

rale, il fattore corporativo si è sviluppato di più, sino ad essere spesso superiore a quello monarchico, al quale manca in questo caso un forte quadro dirigente amministrativo. Qui lo sviluppo propende in maniera ugualmente chiara verso il parlamentarismo, come li verso l'assolutismo. L'esempio classico è di nuovo l'Inghilterra con l'alternanza prevalenza di corona e parlamento fino alla risoluzione attraverso le due rivoluzioni del 17° secolo, che hanno spianato la via al parlamentarismo. Anche la Polonia e l'Ungheria hanno un parlamentarismo *ständisch*.

Il parlamentarismo svedese del cosiddetto « periodo della libertà » (1721-1772) è una continuazione delle primitive tendenze del periodo del consiglio del Regno, in contrapposizione al precedente assolutismo, solo che qui non è più l'alta nobiltà, bensì quella bassa ad avere in mano le leve del potere. La burocrazia, che nel frattempo era stata alimentata, e non poteva più venire compressa, diventa uno strumento del dominio della nobiltà, poiché la nobiltà assegna le cariche ai propri membri. In generale, il parlamentarismo moderno si è sviluppato dal parlamentarismo *ständisch*, mentre è negli stati con precedente costituzione assolutistica che si è istituita la tipica forma di governo monarchico-costituzionale, che viene inaugurata con la carta francese del 1814, ed è stata di durata più lunga particolarmente in Germania e Austria. La Svezia con la sua costituzione del 1809 percorre un strada intermedia, che ha cercato di conservare il vecchio dualismo di due autorità coordinate anche in un moderno Stato, fino a che di recente anche qui, come dappertutto, il parlamentarismo ha vinto.

Questa prospettiva fa riconoscere che il sistema costituzionale per ceti non è — come Tezner in fondo credeva — da contrapporre a quello moderno come qualcosa di diverso e di estraneo, ma che tuttavia esso, al di là di tutte le differenze, individua al tempo stesso uno stadio di sviluppo dello Stato moderno, una condizione generale di transizione verso il moderno costituzionalismo.

R. HOWARD LORD I PARLAMENTI DEL MEDIO EVO E DELLA PRIMA ETA' MODERNA *

È generalmente ammesso che lo sviluppo del sistema rappresentativo e dei parlamenti fu uno dei più cospicui fenomeni del Medio Evo. È altresì largamente riconosciuto, sebbene forse non quanto si dovrebbe, che nello schema generale dell'evoluzione degli stati europei, fra l'età feudale e quella della monarchia assoluta, di percorre un periodo di, per così dire, monarchia parlamentare, di quasi-costituzionalismo, di sperimentazione — in pratica, per la prima volta nella storia — con istituzioni rappresentative. Questo periodo si estende, grosso modo, dal XIII al XVII secolo. Il suo tratto caratterizzante consiste nel fatto che il potere della corona era allora più o meno ampiamente limitato da quello delle assemblee, in parte elettive, i cui membri, sebbene direttamente ed immediatamente rappresentanti solo le classi politicamente attive, erano al tempo stesso considerati come rappresentanti, in via generale, l'intera popolazione del paese. Ma gli storici che hanno trattato delle istituzioni rappresentative di questo periodo hanno usualmente limitato i loro studi a uno, due, o tre paesi. In America e Gran Bretagna, l'attenzione è stata rivolta quasi interamente al Parlamento Inglese, gli « Stati Generali » Francesi, o le Cortes Spagnole. Ciò che non è stato colto adeguatamente, è stata, in primo luogo, l'universalità del fenomeno. Il fatto è che parlamenti di classe o assemblee di « stati » sorsero non solamente nei tre regni delle Isole Britanniche,

* R. HOWARD LORD, *The Parliaments of the Middle Ages and the Early Modern Period* in « The Catholic Historical Review », XVI (1930), pp. 125-144; [Le note sono state sopresse e così pure l'ultima pagina del testo; traduzione di Guido D'Agostino].

ma in tutti i regni della penisola Iberica, in Francia e tutte le province francesi, nel Sacro Romano Impero ed in quasi tutti gli stati territoriali di Germania, Paesi Bassi e Italia, nei regni Scandinavi, Ungheria, Boemia, Polonia e Moscovia. Ad eccezione delle repubbliche municipali di Germania e Italia, dove assemblee di « stati » erano ovviamente fuori questione, e dei territori balcanici, dove la conquista turca troncò il corso naturale dello sviluppo, si trovano parlamenti in ogni stato, in questo periodo in Europa, dalla Scozia all'Ungheria e dal Portogallo alla Russia.

Queste centinaia di parlamenti, nazionali e provinciali, devono essere studiati comparativamente, se si vuole avere un'adeguata concezione dello sviluppo costituzionale d'Europa come di un tutto organico, e non semplicemente un blocco di generalizzazioni basate sulla storia dei tre o quattro paesi più grandi. Ma un tale studio comparativo non è mai stato fatto. Da tale carenza sono scaturiti molti fraintendimenti ed errori: come quello per cui il Parlamento Inglese fosse da quasi ogni punto di vista un *unicum*, o l'Inghilterra fosse il solo paese in Europa ad avere sviluppato un vigoroso ed efficace sistema parlamentare, o, ancora, solo l'Inghilterra avesse conservato il proprio parlamento ininterrottamente dal Medio Evo fino al secolo XIX.

In questa sede, non è possibile, ovviamente, addentrarsi in una trattazione dettagliata di un campo così vasto; ma siccome nessuno ha finora avviato una sia pur breve ricognizione comparativa sull'intero gruppo di parlamenti europei del periodo, da Edimburgo e Lisbona a Mosca, forse può essere interessante fare qui il tentativo.

Le assemblee in questione erano variamente denominate: « *Parliament* » in Inghilterra, Irlanda, Scozia, Sicilia, Napoli, e Stati della Chiesa, e (per alcune assemblee particolari) in Aragona, Catalogna e Valenza (in spagnolo e italiano, « *Parlamento* »); « *Cortes* » per i parlamenti ordinari di Portogallo e dei regni spagnoli; « *States-General* » e « *Provincial Estates* » [*États Généraux* ed *États Provinciaux*] in Francia e Paesi Bassi; « *Stati* » in Piemonte, ma « *Congregazioni generali* » per gli « stati » rappresentanti l'insieme dei territori della Casa di Savoia; « *Reichstag* » nel Sacro Romano Impero, e « *Landtag* » negli stati territoriali tedeschi; « *Riksdag* » in Danimarca e Norvegia; « *Riksdag* » in Svezia; « *Sném* » e « *Sejm* » (« assemblee ») in Boemia e Polonia rispettivamente; « *Ország-*

gyűlés » e « *Zemski Sebor* » (« assemblee della terra ») in Ungheria e Russia, quantunque per tutti i parlamenti dell'Europa Centrale e del Nord, l'uso della nostra lingua è dire « Diet » [*Dietla*].

Queste assemblee generalmente sono sorte in quello stadio di evoluzione politica quando, nel mezzo del declino del feudalesimo, il principe, impegnato nella costruzione di uno stato nazionale o territoriale più unificato e più efficacemente organizzato, ma non ancora forte abbastanza da procedere, come avrebbe voluto, in modo autocratico, sentì il bisogno di assicurarsi l'appoggio e la collaborazione delle classi politicamente attive della popolazione; quando i nobili, non più in grado di governare indipendentemente nei loro domini locali, poterono ancora sperare di gestire un ampio potere nei confronti del « terzo stato » attraverso un'organizzazione corporata ed una azione collettiva; e, ancora, quando, per la crescita delle città, una vigorosa nuova classe sociale è venuta alla ribalta, con importanti interessi da difendere e spesso con ambizioni ad avere voce nei pubblici affari, allo stesso modo delle più antiche classi privilegiate.

Tra la corona, da un lato, e le classi sociali egemoni, dall'altro, era stato raggiunto un certo equilibrio e si rendevano necessarie collaborazione e mutue concessioni. Più concretamente, erano i bisogni finanziari sempre crescenti della Corona — la necessità di entrate più consistenti di quelle fornite dal demanio e dalle consuete contribuzioni feudali — a spingere prepotentemente alla convocazione dei primi parlamenti. Altri fattori talora operanti: contrastate successioni al trono (Danimarca, Norvegia); il desiderio dei principi di procurarsi l'appoggio popolare contro i magnati (Ungheria, Russia), o contro il Papato (Francia, Portogallo); invasioni straniere (Scozia, Svezia). La corona assai di frequente prese essa l'iniziativa nell'introduzione di queste assemblee, benché non manchino casi in cui i sudditi (attraverso « leghe », « confederazioni », « unioni ») forzarono un governo debole o un signore tirannico ad inserirli in forme organizzate di consultazione (Aragona, Boemia, vari territori in Germania e Paesi Bassi).

La pratica di consultazione attraverso parlamenti sembra, nella maggior parte dei paesi, essere sorta da uno sviluppo dell'antica *civitas regia*.

I governanti medievali erano abituati, per trattare gli affari

pubblici più importanti, ad allargare la « curia » o il « consiglio » ordinari in una assemblea più ampia (« *curia solennis* », « *curia plena* », « *magnum concilium* », « *colloquium* », « *congregatio* », « *Hoftag* », ecc.), cui potevano prender parte la maggioranza o la totalità dei prelati, magnati, i feudatari direttamente investiti dal signore (« *tenentes in capite* »), ed in alcuni paesi anche tutta la nobiltà. Era naturale che, con la rinascita delle città, « uomini delle buone città » od altri portavoce della comunità potessero essere convocati a tali assemblee, quando si trattava di questioni che li riguardavano. Perché queste sessioni della *curia regis* allargata potessero evolversi in parlamenti, erano necessarie tre cose: 1) che la consultazione di tutte le classi sociali egemoni, specialmente dei cittadini, divenisse regolare e non rimanesse puramente sporadica; 2) che le relative modalità di rappresentanza assumessero forme fisse; 3) che queste assemblee, invece di essere chiamate semplicemente ad acclamare decisioni già prese dal principe, fossero ammesse ad una effettiva collaborazione con lui e ad una certa quota di potere e responsabilità.

Per qualche tempo, in verità, fu praticato largamente un metodo alternativo di consultare la popolazione. Specialmente quando si trattava di raccogliere denaro, ma spesso anche per altri scopi, la corona poteva mandare i suoi emissari in giro per il paese a negoziare separatamente con le comunità locali o con alcuni gruppi particolari. Ben presto si era scoperto, naturalmente, che questa procedura era scomoda, lenta e precaria: che tutto sarebbe stato molto più efficace se i rappresentanti del paese fossero venuti presso il re invece che i rappresentanti del re andassero per il paese. Nondimeno, parecchio tempo dopo che erano stati introdotti parlamenti centralizzati, la corona continuava nella maggior parte dei paesi occasionalmente a preferire il metodo della trattativa separata, soprattutto in materia di tassazione. Ed in paesi dove le assemblee locali erano divenute fortemente compatte e munite, servivano spesso per l'elezione di deputati ai parlamenti, che così apparivano come « apparati di organizzazione locale » (Inghilterra, Polonia, Ungheria).

È tradizione datare l'istituzione dei parlamenti medievali dal momento in cui i comuni, normalmente rappresentati dai cittadini, conseguirono la prima ammissione alle assemblee nazionali o territoriali. Questo criterio, per quanto suscettibile di molte obiezioni, è giustificato nella misura in cui l'ammissione del « terzo stato »

era, invero, il passo decisivo nella trasformazione delle più antiche assemblee feudali ed ecclesiastiche in qualcosa che poteva passare per una rappresentanza dell'intera popolazione. Per di più un certo uso di date è necessario per delineare un quadro coerente del corso di questa « ondata di parlamentarismo » che lentamente si diffonde sul continente. Di qui, è possibile tracciare una tavola cronologica che mostri la relativa priorità o ritardo dei vari paesi nell'instaurazione dei parlamenti, assumendo come criterio di massima le date alle quali deputati eletti delle città cominciarono ad essere convocati più o meno regolarmente alle assemblee nazionali o territoriali.

È una questione controversa dove siano apparse per la prima volta in Europa assemblee dei tre « stati ». Se ne può trovare un vago cenno relativamente a quelle tenute in Catalogna nel 1064, in Navarra nel 1134, in Aragona nel 1162 o 1163, nell'Agonais nel 1182, nel Bearn nel « XII secolo », in Savoia nel « mezzo del XII secolo ». Tralasciando questi incerti inizi, possiamo, usando il criterio sopra definito, stabilire l'ordine in cui qualcosa che può essere definito un parlamento appare in alcuni tra i più importanti paesi europei: 1188 Leon; 1218 Catalogna; 1232 Sicilia e Napoli; 1233 Liguadoca; 1250 Castiglia; 1254 Portogallo; 1255 Germania (la Dieta dell'Impero); 1274 Aragona, Navarra; 1280 Boemia, Brandeburgo; 1281 Austria; 1283 Valenza; 1286 Piemonte; 1295 Inghilterra; 1300 Irlanda; 1302 Francia (Stati generali); 1307 Baviera; 1309 Bretagna; 1326 Scozia; 1337 Normandia; 1350 Sassonia; 1397-98 Ungheria; 1435 Svezia; 1468 Danimarca; 1493 Polonia; 1498 Norvegia; 1613 Russia.

In generale, l'onda sembra essere partita da giù, attorno ai Pirenei — non è accertato perfettamente se dal lato sud o dal nord — sul finire del XII secolo.

Nel XIII secolo, essa si spande sulla penisola iberica, molti stati italiani, e forse la Francia meridionale. Intorno al 1300 essa ha raggiunto le Isole Britanniche. Nel XIV secolo si estende a quasi tutte le provincie o stati territoriali di Francia, Paesi Bassi, Germania (negli stati più forti della Germania Orientale assemblee di « stati » compaiono anche nel XIII secolo). I regni scandinavi, Ungheria e Polonia, svilupparono i loro parlamenti solo nell'ultimo secolo del Medio Evo; e in Russia, sebbene le grandi assemblee nazionali chiamate *Zemski Sobors* esordiscano apparentemente nel 1550, la pre-

senza in esse di deputati eletti delle città non può essere provata prima del 1613.

Con la rimarchevole eccezione dell'Inghilterra, dove le distinzioni di classi erano relativamente deboli e confuse, virtualmente tutti i parlamenti qui in questione erano essenzialmente assemblee di « stati », organizzate per rappresentare in prima istanza le classi sociali dominanti; e questo preminente carattere di classe è uno delle differenze capitali tra questi e i parlamenti moderni. Con rispetto alle classi rappresentate, comunque, devono mettersi in risalto alcune divergenze di prassi.

Il clero, normalmente considerato « il primo » stato, appare in un certo periodo in praticamente tutte le assemblee qui considerate. Come uno « stato » separato, tuttavia, esso si apparta volontariamente dal parlamento nazionale in Inghilterra (dopo la metà del XIV secolo), a Napoli, in Polonia, Ungheria e Castiglia, eccetto in quanto, nei primi quattro paesi nominati, la presenza dei prelati tra i baroni potesse considerarsi una rappresentanza dell'intero corpo ecclesiastico. Dopo la Riforma, questo « stato » svanì anche dai parlamenti della maggior parte degli stati tedeschi protestanti, la Repubblica olandese, e (il più delle volte) la Scozia.

Nobili e « gentry » (« baroni », « signori », « cavalieri », « militi »; qualunque denominazione possa indicarli) costituivano una classe quasi invariabilmente presente in queste assemblee, sebbene nel XVI secolo sparirono in Castiglia, Württemberg, ed alcuni territori minori.

I « borghesi delle buone città » erano un altro elemento che non mancava quasi mai. Essi misero di partecipare alla Dieta polacca, comunque, alla fine del XVI secolo; e in Boemia, Moravia, Ungheria negli ultimi anni dell'*Ancien Regime* il loro ruolo era ritenuto ad una tale nullità che avrebbero potuto smettere del tutto di intervenire.

Al contrario degli uomini delle città, quelli delle campagne solo in pochi casi godettero di rappresentanza: negli Stati Generali francesi, in Svizzera, nel Tirolo, Frisia, Norvegia, Svezia e (fino al 1627) Danimarca.

In generale, la rappresentanza di classe era ristretta nelle Fiandre, dove le città sembrano, fin da principio, avere monopolizzato la Dieta; in Polonia, dove la nobiltà, in definitiva, fece la stessa cosa;

e in Castiglia dove dopo il 1538 le Cortes erano state lasciate unicamente al Terzo Stato (le città). Al polo opposto, le Diete svedese o norvegese, e specialmente gli Stati Generali francesi, che dalla fine del XV secolo in poi, possono essere definiti come la più rappresentativa di tutte queste assemblee.

Gli « Stati Generali » nella loro forma più tarda spiccano non soltanto a causa della completezza con cui tutte le classi — clero, nobili, uomini delle città e delle campagne — vi erano rappresentati, ma anche perché tutte le classi eleggevano i loro delegati, ed attraverso una procedura elettorale assai efficacemente organizzata, più che negli altri paesi, e con riguardo ai distretti rurali, almeno, si giungeva quasi al suffragio universale. In netto contrasto con ciò, per la più parte dei parlamenti la regola era che l'elezione fosse praticata solo per la rappresentanza delle città e dei contadini (dove questi ultimi avevano rappresentanti).

Ed anche per le città, in molti casi l'elezione veniva surrogata dall'invio *ex officio* di alcuni dignitari locali, o dalla scelta dei rappresentanti della città da parte del consiglio municipale, o dalla loro designazione attraverso sorteggi, o dalla loro nomina, più o meno abilmente mascherata, da parte della corona. Dove vigeva l'elezione, si svolgeva con una infinita varietà di regole e forme che è pressoché impossibile generalizzare.

Il clero era rappresentato nella maggior parte dei casi solo da prelati che sedevano *iure suo*; deputati eletti in rappresentanza dell'intero corpo ecclesiastico si ritrovano solo in pochi esempi, specialmente negli « Stati Generali » francesi e le Diete di Norvegia e Svezia.

Quanto alla nobiltà, generalmente ciascun membro di questa classe aveva diritto a partecipare al parlamento. Questa era la regola in Scozia, Portogallo, tutti i regni spagnoli (eccetto in Castiglia dove intervenivano solo i convocati dalla corona), pressoché tutti gli Stati Provinciali di Francia e dei Paesi Bassi, i *Landtage* tedeschi, nei regni della Scandinavia, e in Napoli e Sicilia. I difetti di un simile sistema erano numerosi ed evidenti: ben spesso finiva che i parlamenti fossero invasi da sciami di signori di campagna caduti in rovina, ignoranti e turbolenti, pronti a vendere i propri voti al maggiore offerente, smaniosi solo di aggredire le questioni dell'assemblea tutte d'un fiato, ma senza preparazione, o di rimet-

terle ad una commissione, per tornare a casa al più presto possibile.

Ma così forte era il pregiudizio che tutti i nobili dovessero avere il diritto di partecipare, sia come un dovere patriottico che per intralciare i disegni della corona o dell'oligarchia, che il sistema contrapposto della rappresentanza della nobiltà attraverso deputati eletti poté prevalere soltanto raramente. Prevalse in effetti nei paesi troppo grandi per permettere la partecipazione di persona della maggior parte dei nobili.

A parte il ben noto e non del tutto analogo caso di Inghilterra e Irlanda, dove la « gentry » ed i proprietari allodiali sceglievano i « cavalieri dello shire » nella corte di contea, i nobili francesi eleggavano i loro deputati agli « stati generali » in assemblee di *bailliage*; gli ungheresi designavano i propri rappresentanti al parlamento nelle loro « congregazioni di contea »; i polacchi facevano lo stesso nelle « dietine »; quelli della Prussia orientale in riunioni particolari (*Aemter*) e così i nobili della Moscovia (*Uiezdi*). Ma tutti gli sforzi per introdurre questo sistema in regni grandi come Boemia, Danimarca e Svezia-Finlandia non ebbero successo.

Nelle modalità di riunione e deliberazione tutti i parlamenti qui presi in esame presentano grosse somiglianze. Quasi dappertutto il re, o il principe, ha egli solo il diritto di convocare l'assemblea. Di regola, le lettere di convocazione specificano più o meno chiaramente le materie all'ordine del giorno nell'imminente sessione, sebbene la corona solitamente evitava tale spiacevole necessità ogni qualvolta si sentiva abbastanza forte da farlo.

Il luogo della riunione dipendeva, ordinariamente, solo dalla scelta del signore. Quasi ogni città grande abbastanza da ospitare una simile assemblea poteva servire allo scopo; e talora se ne tenevano pure in campo aperto, come le Diete elettorali polacche. Le antiche assemblee ungheresi ai campi Rákos, o l'antico *Parlamento* del Friuli, a cavallo sulla piana di Campoformio. Tempi regolari quanto a frequenza e periodo delle riunioni costituivano un'eccezione. Per quanto in quasi tutti i paesi gli « stati » chiedessero frequentemente, ed i governanti talora promettessero, parlamenti annuali, biennali e triennali, siffatte promesse non venivano rispettate molto rigorosamente. Nondimeno, mentre in alcuni paesi (Francia, Danimarca, Russia) l'assemblea nazionale veniva convocata solo di rado, e per circostanze

eccezionali, in moltissimi paesi si tenevano riunioni abbastanza frequentemente — ogni due o tre anni, o anche annualmente.

La sessione iniziava invariabilmente con un discorso dal trono, rivolto a tutti gli « stati » congiuntamente, in cui si sottolineavano le proposte del re o del principe, comunemente centrate attorno ad una richiesta di sussidio. Dopo di ciò, generalmente l'assemblea si scindeva nelle varie « camere », o « stati » o « *curie* » in cui era solita deliberare. E su questo punto della divisione in camere, così fondamentale per l'efficiente lavoro di un parlamento, la pratica era estremamente varia. Numerosi esempi possono essere citati di ciascun sistema, da una a quattro camere.

Un'assemblea monocamerale appare in Castiglia (dopo il 1538) e nelle Fiandre, in quanto tutti gli ordini, eccetto le città, erano stati eliminati, ed in alcuni parlamenti dove tutte le classi erano solite sedere insieme in una camera, sebbene talora votassero per « stati », come in Scozia, Linguadoca, Piemonte e Napoli.

Il bicameralismo, spesso considerato come una di quelle invenzioni uniche, o felici circostanze che hanno fatto la fortuna dell'Inghilterra, era, in effetti, praticato in molti paesi. Esso poteva sorgere in seguito alla scomparsa di uno dei tre « stati » solitamente presenti in queste assemblee: del clero (come nella maggior parte dei territori protestanti tedeschi o le Diete della Repubblica olandese), o della nobiltà (come in Württemberg). Talora le classi superiori potevano sedere insieme come una camera alta (« *grand corps* ») ed i comuni come una camera bassa (« *second corps* »), come in vari « Stati provinciali » francesi. Lo sviluppo in Inghilterra, dove la Camera dei Lords derivò dall'antico Consiglio del Re, allargato, (*Magnum Concilium*), e la Camera dei Comuni dall'unione in una camera dei deputati eletti delle contee e dei distretti, era strettamente parallelo a quello di Polonia e Ungheria. In questi ultimi regni, il *Magnum Concilium* ricompare come Senato o Tavola dei Magnati, composto da prelati ed alti ufficiali, mentre una camera bassa, la Camera o Tavola dei Deputati, era formata dai rappresentanti eletti della nobiltà e città (l'elemento urbano, comunque, rapidamente messo fuori gioco in Polonia).

La sistemazione di gran lunga più comune sul continente era la divisione in tre camere. Solitamente si trattava di clero, nobili e città, come in Portogallo, Navarra, Catalogna, Valenza, « Stati

Generali » e gran parte dei Provinciali in Francia e nei Paesi Bassi, Sicilia, molte Diete germaniche, Danimarca (dopo l'eliminazione dei deputati rurali), e, apparentemente, Russia. Altrove, il tricaneralismoorse dal fatto che mentre il clero svaniva come uno stato separato, la maggiore e minore nobiltà formarono distinte *curiae* (Boemia, Sassonia, Slesia, Prussia orientale). La divisione della Dieta imperiale germanica in tre *curiae*, elettori, principi e città, era una soluzione in qualche modo analoga.

Infine, un parlamento quadricamerale appare, con rappresentanza di clero, magnati, nobiltà minore e città (come in Aragona, Austria, Svezia e Moravia), o clero, nobili, città e contadini (come in Svezia, Norvegia, Danimarca fino al 1627 e Tirolo).

Una divisione in tre o quattro camere aggravava di molto due altre caratteristiche debolezze dei parlamenti di tale epoca: la difficoltà ad accordarsi su come prendere decisioni valide, e l'uso largamente diffuso di mandati imperativi.

Quasi ovunque si disputava a lungo se, come tra i vari « stati » o camere, era richiesta l'unanimità per approvare una misura, se due « stati » potevano costringere un terzo, o se i comuni dovevano accettare ciò che gli ordini più elevati avevano convenuto. Solitamente la regola prevalente era che occorreva il consenso di tutti gli « stati », ciò che comportava complicazioni quando era necessario allineare su una decisione tre o quattro « stati ». Talora, comunque, la difficoltà era superata stabilendo che le decisioni si raggiunsero a maggioranza di voti del parlamento riunito in seduta plenaria come una sorta di comitato della generalità. Questo sistema, praticato, ad esempio in Linguadoca, e qualche volta negli « Stati Generali » francesi, generalmente favoriva il Terzo Stato che sovravanzava numericamente tutti gli altri. Ma occasionalmente si procedeva in un altro modo, come in Boemia, dove alla fine le città furono ridotte ad avere un unico voto collettivo: cioè, per le decisioni parlamentari, tutte le città del regno, insieme, contavano quanto un povero gentiluomo di campagna.

Ancora più complesso il problema di stabilire la regola della maggioranza all'interno dei singoli stati. La vecchia idea per cui, oltre ed al di sopra delle obbligazioni feudali ordinarie, nessuno poteva essere costretto ad alcunché cui non avesse liberamente consentito; la tradizione per cui singoli lords o province o città pote-

vano contrattare separatamente con la corona, fuori del parlamento e per un periodo anche in parlamento; l'estrema importanza annessa dalle classi privilegiate alle loro « libertà » personali o locali; il pericolo di disordini o anche di guerra civile se la maggioranza tentasse di imporre la propria volontà a colleghi oltremondo riluttanti; il principio di diritto romano: *vota non sunt numeranda, sed ponderanda*, tutte queste cose a lungo cooperarono a sostenere l'idea che una maggioranza non fosse strettamente necessaria per portare avanti un provvedimento, che l'opposizione di una considerevole e determinata minoranza era sufficiente a contrastare un progetto, o anche che fosse richiesta l'unanimità per una decisione. Nella maggior parte dei parlamenti, invero, presto o tardi venne stabilito il principio della regola della maggioranza. Ma ci sono numerosi esempi che mostrano la lunga sopravvivenza o la ricomparsa delle idee più antiche.

Per le tasse, almeno, era necessario l'accordo unanime, così esso era reclamato in Castiglia, nel *Reichstag* tedesco, negli stati della Chiesa. Nella Repubblica olandese l'unanimità era richiesta per decisioni degli « Stati Generali » relative alle tasse, pace o guerra, e per decisioni degli « Stati provinciali » circa un ampio ed indefinito numero di questioni. Nella Dieta federale svizzera quasi tutte le questioni potevano essere risolte per voto unanime.

In Ungheria uno statuto del 1495 stabiliva che un argomento su cui il parlamento era diviso, venisse risolto *per sententiam sanioris partis*: cioè, secondo il giudizio non necessariamente della maggioranza ma, come veniva interpretato, « della più saggia e più potente parte della nazione ».

Nelle *Zemski Sobors* russe, il principio della maggioranza non sembra essere stato mai stabilito. In Catalogna, dove tale principio prevaleva tra il clero e le città, tra i nobili era necessaria l'unanimità, per cui un singolo nobile poteva bloccare un progetto dichiarando, *Yo dissent*. In Valenza tutte le decisioni, per essere valide, dovevano essere approvate dalla nobiltà *nemine discrepante*; di qui, il gustoso aneddoto dell'incorreggibile opposizione di un tale che fu vinta soltanto scaraventando « l'idiotia » in strada.

In Aragona, accordo unanime si richiedeva non soltanto in uno degli stati, ma in tutti e quattro; ed ogni membro poteva far cadere una proposta semplicemente preferendo la parola, *Dissentio*.

Antichi scrittori affermavano ironicamente che ogni legge o atto delle Cortes d'Aragona costituiva un miracolo. Ma l'acme dell'individualismo esasperato era raggiunto in Polonia con il famoso *Liberum Veto*, in virtù del quale, come praticato dal 1652 in poi, un singolo membro della Dieta, con la semplice formula *Nie pozwalam* (non consenso) poteva non soltanto bloccare la proposta che avversava, ma persino sciogliere la Dieta all'istante e rendere nulle tutte le deliberazioni precedentemente prese dall'assemblea.

Altro fattore di deperimento dei parlamenti medievali era il sistema dei mandati imperativi. Un deputato, essendo considerato come un ambasciatore o procuratore più che un consigliere nazionale, solitamente riceveva dai suoi mandanti istruzioni più o meno dettagliate, che spesso lo limitavano ed ostacolavano al massimo. Se le questioni in discussione in parlamento erano conosciute in anticipo, allora egli era tenuto assolutamente ad attenersi a quanto rigorosamente prescrittogli; in caso contrario, gli era interdetto di consentire ad alcuna cosa senza consultare previamente coloro che lo avevano nominato loro rappresentante. Per accrescere vieppiù il suo senso di responsabilità, gli si poteva richiedere, a chiusura del parlamento, di fornire un rapporto completo della sua condotta in una riunione speciale dell'assemblea locale che lo aveva eletto (così in Polonia, Ungheria, e Prussia orientale). Severe punizioni colpivano chi aveva debordato dal suo mandato: in Svizzera, per esempio, più di un deputato pagò con la vita simile comportamento.

Benché gli usi fossero molto diversi, sia in relazione ai paesi che ai periodi presi in considerazione, possiamo dire che mandati più o meno imperativi vigessero largamente, in quasi tutti i parlamenti dell'epoca, eccetto in Inghilterra ed Aragona. Sebbene il sistema avesse i suoi meriti nel fortificare i poteri degli « stari » contro la corona, esso fu nel complesso disastroso, particolarmente per i ritardi e gli intervalli enormi che ne derivavano, e perché tendeva a risolvere le questioni nazionali sulla base degli angusti interessi e punti di vista locali. Soprattutto in certi paesi, come Castiglia, Francia, Germania, Polonia, e Ungheria, questo era uno dei peggiori ostacoli all'efficiente funzionamento dell'assemblea nazionale. La tecnica parlamentare, per quanto in generale ancora rudimentale, mostra vari interessanti sviluppi in questo periodo. Uno era l'uso estensivo di comitati. Spesso erano impiegati durante

le sessioni dell'assemblea, per realizzare un accordo tra gli « stari » o con la corona; per stendere risposte, petizioni o bozze di leggi; affrontare problemi particolari, da trattare con segretezza, o affari di giustizia. Taluni parlamenti giunsero quasi ad abdicare alle loro funzioni, trasferite alle attribuzioni di un comitato.

A Napoli, per esempio, nei secoli XVI e XVII, il *Parlamento Generale* si limitava appena a votare i sussidi e quindi eleggeva una commissione chiamata *Parlamento-Senato*, che si occupava di quasi tutti gli altri affari¹. Ancora più onnipotente era il famoso comitato, in Scozia, chiamato dei « *Lords of the Articles* », che dal tardo XIV secolo al XVII, prendeva quasi il posto dell'assemblea nazionale, a volte persino legiferando ed imponendo tasse, quasi autonomamente. Più tardi, nel corso del regno di Carlo I, il parlamento scozzese era solito riunirsi solo due volte in una sessione: la prima volta per designare i « *Lords of the Articles* » e la seconda per sanzionare ciò che essi avevano fatto. Ed in vari stati tedeschi nel periodo più tardo le riunioni plenarie della Dieta virtualmente cessarono, rimpiazzate da commissioni degli « stari » (*Ausschüsse*). Infine, si può osservare l'uso di eleggere un comitato che, durante gli intervalli tra le sessioni parlamentari, vigilava sulle libertà degli « stari », o l'esecuzione delle decisioni o leggi fatte in parlamento, o conduceva ad effetto gli impegni politici, amministrativi, o finanziari che il parlamento aveva assunto. Nei regni della Spagna orientale, in certe province francesi, come la Linguadoca o la Bretagna, a Napoli ed in Sicilia, ed in quasi tutti gli Stati tedeschi queste commissioni permanenti (« *Deputazioni* », « *Ausschüsse* ») divennero uno degli elementi più importanti nella vita politica del paese, largamente compensativi di infrequenti ed irregolari riunioni parlamentari ed assoggettanti la corona ad una considerevole misura di supervisione e controllo.

Le assemblee medievali solitamente si concludevano, come erano cominciate, con una sessione congiunta di tutti gli « stari » alla presenza del principe o di suoi rappresentanti. In alcuni paesi, come

¹ Il *Parlamento-Senato* è una dizione completamente errata, che l'A. ricava da un saggio del Garignani, a sua volta vittima di un intormentito nella lettura dei documenti; è comunque esatta la distinzione, per funzioni diverse, tra l'assemblea generale e l'istanza ristretta costituita dalla deputazione per le *grazie* (N.d.C.)].

Francia o Castiglia, queste sessioni finali erano come formali e prive di significato, poiché il re dopo avere spremuto tasse dai deputati, era soprattutto ansioso di rispettarli a casa senza ascoltare le loro lagnanze. Ma in molti paesi la sessione finale aveva la massima importanza. Era allora, ed allora soltanto, che il parlamento effettivamente portava a termine i suoi compiti. Poiché era invalsa la consuetudine che nessuno degli accordi precedentemente raggiunti durante l'assemblea venisse considerato definitivo fino alla fine, venivano tutti — le concessioni fatte dagli « stati » alla corona e le concessioni fatte dalla corona agli « stati » — raccolti in un unico grande atto finale, che, dopo essere stato solennemente sancito dalla corona e dagli « stati » similmente nella sessione conclusiva, acquistava forza vincolante.

Questo sistema di « atti finali », « articoli », « capitolazioni », « protocolli », o come venissero chiamati, si riscontra in Scozia, Aragona, Catalogna, Valenza, Sicilia, tutte le Diete germaniche, Svezia, Boemia, Ungheria e Polonia. Come espediente tecnico per forzare la corona e rendere la concessione di tasse dipendente dall'accoglimento delle richieste, esso era ammirabile; ma i suoi inconvenienti sono ovvi, in particolare quello per cui se un parlamento si interrompeva senza giungere ad un « atto finale », tutti i lavori precedenti della sessione erano resi nulli. In ogni caso, tutti questi accordi tra corona e « stati », quasi come trattati tra sovrani indipendenti, illustrano la concezione dualistica dello stato che caratterizza il parlamentarismo di questo periodo nelle sue forme più sviluppate.

La competenza di queste assemblee può raramente essere definita accuratamente, perché non era delimitata da costituzioni sistematiche di tipo moderno. Gli « stati » quasi dappertutto, prima o poi, strapparono dai loro governanti riconoscimento scritto dei propri diritti, in questa o quella materia; e, a parte ciò, la legge non scritta di usanze e precedenti generalmente fissava per essi una certa sfera di attività, più o meno incontestabile.

Ma al fondo ogni cosa dipendeva dalla sempre mutevole situazione politica e dalla sempre oscillante bilancia di potere tra corona e « stati ». Quando la corona si sentiva forte abbastanza, era incline a dimenticare, negare, ignorare diritti parlamentari scomodi, non importa se basati su consuetudini o sacri testi. E quando il principe era debole, o in minorità, o malamente indebitato, o il paese in una

grande crisi, gli « stati » erano essi a menare la danza, ad estendere il loro raggio d'azione quasi senza limiti, o persino a sequestrare virtualmente il governo. Quando la corona era in auge, il parlamento era debole, e viceversa — questa è la regola più generale che si può delineare in materia.

La più costante ed importante attività degli « stati » era la concessione di tasse. *Landtage sind Geldtage* — questo detto germanico può ben essere applicato a quasi tutti i parlamenti. Quasi dappertutto (salvo in Russia, Danimarca, e Norvegia), fu riconosciuto il principio che, a parte le antiche entrate feudali e demaniali, non potevano imporsi tasse senza il consenso degli « stati ». Ed era sfruttando il potere della borsa che non solo il parlamento inglese, ma anche molti di quelli continentali, si elevarono ad un alto grado di potere ed indispensabilità. Si può dire che nella maggior parte dei paesi il solo diritto degli « stati » a concedere tasse fu, nel complesso, ben preservato fino al XVII secolo. C'è comunque la ben conosciuta eccezione della Francia, dove gli « Stati Generali » persero questo potere dal 1440 in poi, e gli « Stati provinciali », circa dallo stesso periodo, potevano poco più che dibattere come potessero essere pagate meglio tasse che non potevano essere evitate.

La seconda fondamentale sfera di attività parlamentare era in campo legislativo. Tutte queste assemblee avevano almeno qualche influenza in questo campo, attraverso il loro diritto a presentare petizioni e rimostranze (*cahiers de doléances, grievés, agravis, postulata, gravamina*), che anche in paesi come la Francia forniva lo stimolo ed il materiale per una grande quantità di legislazione regia. Gli « Stati Generali » francesi e le Cortes castigliane e portoghesi nell'ultimo periodo a malapena andavano oltre ciò. Ma niente potrebbe essere più erroneo dell'assunzione spesso fatta (da scrittori la cui conoscenza dei sistemi continentali arriva a stento oltre la Francia e la Castiglia) secondo cui il parlamento inglese fosse la sola assemblea dell'epoca che dimostrava come ottenere effettivo potere legislativo facendo dipendere le concessioni di denaro dal soddisfacimento delle rimostranze, e formulando le sue richieste nella forma di *bills* pronti a diventare leggi, non appena ricevuta la sanzione regia. Di fatto, entrambi questi espedienti venivano ad essere praticati nella maggior parte dei parlamenti continentali: nei regni orientali della Spagna, Sicilia, gli stati tedeschi, Svezia,

Polonia, Boemia e Ungheria. Generalmente, ciò non escludeva una certa quantità di legislazione da parte della Corona senza la sanzione degli « stati »; ma, d'altra parte, in Germania, almeno in certi ambiti gli stati potevano legiferare senza la sanzione della corona. Ordinariamente, era largamente diffuso il principio che tutte le leggi più importanti dovessero essere fatte soltanto col consenso e la partecipazione del parlamento; e c'erano regni come la Polonia o l'Aragona in cui questo principio era strettamente osservato.

In terzo luogo, vi era un vasto arco di funzioni che la maggior parte dei parlamenti talvolta si arrogavano, specialmente in tempi di crisi e confusione, alcune delle quali erano esercitate per lungo tempo da alcune di queste assemblee. Le relazioni internazionali erano una materia in cui i più degli « stati » reclamavano voce in capitolo. Essi volevano essere consultati circa la guerra, la pace, alleanze, trattati; anzi, talora inviavano e ricevevano ambascierie, arruolavano eserciti, e concludevano pace o alleanze di propria competenza autorità. Similmente, la storia della maggior parte dei parlamenti mostra tentativi di dettare la scelta dei consiglieri del principe, o di strapparli un consiglio formalmente eletto dagli « stati » (che i re svedesi dovettero subire per gran parte del XVIII secolo).

Ci sono molti casi di parlamenti che nominavano il reggente, stabilivano la successione al trono, o che addirittura, per lungo periodo, eleggevano liberamente i loro governanti. Perfino più comune era l'uso che gli « stati » prescrivessero come si dovessero spendere le tasse che essi accordavano, o organizzassero l'imposizione e la riscossione per mezzo di propri agenti e tesorieri. Molti parlamenti (i regni orientali della Spagna, Linguadoca, Bretagna, stati germanici) giunsero ad avere uno *staff* permanente di propri ufficiali, ed a prendere larga parte non soltanto nella amministrazione finanziaria, ma anche in quella generale del paese. Infine, l'assunto talora sostenuto che il parlamento inglese soltanto abbia combinato le funzioni di un corpo legislativo e preposto alla concessione di tasse con quelle di un'alta corte di giustizia, non è in alcun modo vero: molte assemblee di « stati » continentali presentano la stessa combinazione di funzioni (in Aragona, Polonia, e universalmente tra gli stati tedeschi).

È altresì un errore, e non infrequente, supporre che gli « stati » continentali ebbero una morte prematura, come in Francia e che

la sola Inghilterra conservò il suo parlamento ininterrottamente fino ai tempi moderni. È vero che il XVII secolo e l'inizio del successivo videro l'estinzione di non pochi dei vecchi parlamenti. Essi scomparvero nella maggior parte delle province francesi (sotto Richelieu e Luigi XIV), in Portogallo (dopo il 1697), nei regni orientali spagnoli (1707-14), Napoli (dopo il 1643), in Piemonte (dopo il 1582), in Savoia (dopo il 1766), in alcuni dei territori tedeschi, come la Baviera (dopo il 1669), in Danimarca e Norvegia (dopo il 1661), in Russia (dopo il 1682). Ma essi sopravvissero fino alla Rivoluzione francese in molti casi: in una dozzina di province francesi, in Castiglia, Navarra, Sicilia, Repubblica olandese, Belgio, Dieta imperiale tedesca, in molti stati tedeschi, (come in Sassonia, Hannover), in Austria, Boemia, Ungheria, Polonia e Svezia. Nella più parte di questi casi, invero, la mano del monarca fu pesante con essi, e gli « stati » sembrarono sprofondati in letargo o colpiti da paralisi. Ma in alcuni casi — soprattutto in Svezia, Polonia, Ungheria, e tra gli stati tedeschi, specialmente in Württemberg — i vecchi parlamenti continuarono a mostrare una grande vitalità ed attività fino alla fine...