioni fiscali e conquistarono col tempo pure funzioni e poteri politici.

“Quod omnes tangit ab omnibus approbatur” (Q.O.T.) Il principio giuridico attorno al quale si sviluppano queste nuove istituzioni è quello che gli storici del diritto abbreviano nella sigla «**Q.o.t.**» dalle prime parole di una proposizione già presente nelle raccolte giustiniane e di solito espressa nei termini usati nel 1295 da Edoardo I di Inghilterra (1272-1307): «ciò che tocca tutti, da tutti deve essere approvato» (*quod omnes tangit ab omnibus approbatur*). Si tratta di una formula densa di significati.

Intanto enuncia un principio generale che, se trova la sua più ampia applicazione nel campo fiscale, non si limita a esso. Così, ad esempio, nel 1302 Filippo IV il Bello di Francia convoca quella che sarà vista dagli storici come la riunione costitutiva degli *Stati Generali* del regno per «trattare e deliberare su molte difficili questioni» nate dal contrasto politico che lo oppone a Bonifacio VIII.

Re medievali e re assoluti In secondo luogo il principio dei «Q.o.t.» serve a cogliere i limiti del potere regio medievale rispetto ai caratteri della monarchia assoluta che caratterizzerà parte della storia successiva di diversi paesi e in particolare della Francia. La distanza che separa queste due concezioni si coglie, ad es., da quanto scrivono il cronista inglese Matteo di Parigi, vissuto fra il 1195 c. e il 1259, e Jean Bodin (1529-1596), uno dei massimi teorici politici del suo secolo: per Matteo «come i sudditi [liberi] sono vincolati nei confronti del signore, così questi è vincolato nei confronti del suddito»; per Bodin, invece, «la maestà» regia è un «sommo potere sui cittadini indipendente dalle leggi [*legibus solutus*]».

Periodizzazione nella storia parlamentare Questa formula permette poi al re di chiamare a partecipare alle decisioni politiche quelle forze emergenti, come la borghesia urbana, che vanno acquisendo sempre maggiore peso economico e sociale. I nuovi organi «rappresentativi» saranno perciò in genere composti di tre «ordini» o stati: il clero e specie l'alto clero (per lo più considerato il primo degli ordini); la nobiltà; il «terzo stato» o i «comuni». -

Per gli storici proprio la partecipazione o meno dei rappresentanti dei ceti dirigenti cittadini alle assemblee diviene elemento di periodizzazione: prima della loro presenza ci troveremmo dinanzi a istituzioni medievali, dopo nascerebbero i parlamenti dell'epoca moderna, da non confondersi con quelli contemporanei.

Peso reale e campo d'azione dei parlamenti Il peso reale delle istituzioni parlamentari varia a seconda degli equilibri sociali dei diversi Stati. Una spia della loro concreta incidenza nel governo dei paesi sta nella frequenza e regolarità delle loro riunioni: meno sporadiche e irregolari sono, più, in generale, l'assemblea assolverà a funzioni di governo articolate e incisive. Ecco alcuni esempi. La Francia ha istituzioni «rappresentative» locali e regionali, oltre che nazionali. Alcune di esse, ad es. gli Stati della Linguadoca, hanno cadenza regolare fino alle soglie della rivoluzione francese. Ma l'organismo nazionale, gli Stati Generali, dopo un breve periodo di vera e propria potenza nel secolo XIV, perde rapidamente di peso. Nel secolo XV, durante il quale in momenti di crisi particolare riesce anche ad avere un ruolo importante, le sue riunioni si riducono a sei; quattro o cinque sono quelle che si svolgono nel '500; l'ultima riunione prima della rivoluzione del 1789 avviene nel 1614. Lo storico W.P. Blockmans ha di contro stabilito che un organismo capace di incidenza reale come il cosiddetto collegio dei «quattro membri» - che riuniva i rappresentanti delle campagne intorno a Bruges, di Bruges stessa, di Gand, di Ypres - si riunì fra il 1385 e il 1506 per almeno 4 055 volte alla media di più di 33 riunioni per anno. In Inghilterra il parlamento si riunì 151 volte durante il secolo XIV, ma solo 20 fra il 1450 e il 1510.

L'attività degli organismi rappresentativi non riguardava solo il fisco o le questioni economiche. I problemi di cui si occupavano sono stati ricostruiti, ad es., per il Brabante e le Fiandre: fino al 1400 il 61% di tutti i punti all'ordine del giorno era costituito da argomenti economici, ma verso il 1500 il peso di questi temi si ridusse al 21%. Si discuteva e si deliberava anche, e sempre più, di relazioni internazionali, politica interna, difesa, giustizia.

Parlamenti medievali e parlamenti contemporanei

Semplificando al massimo i termini del problema e del ragionamento, si può affermare che nella realtà contemporanea siamo abituati: 1) a unire il concetto di «rappresentatività» a quello della libera espressione della volontà popolare (si è «rappresentativi» in quanto si riceve il mandato di rappresentare qualcuno); e quindi 2) a identificare la presenza di istituzioni rappresentative, il parlamento, con la forma politica della democrazia. Nel senso contemporaneo del termine questa presuppone: a) il godimento (garantito dalla legge) di certi diritti di libertà; b) l'obbligo (imposto dalla legge) a determinati doveri nei confronti della società nel suo complesso; c) la possibilità per tutti di avere eguali punti di partenza e di ognuno di poter accedere ai gradini più alti della società; d) che la volontà di ogni persona - espressa, ad esempio, attraverso il voto - valga e pesi come quella di qualsiasi altra.

La realtà sociale e le istituzioni politiche del mondo medievale non assomigliano per nulla a tutto ciò. Limitiamoci a un rapido esame degli organi politici di cui stiamo parlando.

La rappresentatività dei parlamenti medievali

Dalle assemblee «rappresentative» medievali sono esclusi in via generale i contadini (una delle poche eccezioni è la Svezia). E' esclusa cioè la parte maggiore della popolazione che esplica l'attività economica fondamentale dell'epoca, produce la maggior parte della ricchezza e sulla quale cade il peso del fisco (i proprietari - se tassati - tenderanno a rifarsi sui contadini delle imposte del sovrano). Inoltre, mentre i membri degli ordini o stati superiori (clero e nobiltà) sono in generale convocati alle assemblee di persona, in

quanto titolari di feudi, il «terzo stato», la borghesia (urbana, ma, col tempo, anche rurale) vi partecipa per mezzo di rappresentanti. Per tutto un periodo più o meno lungo, il consenso richiesto ai ceti feudali, osserva lo storico R. Foreville, «è inerente all'azione governativa; quello degli elementi rappresentativi non interviene che dopo le decisioni», per stabilire, ad esempio, la ripartizione del carico fiscale fra le varie città e comunità. I parlamenti medievali sono dunque qualcosa di assai diverso da quelli nati con e dalla democrazia rappresentativa a partire dalla rivoluzione americana (1776). Essi riflettono infatti una società ancora nettamente divisa in ordini: lo Stato di finanza è dunque al tempo stesso uno *Stato di ordini*.

Rottura ed evoluzione nella storia dei parlamenti Lo sviluppo delle istituzioni parlamentari contemporanee si ha a un tempo per evoluzione e per rottura rispetto a quelle del Medioevo. Rottura in quanto tutti i processi che portano a fare passi significativi sul terreno di una reale rappresentatività democratica comportano fratture profonde con lo Stato degli ordini. Evoluzione perché sia il lungo processo di formazione dei parlamenti medievali sia il non meno lungo scontro che li opporrà, con risultati diversi da paese a paese, ai poteri sovrani fanno sempre più delle assemblee «rappresentative» il luogo dove comincia a esprimersi la comunità politica dei regni o degli Stati. E' un processo lungo, che dura vari secoli.

Libertà medievali e libertà contemporanea I suoi risultati ultimi possono essere esemplificati attraverso la diversità che intercorre fra il concetto attuale e quello medievale di libertà. In generale durante il Medioevo il termine è usato al plurale, *le libertà*, e corrisponde essenzialmente a «privilegi»: diritti, prerogative, esenzioni di chi è, rispetto a certi doveri, «immune», cioè senza (in) *obbligo (munus)*. Costui, in quanto singolo o membro di

un particolare gruppo, è dunque sottoposto a una legge particolare, come indica con chiarezza l'etimologia di privilegio composto da *privus* = singolo e *lex* = legge. Dalle libertà medievali emerge perciò un sistema giuridico per cui la legge *non* è uguale per tutti. In particolare, per quanto concerne l'essenziale terreno delle imposte: in molte parti d'Europa clero e nobiltà sono immuni da tributi. Il loro eventuale contributo alle finanze resta spesso una decisione autonoma e un atto *volontario*.

Una legge non uguale per tutti è l'esatto contrario di ciò che è affermato nei sistemi democratici odierni. Nelle attuali democrazie la legge è *e deve essere* uguale per tutti, in quanto la libertà è *indivisibile*: la sfera della libertà, protetta e regolata dalla legge, è, e non può che essere, la stessa per ogni cittadino.

Diritto di resistenza e sviluppo dei parlamenti Questo approdo sarebbe impossibile senza che le varie forze in campo dotate di rappresentanza politica (che, si è visto, sono una minoranza della società) arrivino a concepire un'idea di un interesse comune, specifico del corpo sociale e politico nella sua interezza e non per segmenti. Una delle vie concrete per giungere al maturare di questa concezione è l'unificazione dei sudditi nella resistenza alle pretese del potere sovrano. Il sistema giuridico medievale prevede esplicitamente il diritto alla resistenza al sovrano o al giudice che agisca contro la legge. E tale diritto è ampiamente usato tra secolo XIII e secolo XIV di fronte ai tentativi regi di imporre una reale sovranità, di creare regni più simili agli Stati moderni. In certi casi la resistenza è semplice difesa dello *status quo*, in altri diviene un punto di passaggio verso qualcosa di nuovo e diverso.

La specificità inglese Questo si dà in particolare in Inghilterra con la *Magna Charta*, in quanto l'azione dei baroni inglesi contro il re si inserisce in un particolare equilibrio fra le forze sociali, diverso da quello di altri paesi. E questa specifica realtà sociale che spiega la storia, per molti versi a sé, ed eccezionale, del parlamento inglese. Come gli Stati Generali francesi e le altre assemblee «rappresentative» dell'epoca esso è diviso in tre ordini ma, fin quasi dal suo sorgere, diversamente dagli altri parlamenti si articola in *due camere* (*houses*): quella che diverrà la *Camera dei Pari (o Lords)* in cui, con l'alto clero, siede la grande aristocrazia; quella che sarà la *Camera dei Comuni* (che avrà concretamente una sua propria sede solo all'inizio del regno di Edoardo VI [1547-1553]). In quest'ultima stanno *insieme* i rappresentanti delle comunità, i borghesi, e la nobiltà minore (*gentry*). Così nei comuni si salda un'alleanza di tipo nuovo fra una parte della nobiltà e la potenza emergente della borghesia mercantile, «industriale», ma anche professionale e della burocrazia amministrativa. La storia inglese ne sarà segnata profondamente.