numero 2/2025

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-A6C

costituzionalismo britannico e irlandese

Teoria e storia costituzionale

La Corona inglese e l'amministrazione del regno

Paolo Rondini
Professore Associato di Storia del diritto medievale e moderno, Università di Milano Bicocca

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

La Corona inglese e l'amministrazione del regno**

di Paolo Rondini*

Abstract (Ita): Il ruolo svolto dalla Corona nel plasmare l'evoluzione e il funzionamento della pubblica amministrazione è cambiato sensibilmente nel corso dei secoli, in piena sintonia con la trasformazione del sistema di governo del personal government medievale, basato sugli uffici della Royal Household, in quello della conciliar administration di età moderna incentrato sul Privy Council e con la successiva emersione del cabinet government e delWestminster model. Gli assetti del sistema amministrativo inglese sono mutati sulla base di un lento e graduale processo evolutivo, senza cesure traumatiche e per mezzo di riforme ispirate a un prudente pragmatismo, che sono state implementate sfruttando l'intrinseca flessibilità del sistema e la sua capacità di adattamento alle circostanze concrete. In particolare, tre sono stati gli snodi cruciali nella storia amministrativa inglese: la conquista normanna; l'età dei Tudor e degli Stuart; l'epoca delle economical reforms iniziate alla fine del Settecento, che portarono alla nascita di un moderno civil service di funzionari di professione.

Abstract (Eng): The role played by the English Crown in shaping the evolution and practical functioning of the public administration offices has changed significantly over the centuries, in line with the transformation of the medieval monarchical rule, based on the offices of the Royal Household, into the conciliar government centred on the Privy Council and the subsequent emergence of the cabinet system government and the Westminster model. The structure of the English administrative system has evolved through a slow and gradual process, without traumatic breaks and by means of reforms inspired by cautious pragmatism. Three turning points were particularly decisive in English administrative history: the Norman conquest; the Tudor and Stuart periods; and the era of the late-eighteenth-century economical reforms, which led to the emergence of a modern civil service of professional civil servants.

Parole chiave: Monarchia; Governo; Pubblica amministrazione

Keywords: Monarchy; Government; Public administration

Sommario: 1. Regnare e governare. Alcune premesse sul ruolo della Corona nell'evoluzione del sistema amministrativo inglese; 4. Riformare con moderazione: le rivoluzioni del XVII secolo e il trionfo del pragmatismo

1. Regnare e governare. Alcune premesse sul ruolo della Corona nell'evoluzione del sistema amministrativo inglese

L'enfasi tradizionalmente impiegata dai giuristi inglesi nel ricostruire gli aspetti salienti della storia britannica in un'ottica di tipo politico-istituzionale ha fatto passare spesso in secondo piano molte delle questioni relative al ruolo svolto dalla Corona nella gestione degli organi amministrativi del regno, soprattutto con riferimento ai limiti in cui potevano incorrere i sovrani nel rendere esecutive le loro decisioni e nel condizionare le *routines* di funzionamento degli uffici pubblici[1]. A tale proposito, appare opportuno svolgere alcune considerazioni di carattere preliminare.

1.1. Una pubblica amministrazione senza regole?

In primo luogo va rilevato come in Inghilterra il sistema di governo del territorio si sia sviluppato nel corso dei secoli in assenza di una chiara distinzione fra diritto pubblico e pri-

** Contributo sottoposto a double blind review.

* Professore Associato di Storia del diritto medievale e moderno, Università di Milano Bicocca

[1] In tal senso concordano: S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History of Mediaeval England*, Oxford, Blackwell, 1952, p. V; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government. Administrative Changes in the Reign of Henry VIII*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969, pp. 1-3.

a amministrazione. Tale circostanza è da imputare – in gran parte – a un triplice ordine di motivi: 1) la precoce formazione in epoca medievale di un complesso indivisibile e indifferenziato di norme di *common law*, che vincolavano tutti i sudditi – senza differenze di status o di ruoli fra funzionari e semplici cittadini – e che erano oggetto della giurisdizione ordinaria; 2) una secolare evoluzione degli organi del *central executive* (*RoyalHousehold*, *King's Council*, *Exchequer*, ecc.) e di quelli territoriali (sceriffi, giudici di pace, luogotenenti regi, ecc.) frutto non solo di riforme appositamente concepite dalla Corona e dal Parlamento, ma anche di un processo endogeno di graduale adattamento ai cambiamenti politici, sociali ed economici; 3) il ricorso a modelli organizzativi degli enti pubblici tali da consentire loro di svolgere al contempo funzioni amministrative e giudiziarie, come avvenne nel caso delle cosiddette *revenue courts* create durante il regno di Enrico VIII per gestire i beni confiscati alla Chiesa e le terre della Corona (le corti di *Augmentations*, *General Surveyors*, *First Fruits and Tenths*)[2].

1.2. Il governo centrale e locale.

Un'ulteriore considerazione di natura preliminare concerne, poi, il fatto che il sistema inglese ha conservato a lungo i caratteri di un'organizzazione autorevole ed efficiente a livello centrale, ma allo stesso tempo fortemente decentralizzata in ambito locale, in virtù del coinvolgimento delle *élites* delle contee e dei borghi nell'attuazione delle politiche nazionali e nella tutela dell'ordine pubblico. In questo schema di tipo 'partecipativo' l'interazione fra la Corona e le istituzioni di vario ordine e grado avveniva sulla base sia di relazioni di tipo gerarchico sia di un sistema di negoziazioni e compromessi, visto che il processo di formazione e consolidazione degli organi centrali procedeva in concomitanza con il rafforzamento delle autorità periferiche e all'insegna della coabitazione fra vecchi e nuovi uffici, come avvenne nel caso delle contee, quando gli sceriffi e i giudici di pace – tradizionalmente espressione della *gentry* e dei magnati – furono affiancati dai luogotenenti del re e dai funzionari parrocchiali utilizzati dai Tudor per rinsaldare il loro controllo sul territorio[3].

Un diverso modo di concepire la pubblica amministrazione – in senso più verticistico e unitario – emerse solo alla fine del Settecento, con la stagione delle cosiddette *economical*

[2] Cfr.: E.G. Henderson, *Foundations of English administrative law. Certiorari and Mandamus in the Seventeenth Century*, Cambridge, Harvard University Press, 1963, pp. 46-116; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 165, 211, 222; H. Parris, *Studi di storia dell'amministrazione nella Gran Bretagna dell'Ottocento*, in *Quaderni storici*, vol. 6, n. 18, 1971, pp. 641-653, in particolare pp. 643-644; N. Chester, *The English Administrative System, 1780-1870*, Clarendon, Oxford, 1981, pp. I-II; G. Harriss, *Political society and the growth of government in late medieval England*, in *Past and Present*, vol. 138, n. 1, 1993, pp. 28-57, in particolare p. 33; A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 153-170; S. Cassese, *The Administrative State in Europe*, in A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (eds.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, I, *The Administrative State*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 57-96, e in particolare pp. 57, 62-65; M. Loughlin, *Evolution and Gestalt of the State in the United Kingdom*, in A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (eds.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, I, cit., pp. 451-492, in particolare pp. 451-452, 468-472.

[3] Cfr.: W.S. Holdsworth, *A history of English law*, IV, 4, London, Methuen, 1921, pp. 111-112, 122-133; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., p. 1; G.E. Aylmer, *The king's servants. The civil service of Charles I, 1625-1642*, Londra, Routledge, 1974, pp. 440-445; G. Harriss, *Political society*, cit., pp. 32-33; H. Langeluddecke, *Law and Order in Seventeenth-Century England. The Organization of Local Administration during the Personal Rule of Charles I*, in *Law and History Review*, vol. 15, n. 1, 1997, pp. 49-76, in particolare pp. 49-50; S. Bridgen, *New worlds, lost worlds. The rule of the Tudors, 1485-1603*, London, Penguin Press, 2000, pp. 13-14; D. Starkey, *Crown and Country. A History of England through the Monarchy*, London, HarperPress, 2010, pp. 254-255; M. Loughlin, *Evolution and Gestalt of the State*, cit., pp. 452-455, 468, 472-473.

orms e in conseguenza della crescente assunzione di responsabilità da parte dello Stato nella gestione dell'economia, della salute pubblica e di altri aspetti della vita dei cittadini. Prima di allora, il paese fu 'governato' dal centro, ma 'amministrato' localmente – in base al principio del *self-government at the King's command* – da parte di funzionari di nomina regia che non erano solo una mera emanazione della Corona, perché provenendo in massima parte dalle fila dei *knights of the shires* e dei maggiorenti delle città erano in grado di ben rappresentare gli interessi delle varie comunità[4].

Ciò che accomunava ogni tipo di autorità amministrativa era il fatto di dover operare all'interno della cornice 'nazionale' delle regole di *common law*, che non potevano essere modificate senza il consenso del Parlamento. Per il resto, fino alla fine del XVIII secolo i sovrani e le Camere lasciarono ampi margini di autonomia agli enti locali, limitandosi ad adottare – su loro specifica richiesta – solo le *ordinances* regie e i *local* (o *private*) *bills* parlamentari che fossero necessari a regolamentare lo svolgimento di nuove funzioni destinate a risolvere problemi contingenti (recinzione delle terre comuni, costruzione di infrastrutture, manutenzione di edifici e porti, ecc.)[5].

1.3. Il concreto esercizio dell'influenza monarchica.

La capacità della Corona di orientare in senso decisivo l'operato degli organi amministrativi poteva variare, poi, in relazione a diversi fattori di natura giuridica e politica.

Nell'età medievale, per esempio, mancavano regole chiare in merito all'esercizio delle prerogative regie in ambito amministrativo, né esisteva ancora un apparato di uffici ben organizzato burocraticamente, mentre eventi come la guerra dei cento anni o quella delle due rose contribuirono a indebolire sensibilmente l'autorità della monarchia. In seguito, i Tudor furono i primi sovrani a muoversi nella prospettiva di una monarchia assoluta dell'età moderna, vale a dire in modo da consolidare il potere esecutivo servendosi di istituzioni create *ex novo* e dotando quelle preesistenti di nuove competenze e strumenti d'azione. Tuttavia, ci vollero molti secoli per vedere comparire sulla scena un vero *trained civil service*, organizzato in senso gerarchico e basato su apparati stabili di funzionari professionali, cioè di veri e propri burocrati che formassero un gruppo sociale omogeneo per composizione e interessi. A livello locale i membri della *gentry* e i magnati cittadini continuarono a ricoprire per lungo tempo incarichi di primo piano, in via amatoriale e senza essere retribuiti dallo Stato, in parte perché tenuti a farlo in base alle consuetudini e in parte per un senso dell'onore e di fedeltà verso la monarchia. I *grand commis* del regno, invece, erano più che altro espressione dell'aristocrazia, del clero, dei grandi latifondisti e del ceto dei giuristi. Tutti questi funzionari erano servitori del re, ma non dei *public servants* in senso moderno, perché la lealtà verso il sovrano ancora non implicava anche quella verso la collettività e il bene comune[6].

[4] In proposito si rinvia alle fonti già citate nella nota precedente.

[5] In tal senso si veda: W.S. Holdsworth, *A history of English law*, IV, 4, cit., pp. 71-72; H. Parris, *Una burocrazia costituzionale. L'esperienza amministrativa dello Stato britannico e la sua evoluzione dal '700 ad oggi*, Milano, Edizioni di Comunità, 1979, pp. 239-240, 243; H. Langeluddecke, *Law and Order*, cit., p. 49; M. Loughlin, *Evolution and Gestalt of the State*, cit., pp. 468-469.

[6] Cfr.: W.S. Holdsworth, *A history of English law*, cit., IV, 4, pp. 163-165; S.B. Chrimes, *English constitutional history*, London, Oxford University Press, 1965, pp. 136-138; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., p. 467; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 53-54, 323-327, 351; M. Loughlin, *Evolution and Gestalt of the State*, cit., pp. 472-473.

L'influenza concretamente esercitata della Corona nei confronti di tali *King's servants* era condizionata, altresì, dalle specifiche modalità con cui erano attribuiti gli incarichi pubblici. Nel caso della *tenure for life* e di quella *for good behaviour*, per esempio, era difficile dimostrare l'esistenza di condotte che giustificassero il ricorso a trasferimenti, pensionamenti o licenziamenti. E persino la *tenure at King's pleasure* poteva risultare di fatto vitalizia, perché i funzionari nominati con questa procedura operavano in qualità di agenti esecutivi della Corona nello svolgere ruoli politici di alto livello e, se avessero servito bene gli interessi dei sovrani, sarebbe stato problematico allontanarli senza un valido motivo. Né va trascurata la circostanza che talvolta – in virtù di una concezione patrimonialistica – la titolarità degli uffici poteva essere oggetto di trattative private fra cittadini, sotto forma di accordi di compravendita o di reversibilità nelle cariche (in caso di morte o pensionamento del singolo funzionario)[7].

Di fatto, fino alla stagione delle riforme tardo-settecentesche il paese fu governato dalla Corona e dai suoi ministri con il ricorso a una ristretta compagine di uffici centrali e locali, che dovevano svolgere una complessa moltitudine di ruoli in assenza di un chiaro riparto di competenze, nonché con l'impiego di funzionari che spesso erano dei dilettanti scelti in ragione del loro status sociale o economico. Se, poi, per tutto il Medioevo i sovrani si servirono solo dei vari organi espressione della *Royal Household* e della *Curia regis* (come la *Chamber*, il *Wardrobe*, il *Treasurer*, lo *Justiciar*, ecc.), in seguito i cambiamenti attuati all'inizio dell'età moderna dai Tudor portarono alla nascita di nuovi enti che operavano *out of court*, cioè al di fuori del cosiddetto sistema di *household government*, ampliando così il perimetro d'azione della macchina amministrativa e favorendo il graduale passaggio al metodo del *conciliar government* incentrato sul *Privy Council*. Si trattava, comunque, di un insieme ancora limitato di apparati, che presentava tutti i difetti tipici delle amministrazioni poco sofisticate e non ben strutturate in senso gerarchico e burocratico (ripetitività e rigidità delle procedure, scarsa flessibilità operativa, lungaggini nel disbrigo degli affari, diffuso assenteismo, proliferare di uffici sinecure, ecc.)[8].

Alla fine del Settecento, invece, emerse con forza la necessità di adattare la gestione del *public service* alle nuove problematiche di natura sociale, economica e giuridica che stavano emergendo per effetto della rivoluzione industriale e del conseguente inurbamento (assistenza ai poveri; manutenzione di strade, fognature ed edifici; vigilanza sulle condizioni di lavoro nelle fabbriche e nelle miniere; sanità ed istruzione; ecc.). Allo stesso tempo, i pari del regno e i *gentlemen* locali erano sempre più restii a svolgere – gratuitamente e senza adeguate competenze tecniche – funzioni che stavano diventando estremamente complesse e gravose sotto il profilo attuativo e delle responsabilità legali. La circostanza, poi, che la gestione del potere esecutivo non fosse più nelle mani del re e dei suoi stretti consiglieri,

[7] Per ulteriori ragguagli si rinvia alle osservazioni di: E. Cohen, *The Growth of the British Civil Service, 1780-1939*, London, Allen, 1941, pp. 25-29; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 3-9, 71, 96-97, 105-110, 123-140, 460-464; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants. Government and the Civil Service under Charles II, 1660-1685*, Oxford, Oxford University press, 2002, cit., pp. 84, 87-98; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 131-140.

[8] Cfr.: B. Lyon, *A Constitutional and Legal History of Medieval England*, New York, Harper&Row, 1960, pp. 138-165, 244-273, 351-369, 409-412, 504-511; E.G. Henderson, *Foundations of English administrative law*, cit., pp. 9-11; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 1-2, 18-37, 70-72, 91-97, 134-138, 150, 201-202; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 422-425, 453-461.

ento a riformare radicalmente l'organizzazione della pubblica amministrazione, per trasformarla in un moderno *permanent civil service* di stampo nazionale, burocratico, altamente professionale e non più sottoposto all'influenza della Corona, così da assicurare una gestione maggiormente efficiente della macchina statale e assecondare le esigenze delle *upper* e *middle classes* in ascesa[9].

2. Tre momenti di svolta nella storia amministrativa inglese: la conquista normanna, l'avvento dei Tudor, le *Economical Reforms*.

Gli assetti del sistema amministrativo inglese mutarono nel corso dei secoli sulla base di un lento e graduale processo evolutivo, senza attraversare traumatiche fasi di rottura contrassegnate dall'attuazione di riforme radicali. Nemmeno le innovazioni introdotte in seguito alla *English Civil War* del XVII secolo si possono considerare del tutto 'rivoluzionarie', perché i riformatori dell'*Interregnum* avevano comunque una visione del sistema di governo che non si discostava poi molto da quella dei fautori dell'assolutismo monarchico: gli interessi in gioco erano pur sempre quelli di una pubblica amministrazione formata in gran parte da persone provenienti dai ceti degli aristocratici, delle *élites* mercantili cittadine, della *gentry*, dei giuristi di *common law* e di *equity*. La composizione del *central executive* fu sicuramente stravolta dall'abolizione della monarchica e di numerosi organi dell'amministrazione regia (come il *Privy Council* e la *House dei Lords*), ma con la Restaurazione si tornò agli assetti del periodo prerivoluzionario, conservando solo poche delle nuove istituzioni dell'era repubblicana (come il *Board of Excise* istituito nel 1643 per riscuotere le imposte indirette)[10].

Di portata ben più incisiva furono, invece, le innovazioni attuate in altri tre snodi cruciali della storia inglese: i decenni successivi alla conquista normanna, l'età dei Tudor, la fase delle già citate *economical reforms*.

Guglielmo il Conquistatore e i suoi successori promossero quella che è stata definita la prima «*administrative revolution*» inglese[11]. La formazione di una monarchia di tipo feudale basata su un'organizzazione statuale di stampo centralistico e sul principio del *personal government* dei sovrani implicava che la Corona si servisse di uomini di sua fiducia provenienti dai ranghi della *Royal Household* e della *Curia Regis*, dando così luogo al sistema di *household government*, in cui la forza trainante era l'iniziativa del re e dei suoi più fedeli consiglieri (*Justiciar*, *Chancellor*, *Treasurer*, *Keeper of Privy Seal*, ecc.). Persino nei frangenti in cui l'autorità della Corona fu indebolita sensibilmente a vantaggio di altri attori della scena politica,

[9] In tal senso concordano: G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., p. 467; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 323-324; G.W. Bernard, *Court and government*, in Idem, *Power and Politics in Tudor England*, Ashgate, Aldershot, 2000, pp. 129-133, in particolare p. 129.

[10] Cfr.: S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 242-243; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., p. 424; G.E. Aylmer, *The State's Servants. The Civil Service of the English Republic, 1649-1660*, London, Routledge, 1973, pp. 16-25, 47-54, 174-180, 324-328; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., p. 436; J. Clare, *Introduction: from Republic to Restoration*, in J. Clare (ed.), *From Republic to Restoration. Legacies and Departures*, Manchester, Manchester University Press, 2018, pp. 1-22, in particolare pp. 1-3; B. Worden, *1660: restoration and revolution*, in J. Clare (ed.), *From Republic to Restoration*, cit., pp. 23-52, in particolare p. 23.

[11] G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 422-425, 461.

come i baroni o il Parlamento durante la guerra delle due rose, il principio della *personal direction* dei sovrani non fu mai messo in discussione seriamente[12].

Un secondo momento di svolta fu quello delle riforme promosse durante il regno di Enrico VIII dal cardinale Thomas Wolsey e dal *King's Secretary* Thomas Cromwell, sfruttando la convinzione radicatasi nell'*establishment* e fra i sudditi – dopo la fine degli scontri fra i sostenitori dei Lancaster e degli York – che l'ordine pubblico e la pace sociale fossero degli interessi di primaria importanza da tutelare. Wolsey e Cromwell diedero un forte impulso alla nascita di un moderno Stato nazionale, in cui il sistema di governo incentrato sugli organi della *Household* iniziò a trasformarsi progressivamente in quello del *conciliar government*, dove il *Privy Council* era chiamato a svolgere funzioni consultive ed esecutive sempre più importanti, mentre in pari tempo aumentava il numero degli enti funzionalmente separati e autonomi dalla Casa Reale (come nel caso delle già citate *revenue courts*)[13].

Un ruolo altrettanto determinante nel modificare i rapporti tra la Corona e la pubblica amministrazione lo svolsero, poi, le innovazioni introdotte dal Parlamento a partire dalla fine del Settecento. Le riforme attuate in quel contesto contribuirono non solo a eliminare ciò che del vecchio sistema amministrativo medievale era sopravvissuto, ma anche a favorire l'affermazione di un nuovo modello organizzativo basato sull'esistenza di una pluralità di grandi dipartimenti di Stato (il *Treasury*, i *Secretaries*, i *Revenue Offices*, ecc.), ciascuno dei quali era gestito da un singolo ministro direttamente responsabile per le sue decisioni e per quelle dei suoi sottoposti nei confronti del Parlamento e dei tribunali ordinari, ma non più della Corona. Inoltre, iniziarono a essere poste le basi per la formazione di un moderno *civil service*, formato da funzionari che non fossero esclusivamente di nomina regia o scelti dai loro diretti superiori con vari meccanismi di cooptazione (come il *patronage* o la reversibilità degli incarichi), bensì dei veri burocrati di professione titolari di ruoli ben definiti, selezionati sulla base di concorsi pubblici e stipendiati dallo Stato sotto il controllo del Parlamento[14].

In questo lungo processo evolutivo non tutti i sovrani furono nella condizione di poter esercitare le loro prerogative sino al punto di riuscire a svolgere un ruolo di primo piano nel dettare le linee di politica generale e nel gestire gli affari di Stato, mantenendo un saldo controllo sugli apparati amministrativi. La lunga fase di passaggio dal Medioevo all'età moderna fornisce una significativa conferma in tal senso, perché fu contrassegnata da fasi altalenanti di crescita e di declino del potere centrale, a dispetto dell'espansione in numero

[12] Per una conferma in tal senso si veda: T.F. Tout, *Chapters in the Administrative History of Mediaeval England. The Wardrobe, The Chamber and the Small Seals*, Manchester, Manchester University Press. 1920, pp. 10-12; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 1-2, 18-26, 33-37, 70-79, 129-131, 150-162, 201-202; B. Lyon, *A Constitutional and Legal History*, cit., pp. 138-165, 586-595; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., p. 424; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 422-425, 461; G. Harriss, *Political society*, cit., pp. 33-36; D. Starkey, *Crown and Country*, cit., pp. 142-144, 173-180, 214-230, 254-270.

[13] Così riferiscono: W.S. Holdsworth, *A history of English law*, IV, 4, cit., pp. 163-165; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 161-122, 267-270; S.B. Chrimes, *English constitutional history*, cit., pp. 120-123; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 2-3, 425-426; D. Starkey, *After the 'Revolution'*, in C. Coleman, D. Starkey (eds.), *Revolution reassessed. Revisions in the History of Tudor Government and Administration*, Clarendon Press, Oxford, 1986, pp. 198-209**,** in particolare pp. 198-201.

[14] Per un'analisi più approfondita degli effetti di tali riforme: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, *The Crown*, Oxford, Clarendon press, 1892, pp. 4-5; E. Cohen, *The Growth of the British Civil Service*, cit., pp. 19-21; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 424- 426; G.E. Aylmer, *The king's servants*, cit., pp. 76, 83, 89-93; H. Parris, *Una burocrazia costituzionale*, cit., pp. 67-74, 108-122, 140-154, 166.

e dimensioni dei suoi organi: sotto la guida di monarchi autorevoli la *Household* e il *King'sCouncil* erano formati da amministratori esperti e impegnati attivamente nell'attuare le direttive regie; ma nei momenti di debolezza della Corona gli organi del *central executive* non furono sempre in grado di esercitare un controllo efficace sul funzionamento della pubblica amministrazione. D'altra parte, fino alle rivoluzioni del Seicento la monarchia dovette contenere ripetutamente i tentativi di limitare l'esercizio delle prerogative regie e del *personal government* posti in essere da quei corpi intermedi della società che invocavano il rispetto dei principi di rilevanza costituzionale, quali il *rule of law* o il primato del Parlamento in campo fiscale[15].

3. Il controllo degli apparati amministrativi: dalla *Curia Regis* al *Privy Council*.

3.1. L'età medievale.

Uno dei più importanti organi di governo di cui la Corona si servì a lungo per amministrare il regno fu il Consiglio del re.

In epoca normanna la *Curia Regis* operava come un organo consultivo, senza assumere provvedimenti di natura esecutiva diretti a implementare le decisioni assunte dai sovrani e dai loro ministri. L'unico titolare del potere di governare era il monarca, che lo esercitava con l'aiuto di pochi consiglieri di sua fiducia e degli organi della *Household*, mentre gli altri *king's councillors* si limitavano a fornire dei pareri senza essere coinvolti nell'attuare le principali risoluzioni politiche, che non erano ancora deliberate *in Council*. Tuttavia, già a partire dal periodo angioino iniziarono a formarsi le prime istituzioni amministrative che non erano emanazione diretta della *Household* e della *Curia Regis*, in un processo influenzato non solo dalle pressioni esercitate dai baroni per limitare i poteri della monarchia, ma anche dalla variabile autorevolezza dei sovrani e dall'impegno da essi concretamente profuso nel governare. Il concreto esercizio del *personal government* era condizionato, poi, dalla progressiva riduzione delle entrate fiscali espressione delle prerogative regie (diritti feudali di *Escheat*, *Wardship* e *Purveyance*; dazi doganali; imposte sulle *Crown's Lands*) e dalla crescente dipendenza della Corona dall'appoggio finanziario del Parlamento in materia di tassazione diretta e di finanziamenti straordinari (i *subsidies*). A ogni modo, durante il tardo Medioevo la struttura della macchina amministrativa e il suo funzionamento non subirono alterazioni di natura radicale: in presenza di particolari necessità furono creati nuovi organi di governo, mentre altri videro mutare i loro ruoli e prassi operative, ma tutto ciò avvenne senza che il sistema subisse dei drastici cambiamenti. La preoccupazione principale della Corona e dei suoi oppositori fu sempre quella di stabilire chi dovesse assumere le decisioni

[15] Cfr.: T.F. Tout, *Chapters in the Administrative History of Mediaeval England*, cit., pp. 11, 239-243; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. V-VI, 86-93, 243-244; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 10, 15-19, 35; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 425-426, 453-457; D. Starkey, *Crown and Country*, cit., pp. 267-270.

politiche e assicurare il corretto funzionamento degli apparati amministrativi, contrastando abusi, corruzione e inefficienze[16].

3.2. La *golden age* dei Tudor e degli Stuart.

Solo con l'avvio della stagione delle riforme promosse durante il regno di Enrico VIII – prima dal Cardinale Wolsey con le *Ordinances of Eltham* del 1525-26 e poi dal *King's Secretary* Cromwell nel decennio 1530-40 – vi fu una cesura con il passato, anche se non si può parlare di una vera e propria 'rivoluzione' attuata sotto l'egida della Corona, quanto dell'inizio di una nuova fase della storia inglese all'insegna di un «*modified medievalism*», vale a dire di un cambiamento perseguito nel segno della continuità con la tradizione[17].

Il baricentro dell'organizzazione istituzionale e amministrativa iniziò a spostarsi lentamente dalla *Household* al *Privy Council*, favorendo l'ascesa del sistema del *conciliar government*, in cui i *councillors* erano chiamati a ricoprire un ruolo sempre più importante, svolgendo una serie di compiti di natura non solo consultiva, ma anche esecutiva, giudiziaria e di coordinamento fra i dipartimenti in cui si stava progressivamente articolando l'apparato statale. La vita politica continuò a ruotare attorno alla corte, ma la gestione degli affari di Stato era affidata anche a enti separati dalla Casa Reale, sebbene formati ancora da fedeli servitori del re. Nel caso del *Council*, in particolare, i primi sovrani Tudor compresero l'utilità di poter disporre di un numero sempre più ampio di consiglieri fidati ed esperti, a cui delegare l'assunzione di provvedimenti di carattere amministrativo, a condizione però che si trattasse di dare esecuzione a risoluzioni già prese dal monarca (agendo in suo nome e con poteri limitati) o comunque di adottare provvedimenti che non fossero diretta espressione delle prerogative regie, perché in tal caso si sarebbero dovuti astenere dall'operare autonomamente[18].

L'attribuzione al Consiglio del re di nuove funzioni di tipo esecutivo ne provocò, poi, la progressiva istituzionalizzazione. Per lungo tempo tale consesso aveva operato senza una composizione stabile, venendo convocato a discrezione del sovrano in versione ristretta

---

[16] Maggiori ragguagli sul ruolo del *King's Council* e sulle entrate della Corona in epoca medievale si possono rinvenire in: A.V. Dicey, *The Privy Council*, London, MacMillan, 1887, pp. 2-17, 29-32, 45-71; T.F. Tout, *Chapters in the Administrative History of Mediaeval England*, cit., pp. 10-22, 93-99, 128-129, 139, 178-187; W.S. Holdsworth, *A history of English law*, I, 1, cit., pp. 32-49; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 18-37, 45-53, 70-72, 91-100, 129-134, 150-163; B. Lyon, *A Constitutional and Legal History*, cit., pp. 138-151; H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, Penguin, Londra 1961, pp. 24-25, 38-39, 46-55; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., p. 317; G.E. Aylmer, *The State's Servants*, cit., p. 24; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 422-428; J.D. Alsop, *The Structure of early Tudor finance, c. 1509-1558*, in C. Coleman, D. Starkey (eds.), *Revolution reassessed*, cit., pp. 135-162, in particolare pp. 149-157; G. Harriss, *Political society*, cit., pp. 37-38.

[17] In proposito concordano: T.F. Tout, *Chapters in the Administrative History of Mediaeval England*, cit., pp. 239-243, 312-316; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 242-243; W.S. Holdsworth, *A history of English law*, IV, 4, cit., pp. 163-165; C. Coleman, *Introduction. Professor Elton's Revolution*, in C. Coleman, D. Starkey (eds.), *Revolution reassessed*, cit., pp. 1-11, in particolare pp. 2-5; D. Starkey, *After the 'Revolution'*, cit., pp. 198-201.

[18] Sul *government by Council* si veda: A.V. Dicey, *The Privy Council*, cit., pp. 80-90, 318-319; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. pp. 163-164, 185-186, 197-198, 216-217; G.L. Harriss, P. Williams, *A Revolution in Tudor History?*, in *Past and Present*, vol. XXV, 1963, pp. 3-58; S.B. Chrimes, *English constitutional history*, cit., pp. 126-128; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 370-374; G.R. Elton, *Why the History of the Early-Tudor Council remains unwritten?*, in Idem, *Studies in Tudor and Stuart Politics and Government*, I, Cambridge, Cambridge University Press, 1974, p. 308; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 431-432; C. Coleman, *Introduction*, cit., pp. 8-9; J. A. Guy, *The Privy Council: Revolution or Evolution?*, in C. Coleman, D. Starkey (eds.), *Revolution Reassessed*, cit., pp. 59-85, in particolare, cit., p. 60; G. Harriss, *Political society*, cit., pp. 37-38; S. Bridgen, *New worlds, lost worlds*, cit., pp. 105-108.

oppure allargata a tutti i suoi componenti. E se nelle fasi di debolezza della monarchia il *Council* aveva raggiunto un grande livello di potere e di libertà d'azione su impulso dei baroni, sotto regnanti più autorevoli era tornato a essere un ente privo di un'organizzazione stabile e di competenze ben definite. Con l'avvento dei Tudor, però, la Corona iniziò a recepire le raccomandazioni di chi, come Fortescue, invocava la trasformazione del *King's Council* itinerante insieme al re – formato da un consistente numero di persone, di cui solo alcune erano parte di un *inner ring* di consiglieri più fidati – in un organo composto da pochi uomini, chiamati a riunirsi stabilmente a Londra e a operare per gli interessi della Corona e della nazione[19].

Sotto la guida del cardinale Wolsey prese piede la consuetudine per cui alcuni *councillors* operavano stabilmente a Westminster, espletando funzioni giudiziarie nel *Council in the Star Chamber*, mentre altri consiglieri erano chiamati a fare parte dei primi *committees* istituiti allo scopo di svolgere attività che richiedevano competenze amministrative specifiche[20].

In seguito, durante la crisi politica conseguente alla rivolta del *Pilgrimage of Grace* del 1536, il *Principal Secretary* Cromwell convinse Enrico VIII ad accogliere la richiesta dei ribelli di rendere permanente il funzionamento del *Council* in una versione formata solo da dodici membri, scelti fra i principali dignitari laici ed ecclesiastici del regno. In risposta a una situazione emergenziale, quindi, e non come parte di un più ampio disegno di riforme politico-istituzionali, questo ristretto *board of government* fu investito stabilmente di funzioni consultive, esecutive e giudiziarie, per poi essere designato ufficialmente come *Privy Council* in un successivo *order* del 10 agosto 1540, che rendeva obbligatoria la trascrizione in appositi registri dei verbali delle sedute e delle delibere adottate[21].

L'ascesa del *Privy Council* ebbe l'effetto di aumentare le tensioni con i baroni e il Parlamento, soprattutto in merito alla scelta da parte del sovrano dei singoli consiglieri, anche se fino alla guerra civile del Seicento l'opposizione politica contro gli atti del potere esecutivo

[19] J. Fortescue, *The Governance of England, otherwise called The difference between an absolute and a limited monarchy*, Oxford, Clarendon Press 1885, pp. 143, 148, 154-155. In proposito si veda anche quanto rilevato da: A.V. Dicey, *The Privy Council*, cit., 318-319; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 244-259; J.R. Lander, *Council, Administration and Councillors, 1461 to 1485*, in *Bulletin of the Institute of Historical Research*, vol. XXXII, 1959, pp. 138-180; R. Virgoe, *The Composition of the King's Council, 1437–61*, in *Bulletin of the Institute of Historical Research*, vol. XLIII, 1970, pp. 134-160; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 15-19, 33-35, 418-419; C. Coleman, *Introduction*, cit., pp. 7-8; J.A. Guy, *The Privy Council: Revolution or Evolution?*, cit., pp. 60-62; D. Starkey, *Which age of reform*, in C. Coleman, D. Starkey (eds.), *Revolution reassessed*, cit., pp. 13-27, in particolare pp. 14-15; S. Bridgen, *New worlds, lost worlds*, cit., pp. 35-36.

[20] Cfr.: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 86-90; W.S. Holdsworth, *A history of English law*, cit., I, pp. 477-502, e IV, 4, pp. 54-60, 67-70; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 325-326; J.A. Guy, *The Privy Council: Revolution or Evolution?*, cit., pp. 63-69.

[21] Il testo dell'*order in Council* del 1540 si può consultare in N. Harris (ed.), *Proceedings and Ordinances of the Privy Council of England*, VII, 1837, pp. 3-4. In merito al processo di "istituzionalizzazione" del *Privy Council*, si rinvia ai documenti pubblicati in R. Dasent (ed.), *Acts of the Privy Council of England*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1890-1907, in particolare VII, pp. 66-67, VIII, pp. 209, 221, 248, 319, 349, 335-336, e IX, p. 213, e XIII, pp. 52-54, 394-395, e XXIV, pp. 57, 172, nonché alle osservazioni di: A.V. Dicey, *The Privy Council*, cit., pp. 82-84; W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 86-92; W.S. Holdsworth, *A history of English law*, cit., I, pp. 477-502, e IV, 4, cit., pp. 54-67; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 317-324, 329-331, 340-350; G.R. Elton, *Why the History of the Early-Tudor Council remains unwritten?*, cit., p. 308; G.R. Elton, *The Tudor Constitution. Documents and Commentary*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, pp. 96-97; C. Coleman, *Introduction. Professor Elton's Revolution*, cit., pp. 2-4; J.A. Guy, *The Privy Council: Revolution or Evolution?*, cit., pp. 59-62, 69-75; D. Starkey, *After the 'Revolution'*, in C. Coleman, D. Starkey (eds.), *Revolution reassessed*, cit., pp. 199-209**,** in particolare pp. 198-201; S. Bridgen, *New worlds, lost worlds*, cit., pp. 105-108.

non si spinse al punto di mettere in discussione l'organizzazione degli apparati amministrativi o il loro *modus operandi*, perché si trattava pur sempre di scelte che rientravano nella sfera delle prerogative regie. Come attestano le riflessioni di Fortescue, all'inizio dell'età moderna le forze espressione dei corpi intermedi volevano influire sul funzionamento del governo e della pubblica amministrazione, da un lato per contrastare il verificarsi di episodi di abusi o corruzione, dall'altro per attribuire un ruolo preminente a quegli organi che non erano parte integrante della *Royal Household* (come per l'appunto il *Council*) e i cui membri non erano solo *familiares* del sovrano o suoi fedeli cortigiani. In tal modo, il principio del *personal government* poteva subire delle limitazioni sul piano amministrativo senza, però, essere messo in aperta discussione da un punto di vista politico, perché i poteri del re non erano ancora oggetto di contestazioni dettate da motivazioni di natura costituzionale, ma dalla volontà dei magnati (laici ed ecclesiastici) e dei *commons* di instaurare con la Corona un rapporto di reciproca fiducia e di collaborazione nel perseguimento degli interessi nazionali[22].

L'età dei Tudor fu poi un'importante epoca di transizione per l'esercizio del potere esecutivo da parte della Corona, perché dopo la fine della guerra delle due rose il diffuso desiderio di pace e stabilità dei sudditi consentì ai sovrani di ottenere un vasto consenso in favore di riforme dirette a rendere più efficiente l'amministrazione del territorio. Su impulso di Wolsey e Cromwell molte istituzioni del passato furono oggetto di un profondo rinnovamento, se non addirittura esautorate delle loro funzioni in favore di nuovi enti. Con le *Ordinances of Eltham* del 1525-26 il cardinale Wolsey modificò gli assetti della *Household* nel tentativo di stabilizzare il numero dei suoi organi e funzionari, di definirne meglio compiti e ruoli, di allontanare gli incompetenti e i corrotti. Tuttavia, i cambiamenti più importanti avvennero nel decennio 1530-40 sotto la guida di Cromwell, che agì non sulla base di un preciso disegno riformatore concepito nel segno di attuare una netta discontinuità con il passato, bensì per risolvere singoli problemi contingenti, come avvenne nel caso della creazione delle nuove *revenue courts* – *Augmentations*, *General Surveyors*, *First Fruits and Tenths* –

[22] J. Fortescue, *The Governance of England, cit.*, pp. 131-134, 147-149. Inoltre, cfr.: W.S. Holdsworth, *A history of English law*, IV, 4, cit., pp. 163-165; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 219-240, 250; H. Parris, *Una burocrazia costituzionale*, cit., pp. 140-141; D. Strakey, *Which age of reform*, cit., p. 16; G.W. Bernard, *Introduction*, in Idem, *Power and Politics in Tudor England*, Ashgate, Aldershot, 2000, pp. 1-19, e in particolare pp. 1-3; G.W. Bernard, *The continuing power of the Tudor nobility*, in Idem, *Power and Politics in Tudor England*, cit., pp. 20-50, e in particolare pp. 20-23, 28; G.E. Seel, D.L. Smith, *The Early Stuart Kings, 1603-1642*, London-New York, Routledge, 2001, p. 3.

organizzate sul modello delle corti di giustizia e incaricate di gestire, rispettivamente, i beni confiscati alla Chiesa, i benefici ecclesiastici e le proprietà della Corona[23].
Negli anni in cui Cromwell fu al potere tutti i principali uffici pubblici vennero sottoposti alla supervisione non solo del *Privy Council* ma anche del *King's Secretary*, che accrebbe notevolmente la sua importanza, ponendo così le basi per la nascita dei futuri Segretari di Stato. Dal momento che Cromwell godeva della piena fiducia di Enrico VIII e che deteneva le principali cariche del *central executive* (Cancelliere dello Scacchiere, *Lord Privy Seal*, ecc.), egli divenne una sorta di anello di congiunzione fra la Corona e i vari organi statali, riuscendo ad attuare una complessa riorganizzazione degli apparati di governo nel rispetto della formula del *personal government* del re e all'insegna di un nuovo modello di «*conciliar administration*», in cui il Consiglio privato era in grado di influenzare in modo significativo l'operato degli enti amministrativi centrali e locali, visto che molti di essi erano di nomina regia e che i *privy councillors* potevano condurre inchieste in relazione alle condotte dei pubblici ufficiali[24].
Nel perseguire i suoi intenti, poi, Cromwell si servì non solo di strumenti normativi come le *royal proclamations* e gli *orders in Council*, ma anche della legislazione parlamentare, facendo approvare una serie di *statutes* rivolti a dirimere numerose questioni politiche, amministrat-

[23] La *Court of Augmentations* fu creata per gestire i beni dei monasteri cattolici soppressi, operando come un organo al contempo amministrativo e giudiziario del tutto indipendente dalla *Household* e *dall'Exchequer*. Ciò non impedì, peraltro, ai governi di interferire nelle sue decisioni, cercando di controllare l'impiego o la vendita dei beni ecclesiastici confiscati, finché nel 1554 fu presa la decisione di privarla della sua autonomia incorporandola nell'*Exchequer*. La stessa sorte toccò alla *Court of First Fruits and Tenths* – che era stata fondata per raccogliere le imposte sui benefici ecclesiastici non più dovute a Roma – e alla *Court of General Surveyors*, che doveva gestire le "vecchie" terre regie. Cfr.: S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, pp. 262-266; H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 36-41; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 158-159, 173-175, 182-197, 201-226, 235-238, 374-378, 417; C. Coleman, *Introduction. Professor Elton's Revolution*, cit., pp. 2-9 ; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 32-34, 431-432; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants*, cit., pp. 13-14; G.W. Bernard, *Elton's Cromwell*, in Idem, *Power and Politics in Tudor England*, Ashgate, Aldershot, 2000, pp. 108-128, in particolare pp. 109-114, 116-117, 120-121; J.A. Guy, *The Privy Council*, cit., p. 60; D. Starkey, *After the 'Revolution'*, cit., pp. 198-207; J.D. Alsop, *The Structure of early Tudor finance*, cit., pp. 151-152, 157, 160-162.
[24] Sul punto si veda: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 23-24, 86-90; W.S. Holdsworth, *A history of English law*, cit., I, pp. 477-502, e IV, 4, pp. 54-60, 71-85; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, 266-270; E.G. Henderson, *Foundations of English administrative law*, cit., pp. 38-48; H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 36-41; G.L. Harriss, P. Williams, *A Revolution in Tudor History?*, cit., pp. 3-58; G.R. Elton, *The Tudor revolution in government*, cit., pp. 3-12, 35-40, 61-72, 97-117, 150-159, 190-197, 211-223, 325-326, 344-369, 390-397, 407, 414-426; G.R. Elton, *Why the History of the Early-Tudor Council remains unwritten?*, cit., p. 308; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 431-432; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants*, cit., pp. 13-14; N. Chester, *The English Administrative System, 1780-1870*, cit., p. 39; C. Coleman, *Introduction. Professor Elton's Revolution*, cit., pp. 2-4, 8-9; J.A. Guy, *The Privy Council: Revolution or Evolution?*, cit., pp. 60-62, 69-70; D. Starkey, *Court and Government*, in C. Coleman, D. Starkey (eds.), *Revolution reassessed*, cit., pp. 29-58, in particolare pp. 55-58; D. Starkey, *After the 'Revolution'*, cit., pp. 198-201; H. Langeluddecke, *Law and Order*, cit., pp. 49-50; G.W. Bernard, *Introduction*, cit., pp. 33-34; G.W. Bernard, *Elton's Cromwell*, cit, p. 108.

ive, religiose ed economiche[25]. Per risanare le finanze statali, per esempio, fu deciso di far confluire nella *Household* quasi tutte le entrate derivanti dalla riscossione dei dazi doganali e delle imposte, sottoponendo così la contabilità pubblica alla diretta supervisione della Corona, con la sola eccezione delle sovvenzioni erogate dal Parlamento e incamerate direttamente dall'*Exchequer*. In tal modo iniziò a emergere la visione secondo cui la volontà regia avrebbe trovato una più efficace e pronta applicazione, se la sovranità fosse stata esercitata dal *King in Council* e *in Parliament* attraverso l'adozione di *acts* vincolanti in tutto il regno e nei confronti di tutti i sudditi[26].

In seguito, l'uscita di Cromwell dalla scena politica non ebbe rilevanti conseguenze sul funzionamento del sistema basato sul connubio del *personal* e del *conciliar government*, che dimostrò di essere particolarmente resiliente nei confronti dei cambiamenti politico-istituzionali, perché in grado di assicurare comunque il costante ed efficiente funzionamento della macchina amministrativa. Anche dopo l'avvento della dinastia Stuart la Corona e i suoi ministri mantennero un atteggiamento di tipo pragmatico, diretto a rafforzare l'autorità monarchica adeguando gradualmente gli apparati di governo e le loro procedure alle specifiche problematiche concernenti la gestione del paese. I sovrani inglesi continuarono a regnare e governare avvalendosi del supporto del *Privy Council*, che poteva emettere decisioni vincolanti in questioni di interesse nazionale (come gli affari interni, la riscossione delle imposte o la spesa pubblica), ma non in quelle oggetto della *Crown prerogative* (religione, affari esteri, questioni dinastiche, ecc.) che erano trattate dal re servendosi dei Segretari di Stato. Inoltre, prese piede la consuetudine di istituire dei *committees* formati da *councillors* esperti di determinate materie, allo scopo di svolgere inchieste, fornire pareri o occuparsi direttamente di specifiche questioni (commercio, finanze, ecc.). In tutto questo, però, non emerse ancora una chiara distinzione fra la sfera politica e quella amministrativa: il

[25] Fra le diverse tipologie di provvedimenti che potevano essere adottati dal *King in Council* vi erano le *proclamations*, gli *orders* e i *warrants*. I proclami erano decisioni di carattere generale e di rilevanza nazionale (assunte per convocare o sciogliere il Parlamento, dichiarare guerra, applicare la legge marziale, ecc.) che avevano un valore simile a quello di uno *statute* parlamentare (in quanto ratificate dalle Camere). Gli *orders in Council* erano emessi qualora si fosse trattato di risolvere una disputa sottoposta all'attenzione del monarca e dei suoi consiglieri oppure di dettare nuove regole da seguire nello svolgimento di certe attività in conformità a quanto previsto dalla prerogativa regia o da specifici *statutes* (come quelli *che* prevedevano l'uso di *orders in council* per regolare il funzionamento dei dipartimenti, il governo delle colonie, per dare esecuzione a trattati, ecc.). I *warrants* erano ordini sotto forma di mandati, come quelli di pagamento indirizzati all'*Exchequer* o alla *Chamber*, o quelli con cui si autorizzava l'arresto dei sospetti criminali o la requisizione di mezzi di trasporto e di altri beni. Cfr.: A.V. Dicey, *The Privy Council*, cit., pp. 91-93; W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 143-144; W.S. Holdsworth, *A history of English law*, cit., IV, 4, pp. 99-102, e V, 4, pp. 136-137, 155; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 340-344.

[26] Va rilevato, peraltro, che il conseguimento dell'obiettivo di esercitare un controllo più penetrante sulla riscossione delle tasse fu ostacolato dal fatto che l'esazione era concessa in appalto con il sistema del *farming* a un'ampia platea di ufficiali (*treasuries*, *receivers*, *paymasters*, ecc.) e persino di uomini d'affari, ciascuno dei quali poteva utilizzare a proprio vantaggio le somme corrisposte dai contribuenti, almeno fino al momento in cui avrebbe dovuto trasferirle allo Stato e renderne conto a fini contabili. In tal modo, molti esattori si arricchirono in modo "legittimo", ma altri fuggirono con il denaro o si rovinarono con investimenti speculativi, provocando seri ammanchi contabili gravanti sulla Corona. Su questi e altri aspetti delle riforme attuate da Cromwell si rinvia alle osservazioni di: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 23-24; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 262-264; H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 25-26, 60-61; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 340, 343-344; L.J. Reeve, *Charles I and the road to personal rule*, cit., pp. 205-206; C. Coleman, *Introduction. Professor Elton's Revolution*, cit., pp. 2-4; J. Loach, *Parliament: a 'New air'?*, in C. Coleman, D. Starkey (eds.), *Revolution reassessed*, cit., pp. 117-138, in particolare pp. 118-119, 130, 134; G.W. Bernard, *The continuing power of the Tudor nobility*, cit., p. 28; S. Bridgen, *New worlds, lost worlds*, cit., pp. 117-120.

concetto di un *civil service* apolitico – nel senso di una pubblica amministrazione organizzata stabilmente e non influenzata da mutamenti dinastici, di governo o di maggioranze parlamentari – era ancora ben lungi dall'essere concepito[27].

4. Riformare con moderazione: le rivoluzioni del XVII secolo e il trionfo del pragmatismo

4.1. La guerra civile inglese.

Il Consiglio Privato dei primi sovrani Stuart fu un organo «debole» nei rapporti con la Corona, in quanto strettamente dipendente dalla volontà regia, ma «forte» nei confronti dei sudditi, perché in grado di esercitare in modo energico le sue diverse funzioni, emanando *proclamations* e *orders in Council*[28].

Se, però, in un primo momento la Corona riuscì a servirsi di quest'organo per consolidare l'autorità monarchica e per adeguare la risposta della macchina governativa alle specifiche necessità contingenti, assimilando nei suoi ranghi molti esponenti dei ceti intermedi delle contee e delle città, durante il regno di Carlo I vennero progressivamente meno le condizioni politiche e sociali che avevano consentito al *government by Council* di dare un'ottima prova di sé. A lungo andare un Parlamento sempre meno docile nei confronti delle rivendicazioni assolutistiche della monarchia e dell'operato del Consiglio riuscì a ottenere l'appoggio dei giuristi delle corti di *common law* per mettere in discussione la legalità di alcune decisioni del governo e l'operato dei suoi funzionari, come avvenne nel caso degli abusi perpetrati dalla *Star Chamber* o in merito alla pretesa del re di esercitare la *prerogative taxation* riscuotendo prestiti forzosi e imposte dirette straordinarie (come la *Ship Money* destinata a finanziare la marina). Per questo motivo, pur potendo contare sulla presenza di numerosi sostenitori in Parlamento, Carlo I decise più volte di rinviare la convocazione delle sessioni parlamentari e di sciogliere le Camere, rinunciando a ottenere la loro cooperazione e manifestando una netta preferenza per un sistema di governo di tipo 'personale' basato su un ampio coinvolgimento del *Privy Council* nella gestione delle finanze, dell'economia e delle amministrazioni locali[29].

D'altra parte, molte delle innovazioni introdotte in seguito alla nascita del *Commonwealth* e poi del *Protectorate* non erano propriamente 'rivoluzionarie' o comunque destinate a per-

[27] In tal senso riferiscono: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 28-31; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, pp. 417-420; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 9-11, 57, 337-341; G.E. Aylmer, *The State's Servants,* cit., pp. 18-22; D. Starkey, *Court and Government*, cit., pp. 55-58; M. Loughlin, *Evolution and Gestalt of the State*, cit., p. 455.

[28] A.V. Dicey, *The Privy Council*, cit., pp. 117-131. Per una conferma in tal senso si veda anche: W.S. Holdsworth, *A history of English law*, cit., I, pp. 508-514; G.E. Seel, D.L. Smith, *The Early Stuart Kings*, cit., p. 3.

[29] La *Ship Money* era una tassa sugli immobili che doveva gravare solo sui proprietari di immobili situati nelle contee e città costiere, allo scopo specifico di sostenere le spese per l'armamento delle navi militari in occasione dello scoppio di un conflitto. Tuttavia, i sovrani Stuart iniziarono a pretendere di riscuoterla anche in tempo di pace e a carico degli abitanti di ogni luogo. Su questi e altri aspetti concernenti il regno di Carlo I si rinvia alle osservazioni di: W.S. Holdsworth, *A history of English law*, cit., I, 1, pp. 508-514 e IV, 4, pp. 88-89, 104-105, e V, 4, pp, 136-137, 155; G.E. Aylmer, *The king's servants*, cit., pp. 9-11, 57-59, 144, 337-341; L.J. Reeve, *Charles I and the road to personal rule*, cit., pp. 1-18, 96-98, 104-106, 137-138, 166-168; K. Sharpe, *The Personal Rule of Charles I*, New Haven, Yale University Press, 1992, pp. 9-23, 32-46, 58-62, 242-274, 443-456, 665-682; M. Kishlansky, *L'età degli Stuart. L'Inghilterra dal 1603 al 1714*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 148-149, 160-164, 183-184; G.E. Seel, D.L. Smith, *The Early Stuart Kings,* cit., pp. 67-75, 81-86; D. Starkey, *Crown and Country*, cit., pp. 331-333; M. Loughlin, *Evolution and Gestalt of the State*, cit., p. 455.

e del sistema repubblicano, infatti, si attenne al tradizionale *modus operandi* della monarchia assoluta, consistente nel riformare gli assetti e il funzionamento degli organi pubblici solo laddove fosse indispensabile, come avvenne in presenza delle specifiche esigenze dettate dal cambiamento di regime politico. Se, per esempio, l'abolizione delle istituzioni monarchiche ebbe come naturale riflesso la soppressione del *Privy Council*, le sue funzioni di prendere parte alle decisioni esecutive e fornire pareri al Parlamento furono prontamente attribuite al nuovo Consiglio di Stato. Nel complesso, i puritani agirono con il classico pragmatismo inglese, modificando la struttura, le funzioni e le procedure operative di alcuni uffici pubblici o creandone di nuovi più che altro per conseguire migliori risultati in termini di efficienza dell'azione amministrativa e di lotta al malgoverno, come attesta la decisione di affidare la gestione dei principali dipartimenti a dei collegi di *commissioners*, anziché a singoli individui liberi di spadroneggiare come dei boiardi di Stato[30].

Questo ricorso al sistema del *rule by committees* non era una novità assoluta, perché la creazione di speciali *commissions* era una pratica già impiegata da tempo dalla monarchia, che se ne era servita per sopperire all'inadeguatezza dei vari enti nel rendere esecutive le sue decisioni. Il *Long Parliament* e il *Council of State* si attennero semplicemente a una prassi già consolidata, governando per mezzo di comitati composti in massima parte da funzionari non professionisti, impegnati part-time e non sempre stipendiati dallo Stato, perché come forma di remunerazione ricevevano delle entrate di tipo 'indiretto' (rendite, pensioni, concessione in godimento di beni della Corona, ecc.) oppure delle commissioni (*fees*) dagli utenti dei loro servizi. Non esisteva ancora, infatti, un vero ceto di burocrati e l'opinione pubblica non riteneva opportuno incentivare la formazione di una classe di funzionari di professione impiegati stabilmente dietro corresponsione di un adeguato salario[31].

Anche la gestione delle finanze statali fu oggetto di ripetuti cambiamenti con la creazione di svariate tesorerie, commissioni e casse speciali (*funds*) istituite per fare fronte ai costi della guerra civile. Ma nel complesso il *revenue system* dell'età repubblicana si basava su tre pilastri che erano un mix di innovazione e tradizione: i vecchi dazi doganali (*customs*); la tassa sulla proprietà privata denominata *assessment*, introdotta nel 1642 per far fronte alle spese militari sulla falsariga della precedente *Ship Money*; le nuove imposte indirette sui consumi versate al *Board of Excise* creato nel 1643[32].

4.2. La *Stuart Restoration*.

[30] Cfr.: A.V. Dicey, *The Privy Council*, cit., pp. 133-135; W.S. Holdsworth, *A history of English law*, cit., I, 1, pp. 515-516; G.E. Aylmer, *The king's servants*, cit., pp. 432-433; G.E. Aylmer, *The State's Servants,* cit., pp. 8-11, 16-19, 22-23, 29, 45-54; J. Clare, *Introduction: from Republic to Restoration*, cit., pp. 1-3; B. Worden, *1660: restoration and revolution*, cit., pp. 23-27, 35-37.

[31] Con la *Self-denying Ordinance* del 1645 fu stabilito che solo gli staff degli uffici di nuova creazione dovessero essere remunerati direttamente dallo Stato con dei *salaries*, mentre durante la Restaurazione si affermò la consuetudine per cui anche i grandi ufficiali e i titolari di posizioni di medio livello potevano essere retribuiti con stipendi laddove fosse vietato ricevere denaro dai cittadini. Fu solamente a partire dal 1782 che il Parlamento impose il passaggio al sistema degli *stipendiary fees* erogati dallo Stato per tutti i funzionari degli uffici pubblici. Cfr.: H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 53-54; G.E. Aylmer, *The State's Servants*, cit., pp. 9-12, 16-19, 22-23, 107-109, 113-115, 337; G.E. Aylmer, *The king's servants*, cit., pp. 160-162, 176-177, 186-201, 431-450; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants*, cit., pp. 101-113; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 14-16, 131-140.

[32] Cfr.: H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 53-54; G.E. Aylmer, *The State's Servants*, cit., pp. 24-28, 311, 323.

La restaurazione monarchica non comportò un integrale ritorno al sistema amministrativo del passato, con il ripristino delle istituzioni più controverse (come la *Star Chamber*) o dei diritti della Corona più odiosi e vessatori (quelli di natura feudale). Inoltre, alcune novità introdotte dai repubblicani furono conservate, come la decisione di inserire nei ranghi della pubblica amministrazione uomini che non provenissero più solo dalle fila della grande nobiltà, degli ecclesiastici, dei magnati delle contee e delle città, ma anche da una *middle-class* formata dai membri della *parochial gentry* (piccoli proprietari terrieri e affittuari di terreni altrui) e del ceto medio urbano (commercianti, artigiani, ecc.)[33].

La restaurazione del modello del *personal* e *conciliar government* non implicò nemmeno l'abbandono della formula del *rule by committees*, perché anche i ministri più realisti consigliarono ai sovrani di continuare a ricorrere al sistema dei comitati governativi, composti da membri del ricostituito *Privy Council* e da altre personalità che godevano della fiducia dei sovrani. E fu proprio traendo spunto dal funzionamento più agile di questi comitati che Carlo II prese la decisione di assumere le decisioni politiche più importanti con l'aiuto di un Consiglio ristretto, che iniziò a essere designato con il termine di *Cabinet Council*: non si trattava ancora del futuro Gabinetto, ma di un suo antesignano che operava a latere del *Privy Council*, i cui membri venivano così consultati per ratificare decisioni già prese o per svolgere altre funzioni consultive e di governo[34].

In un primo momento, poi, Carlo II cercò di collaborare con il Parlamento, soprattutto con riferimento alla gestione delle entrate tributarie e al controllo delle finanze statali, come attesta la circostanza che il *Restoration Settlement* stabilì che alla Corona fossero assegnate annualmente risorse sufficienti ad assicurare il buon funzionamento degli apparati di governo e della pubblica amministrazione. L'intento era quello di prevenire un eccessivo ricorso da parte dei governi alle sovvenzioni parlamentari (i *subsidies*) e ai prestiti dei banchieri, ma anche di impedire gli abusi verificatisi in passato nell'esercizio della *prerogative taxation* (con l'aumento dei dazi doganali, l'imposizione di prestiti forzosi, la riscossione di tasse straordinarie come la *Ship Money*)[35].

Se, però, nei primi anni della Restaurazione il Parlamento operò in sintonia con Carlo II, la crisi economica e finanziaria conseguente alla seconda guerra anglo-olandese (1665-67) indusse il Parlamento a estendere ulteriormente i suoi poteri di vigilanza sull'amministrazione delle finanze statali a discapito dell'influenza della Corona. Oltre a istituire la prima commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dei conti pubblici, con una serie di *Additional Aid Acts* votati fra il 1665 e il 1667 il Parlamento istituzionalizzò la consuetudine di stanziare dei fondi speciali in favore del governo secondo il meccanismo degli atti di *appropriation* delle spese straordinarie, per cui le modalità di impiego delle somme messe a disposizione erano sottoposte a dei rigidi vincoli di destinazione, nonché a una precisa rend-

[33] Così riferiscono: H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., p. 55; G.E. Aylmer, *The State's Servants*, cit., pp. 174-180, 324-328, 337; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 436-438; M. Kishlansky, *L'età degli Stuart*, cit., pp. 288- 293; D. Starkey, *Crown and Country*, cit., pp. 354-355; J. Clare, *Introduction: from Republic to Restoration*, cit., pp. 1-3.

[34] Cfr.: A.V. Dicey, *The Privy Council*, cit., pp. 134-137; W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 95-96; S.B. Chrimes, *English constitutional history*, cit., p. 180; N. Gasperini, *Saggio sulla monarchia britannica*, Roma, Presenza, 1969, pp. 90-93; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants*, cit., pp. 13-14; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 31-32.

[35] In tal senso: H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., p. 55; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants*, cit., pp. 29-34, 206.

icontazione in appositi registri (i *Treasury records*). Da un punto di vista politico la concessione di finanziamenti eccezionali con la formula delle «appropriazioni» era diretta a contenere l'autonomia della Corona, ma sul piano pratico il ricorso a tali misure ebbe l'ulteriore effetto di trasformare il Parlamento in un garante del pagamento del debito pubblico molto più affidabile della monarchia[36].

In altri ambiti, invece, come il controllo dell'elezione di un certo numero di parlamentari o la scelta degli *Speakers* delle Camere, Carlo II riuscì a esercitare ancora il ruolo di un *personal ruler*, servendosi degli abituali strumenti impiegati dalla monarchia, come il *patronage*, il conferimento di salari e pensioni, l'attribuzione di onorificenze. Né va trascurato il dato che ai *public servants* era consentito di divenire membri delle *Houses* e, quindi, di sostenere le decisioni politiche della Corona, visto che non era stata ancora introdotta una chiara distinzione – né tanto meno una forma di incompatibilità – fra uffici di natura politica e amministrativa[37].

Un'altra decisione presa d'imperio da Carlo II fu quella di porre a capo del *Treasury* un *board* di commissari in luogo del defunto *Lord Treasurer* Southampton. Di per sé non si trattava di un atto inusuale, perché rientrava nell'ambito del sistema del *government by committees* divenuto prassi costante sin dai tempi del *Commonwealth*. La novità consisteva nel fatto che il re avesse deciso in totale autonomia di inserire nelle posizioni apicali un gruppo di uomini che non erano membri della Casa Reale, né del *Privy Council* o dell'aristocrazia, poiché si trattava di giovani ed energici professionisti provenienti dai ranghi dei mercanti londinesi, dei banchieri della *City* e della pubblica amministrazione, tutti pronti ad assecondare le direttive della Corona rivolte a migliorare la gestione dell'economia e delle finanze statali. Fu così che prese avvio il graduale processo di trasformazione del *Treasury* in una delle principali istituzioni dello Stato, perché le riforme intraprese dai commissari consentirono a tale organo di imporre agli altri dipartimenti il rispetto di alcune linee comuni in termini di politica fiscale e monetaria, approvando tramite *specific sanction* tutti i flussi di cassa delle entrate e delle uscite. Allo stesso tempo, iniziò progressivamente a diffondersi negli ambienti governativi anche la mentalità di ragionare in termini di risorse e spese dello Stato, non più della Corona, il cui ammontare doveva dipendere dagli interessi nazionali certificati dal Parlamento[38].

---

[36] Su questi profili concernenti il ruolo del Parlamento all'inizio della Restaurazione si veda: H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 61-62; H. Roseveare, *The Treasury 1660-1870. The Foundations of Control*, London, Routledge, 1973, pp. 23-25, 32; G.E. Aylmer, *The State's Servants*, cit., p. 337; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 437-438; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants*, cit., pp. 61-67, 245-249.

[37] Cfr.: G.E. Aylmer, *The State's Servants*, cit., p. 337; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 437-438; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants*, cit., pp. 61-67, 245-249.

[38] Fra le riforme patrocinate dal *Treasury Board* – peraltro senza successo – vi fu anche la proposta di cambiare i meccanismi di attribuzione degli incarichi amministrativi, al fine di limitare il ricorso alla *tenure for life* – che implicava la perdita dell'impiego solo in casi di alto tradimento – e al mandato secondo *good behaviour* (revocabile solo nei casi di condanne penali) in favore della formula del *King's pleasure*, che in teoria consentiva di allontanare più facilmente i funzionari ritenuti non più adatti a svolgere le loro mansioni (per assenteismo, impreparazione, sopraggiunte condanne, eccessiva anzianità, ecc.). Cfr.: S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History of Mediaeval England*, cit., pp. 64-65; H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 14-15, 57-64, 68-69; H. Roseveare, *The Treasury 1660-1870. The Foundations of Control*, cit., pp. 19-23, 26-28, 37, 42; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants,* cit., pp. 28-29, 93-96, 137, 160-161, 206, 259, 269-270; S. Taylor, *Afterword: State Formation, Political Stability and the Revolution of 1688*, in T. Harris, S. Taylor (eds.), *The Final Crisis of the Stuart Monarchy. The Revolutions of 1688-91 in their British, Atlantic and European Contexts*, Woodbridge, The Boydell Press, 2013, pp. 273-304, in particolare pp. 281-282.

Nel complesso, le riforme attuate nell'età della *Restoration* su impulso della Corona e del Parlamento – con motivazioni non sempre corrispondenti da parte di questi due attori – miravano a rendere più efficienti gli apparati amministrativi, assecondando le teorie mercantilistiche che si stavano diffondendo in Europa e che spingevano i governi a modificare non solo il funzionamento del sistema economico, ma anche gli assetti istituzionali esistenti. Nel caso specifico dell'Inghilterra, però, l'urgenza di procedere con vigore e inventiva nel conciliare le necessità dello Stato con le ragioni dell'individualismo economico non ebbe l'effetto di portare all'assunzione di misure destinate a stravolgere radicalmente l'impianto degli uffici pubblici. Ogni intervento fu deliberato dal *King-in-Council* o dal Parlamento procedendo gradualmente e sfruttando la flessibilità del sistema amministrativo inglese e la sua capacità di adattamento alle circostanze, come attesta la progressiva ascesa degli uffici del *Treasury* in relazione alla gestione della spesa pubblica o quella dei *Secretaries of State* in merito alle decisioni di politica interna ed estera[39].

4.3. La seconda rivoluzione e l'età degli Hannover.

Questo trend proseguì anche con il sopraggiungere della *Glorious Revolution* e a dispetto del nuovo equilibrio fra i poteri sancito dal *Revolution Settlement*, che ridusse ma non eliminò la capacità della monarchia di influenzare l'operato della pubblica amministrazione. In quest'ottica la principale novità fu l'introduzione del sistema della *Civil List*, che cancellava l'antico privilegio della Corona di poter disporre autonomamente di entrate fiscali in misura tale da poter «vivere del suo» e assicurare il corretto funzionamento di tutti gli organi statali. Con il nuovo meccanismo dell'appannaggio annuale era il Parlamento ad attribuire al sovrano la disponibilità di una somma – determinata in misura proporzionale all'andamento della riscossione delle tasse – che fosse sufficiente a sostenere le spese ordinarie del governo in tempo di pace. La Corona conservava la libertà di decidere se e come impiegare effettivamente i fondi così ottenuti, senza l'obbligo di dover presentare degli accurati bilanci[40].

Il Parlamento, peraltro, non era ancora in grado di indurre il governo ad adottare scelte più efficienti sul piano organizzativo, come imporre a tutti gli uffici di redigere accurati rendiconti contabili, vietare la contitolarità di più incarichi, abolire le sinecure o sanzionare le diffuse illegalità presenti ai vari livelli del sistema amministrativo (corruzione, peculato, assenteismo). L'affermazione dei principi del *balance of powers* e del *mixed government* non ebbe nemmeno l'effetto di privare la Corona della possibilità di influenzare in via indiretta

[39] In tal senso concordano: H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., p. 78; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants*, cit., pp. 137, 160-161, 206.

[40] W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 32-33, 163-165. La *Civil List* cambiò natura all'inizio del regno di Giorgio III, quando divenne una somma fissa da imputare ai fondi gestiti direttamente dal Parlamento e non più determinata in relazione alle entrate fiscali. Tutto ciò non fece venire meno l'indipendenza della Corona e del potere esecutivo, perché il re e i suoi ministri erano ancora liberi di decidere come impiegare i fondi così ottenuti. Solo a partire dal 1777 fu introdotto il principio secondo cui ogni spesa del governo e della pubblica amministrazione dovesse essere contabilizzata dal *Treasury*, mentre nel 1782 il Parlamento si arrogò il pieno diritto di valutare e modificare ogni esborso, dando il via a una nuova era nei rapporti con l'esecutivo, caratterizzata dall'emersione di un pieno rapporto di responsabilità verso il Parlamento per l'impiego delle risorse pubbliche. Sulle origini e sulla natura della *Civil List* si rinvia a: H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 67-68, 88-89; E.A. Reitan, *The Civil List in Eighteenth-Century British Politics. Parliamentary Supremacy versus the Independence of the Crown*, in *The Historical Journal*, Vol. 9, No. 3, 1966, pp. 318-337; in particolare pp. 318-319; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 1998, pp. 6-7, 183-184; D. Starkey, *Crown and Country*, cit., p. 401.

gli organi espressione del potere giudiziario (con nomine, trasferimenti o pensionamenti) e di quello legislativo, visto che il consenso del re era indispensabile per convocare le sessioni parlamentari e per la promulgazione dei vari *statutes*, mentre diversi esponenti delle *Houses* erano anche membri della *Royal Household*. Di fatto, solo con le riforme intraprese verso la fine del XVIII secolo si affermò il principio della piena responsabilità dell'esecutivo e del *public service* davanti al Parlamento per ogni decisione di natura amministrativa[41].

Maggiore successo, invece, ebbero i tentativi di introdurre una distinzione fra *public servants* e *public politics*, nel senso di favorire la separazione di ruoli e carriere fra i funzionari statali e i rappresentanti degli elettori. Una serie di *Acts* approvati nel biennio 1705-1707 proibì ai dirigenti degli uffici di partecipare alle elezioni parlamentari, mentre ogni membro del Parlamento che avesse accettato la titolarità di un incarico pubblico avrebbe automaticamente perso il suo seggio. In seguito, uno *statute* del 1741 stabilì che gli impiegati del *Treasury* e degli altri dipartimenti governativi non potessero divenire membri delle Camere. Tali provvedimenti erano diretti a limitare le interferenze della politica nel funzionamento della pubblica amministrazione, impedendo alla Corona di servirsi dei *King's servants* eletti ai Comuni o nominati fra i Pari per orientare le decisioni parlamentari[42].

Fino alla morte della regina Anna, comunque, i sovrani continuarono a partecipare attivamente all'esercizio del potere esecutivo, perché – come avveniva dai tempi di Carlo II – le decisioni del governo relative alle linee di politica generale erano assunte da un ristretto collegio ministeriale, un *Cabinet Council* composto dal monarca e da pochi *privy councillors*, che non essendo ancora espressione di una maggioranza parlamentare rispondevano delle loro decisioni solo davanti ai giudici (al pari di ogni ufficiale della Corona). Il *Privy Council*, invece, conservò il ruolo di organo deputato ad assistere e consigliare i sovrani, emettendo provvedimenti di natura esecutiva – in forma di *orders* o *proclamations,* a seconda di quanto previsto dagli *statutes* o dalle consuetudini sull'esercizio delle prerogative regie – ogni volta che fosse stato necessario attuare quanto deliberato dai ministri[43].

Fu l'avvento della dinastia hannoveriana a segnare un punto di rottura con queste prassi istituzionali. Giorgio I partecipava saltuariamente alle riunioni degli organi di governo, dal momento che non conoscendo bene la lingua inglese preferiva esercitare la sua autorità limitandosi a nominare o sfiduciare i singoli ministri. Il fatto poi che il sovrano e il suo successore – Giorgio II – fossero entrambi più inclini a esercitare le prerogative regie nelle questioni di politica estera, trascurando di curarsi degli affari interni, favorì la progressiva affermazione del *First Lord of the Treasury* come *chief minister*, visto che quest'ultimo controllava le leve del potere finanziario ed era in stretto contatto con il Parlamento. In questo nuovo paradigma politico-istituzionale il re non governava più in forma personale e con la sola collaborazione del *Privy Council*, perché – in realtà – erano i suoi ministri ad amministrare il paese con l'ausilio dei funzionari e degli organi della Corona. Peraltro, la monarchia continuava a esercitare una grande influenza sulla composizione e sull'operato dei governi, come pure nell'interlocuzione fra potere esecutivo e legislativo, anche se i sovrani

[41] Cfr.: H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 86-87, 91, 94; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 76-78.
[42] H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 71-74.
[43] Cfr.: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 100-105, 143-145; S.B. Chrimes, *English constitutional history*, cit., pp. 181-183; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., pp. 9-10.

erne conto davanti al Parlamento o ai tribunali, come invece accadeva nel caso dei singoli ministri[44].

5. L'ultimo spartiacque: le *Economical Reforms* e l'imperativo della «*reduction of the influence of the Crown*»[45].

A partire dagli anni Ottanta del XVIII secolo, i fautori di un radicale cambiamento di prospettiva nei rapporti fra la Corona e la pubblica amministrazione – come Pitt il Giovane, Burke e Fox – presero spunto dall'incapacità del governo di gestire i problemi causati dalla rivolta delle colonie americane e dall'incremento della spesa pubblica per censurare l'influenza che la monarchia continuava a esercitare sull'esercizio del potere esecutivo e di quello legislativo a discapito degli equilibri della *balanced constitution*. Sulla base delle relazioni di due commissioni parlamentari d'inchiesta – incaricate di riferire in merito alla gestione delle finanze dello Stato e all'organizzazione degli uffici governativi – fu avanzata la proposta di adottare una serie di misure destinate a limitare la capacità della Corona di svolgere un ruolo attivo nella gestione del regno e a trasformare il *public service* in un moderno *civil service*, inteso come una struttura stabile di uffici, non più legata a doppio filo alle vicende dinastiche e istituzionali del paese, né alle pretese di un singolo monarca o all'avvicendarsi delle maggioranze politiche[46].

5.1. Le prime riforme.

Fra i principali risultati conseguiti dai riformatori vi fu quello di trasformare i vecchi *King's* e *public officers* – impegnati in via temporanea e in forma amatoriale – nei moderni *civil servants* di professione, al servizio dello Stato e non più della Corona. Un numero crescente di questi funzionari iniziò a prendere servizio sulla base di concorsi pubblici, senza ottenere l'incarico *for life* o in relazione al loro *good behaviour*, né tanto meno con il ricorso a pratiche come il *patronage* regio o la reversibilità delle nomine, mentre il sistema della remunerazione con stipendi e pensioni erogati sotto il controllo del Parlamento prese il posto di quello basato su altre forme di pagamenti (*fees* corrisposte dagli utenti, salari pagati dalla Corona, ecc.). Inoltre, mentre alcuni incarichi amministrativi acquisirono una connotazione marcatamente 'politica', con la conseguenza di essere soggetti al meccanismo dello *spoil-system*, altri ruoli della pubblica amministrazione assunsero una natura sempre più 'burocratica' e di tipo permanente, in risposta all'esigenza di migliorare il livello di efficienza e professionalità degli apparati statali[47].

Il Parlamento intervenne più volte anche per circoscrivere il ricorso da parte dei sovrani ad altri strumenti tradizionalmente utilizzati per favorire i loro sostenitori e per condizion-

---

[44] In tal senso riferiscono: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 34-42; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 420-423; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., pp. 10-15; J. Black, *The Hanoverians. The History of a Dynasty*, London, Hambledon Continuum, 2007, pp. 15-18, 42-48, 213-218; D. Starkey, *Crown and Country*, cit., pp. 418-420; A. Hawkins, *The Office of Prime Minister*, in A. Torre (ed), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. XXXI-XLIX, in particolare p. XXXIII; A. Torre, *Robert Walpole. I Earl of Orford, 1721-1742*, in A. Torre (ed.), *Storia costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 1-142, in particolare pp. 9, 12-28, 60-63, 72-73.

[45] La citazione è tratta da I.R. Christie, *Economical Reform and 'The Influence of the Crown', 1780*, in *The Cambridge Historical Journal*, vol. 12, n. 2, 1956, pp. 144-154, in particolare pp. 144-145.

[46] Cfr.: E. Cohen, *The Growth of the British Civil Service*, cit., pp. 19-21; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 3, 337-338; B. Dente, *Prefazione*, in H. Parris, *Una burocrazia costituzionale*, cit., pp. 16-26; H. Parris, *Una burocrazia costituzionale*, cit., pp. 67-74, 90-96, 154, 166; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 76-78, 298-299, 363; W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 89, 175-206.

[47] *Ibidem*.

are l'andamento dei lavori delle *Houses*, come la creazione di nuovi *Lords*, il sostegno fornito ai candidati alle elezioni nei collegi dei cosiddetti borghi 'putridi' (*rotten boroughs*) e 'tascabili' (*poket boroughs*), l'attribuzione ai parlamentari di prestigiosi incarichi governativi o di sinecure scarsamente impegnative ma ben remunerate. Diversi *acts* ridussero sensibilmente il numero degli uffici compatibili con la titolarità di un seggio, mentre l'erogazione di stipendi e pensioni da parte del *Treasury* fu sottoposta alla diretta supervisione del Parlamento. Un ruolo importante lo svolse anche il *Reform Act* del 1832, che abbassò la soglia del censo per il suffragio maschile e diminuì i seggi assegnati dai *rotten/pocket boroughs* in favore di quelli attribuiti alle grandi città, contribuendo così a ridurre l'influenza della monarchia e dell'aristocrazia a vantaggio degli interessi delle nuove classi sociali protagoniste della rivoluzione industriale. La riforma elettorale diede altresì un forte impulso all'affermazione del sistema del *Cabinet government* e del *Westminster model* basato sul *two-party sistem*, in cui i ministri erano ancora servitori della Corona, ma non erano più in grado di governare confidando solo nel suo appoggio e potevano essere chiamati a rispondere delle loro decisioni davanti alle Camere e ai tribunali ordinari[48].

5.2. Da un sistema ad autorità diffusa al modello gerarchico.

Un ulteriore aspetto da considerare concerne il fatto che fino al XVIII secolo il sistema amministrativo inglese funzionò secondo un modello organizzativo ad autorità «diffusa», cioè senza che vi fosse sempre una stabile concentrazione del potere nelle mani di un gruppo ristretto e ben definito di organi istituzionali al servizio dei sovrani e dei loro ministri[49]. Molti uffici e funzionari godevano di un'ampia autonomia e spesso operavano in concorrenza fra di loro, perché mancavano una chiara distinzione di competenze e una stabile linea gerarchica di controllo. Si trattava di una struttura caratterizzata da una «disordinata disseminazione del potere» fra centri decisionali diversi, che agivano ciascuno con le proprie forme organizzative e prassi esecutive[50]. E se a volte tali modalità operative erano di origine consuetudinaria e certificate dalla *common law*, in altri casi esse erano il frutto di provvedimenti regi emessi nel corso dei secoli *in Council* o *in Parliament*, senza che vi fossero forme stabili ed efficaci di supervisione e coordinamento fra i vari enti in nome dell'interesse pubblico, di un corretto impiego delle risorse dello Stato, dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Persino nell'età d'oro della monarchia assoluta l'Inghilterra fu governata senza il ricorso a un apparato amministrativo capillarmente esteso e articolato, in grado di esercitare un controllo pervasivo sulla vita dei sudditi, perché non esisteva ancora un sistema burocratico simile a quelli adottati in alcuni Stati del continente, così come mancavano un corpo di polizia e un esercito stabilmente organizzati. Per moltissimo tempo, poi, l'attuazione della volontà dell'esecutivo in ambito locale dipese dalla cooperazione di un ceto di funzionari

[48] Cfr.: A.S. Foord, *The Waning of 'The Influence of the Crown'*, in *The English Historical Review*, vol. 62, n. 245, 1947, pp. 484-507, in particolare pp. 485, 505-506; I.R. Christie, *Economical Reform and 'The Influence of the Crown'*, cit., pp. 144-151; E. Cohen, *The Growth of the British Civil Service*, cit., pp. 20-23; H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 119-125, 142; G.E. Aylmer, *The State's Servants*, cit., p. 337; H. Parris, *Una burocrazia costituzionale*, cit., pp. 82-86, 90-93, 128-129, 141-154, 166; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 77-82; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., pp. 16-18; D. Starkey, *Crown and Country*, cit., pp. 454-455; U. Bruschi, *Rivoluzioni silenziose: l'evoluzione costituzionale della Gran Bretagna tra la Glorious Revolution e il Great Reform Act*, Rimini, Maggioli, 2014, pp. 417-418.

[49] N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 67-68, 362.

[50] Cfr.: E. Cohen, *The Growth of the British Civil Service*, cit., pp. 30-34; B. Dente, *Prefazione*, cit., pp. 28-30.

(*lord lieutenants*, giudici di pace, sceriffi, amministratori dei *boroughs* e delle parrocchie, ecc.) formato in massima parte da aristocratici, da membri della *gentry* e da notabili cittadini, che svolgevano le loro mansioni in forma amatoriale e senza le modalità e gli obblighi derivanti da un inquadramento stabile. A livello centrale, invece, dietro la facciata del cosiddetto governo 'conciliare' gestito dal *King in Council*, operava una struttura dai contorni in continua evoluzione, contrassegnata dalla nascita e scomparsa di uffici, comitati, consigli ed enti di vario tipo, che erano il frutto della lenta decadenza della *Household* con il suo gruppo di divisioni interne (la *Chamber*, il *Wardrobe*, ecc.) e della contestuale ascesa di nuovi organi come il *Privy Council*, i Segretari di Stato e le *revenue courts*[51].

In tale contesto la libertà d'azione della Corona nel plasmare gli assetti organizzativi e le condizioni operative della macchina amministrativa non fu mai messa seriamente in discussione, né i sovrani inglesi avvertirono la necessità di consolidare la loro autorità come avvenne in Francia, dove la monarchia fece un ampio ricorso alla creazione di nuovi organi di governo del territorio, a livello centrale e locale, per assicurarsi un controllo più saldo del paese. In Inghilterra non si giunse a creare *ex novo* una complessa struttura amministrativa retta da un sistema autonomo di regole giuridiche, perché la Corona preferì assecondare le resistenze dei titolari degli organi esistenti, che non volevano perdere i benefici derivanti dai loro incarichi (ottenuti, per di più, con formule che assicuravano loro una sostanziale inamovibilità). Di conseguenza, spesso si preferì optare per la soluzione più pragmatica di rimodellare gli apparati preesistenti, in modo da conciliare il rispetto delle prassi consolidate con la necessità di introdurre le novità imposte dalle peculiari necessità del momento[52].

Questo sistema amministrativo di tipo 'diffuso' era particolarmente congeniale ai sudditi inglesi, che erano molto gelosi delle loro libertà e temevano che un'eccessiva concentrazione del potere nelle mani della Corona potesse rappresentare un serio pericolo per il godimento dei loro diritti. Tuttavia, nella seconda metà del XVIII secolo si diffuse negli ambienti parlamentari la convinzione che la Corona fosse ancora in grado di esercitare una rilevante influenza nella vita politica del paese e che tale circostanza rappresentasse un serio pericolo per gli assetti della *mixed constitution*, nonché per il corretto funzionamento della pubblica amministrazione. I governi della dinastia hannoveriana – in particolare quelli nominati da Giorgio III, assai incline a esercitare un *personal government* – fecero un ampio ricorso ai fondi pubblici della *Civil List* e alle altre entrate regie (come quelle dei ducati di Lancaster e Cornovaglia) allo scopo di sostenere la partecipazione dei candidati filogovernativi alle elezioni parlamentari, per finanziare la stampa amica o attribuire incarichi di primo piano ai vari *King's friends*. Per conseguire, allora, il duplice scopo di limitare l'autorità della Corona e di migliorare l'efficacia dell'azione amministrativa, il Parlamento deliberò di portare sotto il suo controllo il *public service*, favorendo il passaggio da un sistema ad autorità 'diffusa' a un modello organizzativo di tipo 'gerarchico' basato su tre pilastri: la concentrazione del potere in capo a un numero ristretto di istituzioni centrali sottoposte a vigilanza parlamentare; il ricorso a una ripartizione ben definita di ruoli e competenze fra i vari uffici pubblici, per identificare chiaramente i responsabili di ogni singola decisione;

[51] Sul punto si veda: G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 7-9, 136, 440-441, 445-447; J.D. Alsop, *The Structure of early Tudor finance*, cit., p. 140; D. Starkey, *After the 'Revolution'*, cit., pp. 201, 210.
[52] G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 136-138, 142-143, 159.

l'introduzione di controlli più accurati sulla riscossione delle entrate e le gestione delle risorse finanziarie allocate ai dipartimenti dello Stato e della *Royal Household*, per mezzo di verifiche contabili e di bilancio effettuate non solo dal *Treasury* ma anche dai *Commons*[53].

5.3. L'influenza 'indiretta' della Corona.

In quest'ottica, anche altre pratiche tradizionalmente impiegate dai sovrani per ottenere il supporto dei gruppi parlamentari e dell'opinione pubblica, o per condizionare in modo indiretto l'operato della pubblica amministrazione, furono oggetto di censure e interventi normativi. Il *patronage*, per esempio, era utilizzato da secoli per dispensare non solo titoli nobiliari e onorificenze, ma anche sinecure e incarichi di primo piano, di fatto attribuiti a tempo indeterminato (con le varie formule *for life*, *good behaviour* o *King's pleasure*) e consentendo la *reversion* automatica in favore di terzi, con tutti i problemi che ne derivavano in tema di efficienza e produttività degli uffici. Di conseguenza, sin dai tempi della *Glorious Revolution* si era cercato di limitare l'impiego del patronato, con il ricorso a misure come la limitazione dei diritti politici dei funzionari nominati dal re, peraltro con scarso successo visto che per consuetudine molti alti dirigenti dello Stato erano automaticamente membri del Parlamento, mentre altri erano legittimati a far parte delle *Houses* in quanto titolari di ulteriori incarichi. Solo a partire dal 1780 furono adottati una serie di *statutes* rivolti a contenere efficacemente il *patronage*, per esempio eliminando molte sinecure, vietando la reversibilità delle cariche o limitando il ricorso al meccanismo dello *spoil-system* per rimuovere i funzionari politicamente sgraditi[54].

Per quanto concerne, invece, l'influenza che la Corona esercitava nei confronti delle amministrazioni locali, con l'approvazione del *Municipal Corporations Act* del 1835 furono soppresse alcune delle vecchie istituzioni cittadine, attribuendo all'autorità dei sindaci e dei consigli comunali eletti dai contribuenti le funzioni tradizionalmente affidate ai giudici di pace di nomina regia. In seguito, il *Local government Act* del 1888 replicò questo schema a livello di amministrazione delle contee, creando i consigli elettivi in sostituzione dei *justices of the peace*. L'intento di simili provvedimenti era quello di promuovere l'auto-governo locale, ma per volontà e su impulso del Parlamento, non della Corona o del governo, con modalità di esercizio che fossero uniformi in tutto il paese e tali da migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione[55]. Il modello prevalente era ancora quello della *«local administration under central superintendence»*, per cui le questioni di interesse nazionale erano rimesse all'amministrazione centrale, mentre quelle di rilevanza locale erano gestite dalle autorità territoriali, secondo il principio per cui i contribuenti di ogni contea e città dovevano essere in grado di poter vigilare sulla condotta dei funzionari pubblici e su come venissero

[53] Cfr.: A.S. Foord, *The Waning of 'The Influence of the Crown'*, cit., pp. 488-493; E.A. Reitan, *The Civil List in Eighteenth-Century British Politics*, cit., pp. 320-328; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 67-68, 221-222, 235-239, 245, 252-259; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., pp. 184-185; J. Black, *The Hanoverians*, cit., pp. 220-222.

[54] Un *act* presentato da Burke nel 1782, per esempio, abolì 134 uffici della *Household* e dei ministeri, mentre l'*Exchequer Act* del 1783 stabilì che alla morte dei sinecuristi le loro cariche non sarebbero state concesse ad altri. Il primo provvedimento, invece, a vietare la *reversion* fu adottato nel 1808. Cfr.: A.S. Foord, *The Waning of 'The Influence of the Crown'*, cit., pp. 486-488, 493-494, 497-502; N. Chester, *The English Administrative System, 1780-1870*, cit., p. 77.

[55] Cfr.: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 242-244, 246-247; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 48-53, 327-330, 346-348; M. Loughlin, *Evolution and Gestalt of the State*, cit., pp. 475-477.

spesi i proventi delle tasse[56]. Il governo, dal canto suo, poteva supervisionare l'operato dei numerosi corpi dell'amministrazione periferica servendosi dei poteri specificamente attribuitigli in tal senso dagli *statutes* oppure inviando istruzioni specifiche agli organi espressione diretta del potere centrale.

Le riforme attuate a partire dalla fine del Settecento coinvolsero anche il *central executive*, favorendo il passaggio a un sistema organizzativo sempre più verticistico e di tipo gerarchico, con la progressiva concentrazione in capo a pochi dipartimenti delle funzioni in precedenza attribuite a numero diffuso di uffici[57].

La gestione delle finanze statali, in particolare, fu interessata da interventi regolatori di carattere sistematico da parte del Parlamento. Sin dal Medioevo la Corona era stata in grado di esercitare la sua influenza in questo campo, anche se ai sovrani era richiesto di assicurare il funzionamento di tutti gli uffici pubblici utilizzando solo le entrate derivanti dalle terre regie e dall'esercizio dei diritti feudali, mentre in casi eccezionali le Camere potevano autorizzare il ricorso alla tassazione generale, come avvenne nel caso dell'introduzione delle accise sui consumi o delle imposte sulla proprietà approvate per sostenere le spese militari. Dopo la *Glorious Revolution*, però, si affermò la prassi per cui i fondi della *Civil List* dovevano essere impiegati per sostenere i costi ordinari del governo e della pubblica amministrazione, mentre in via straordinaria il Parlamento poteva disporre ulteriori stanziamenti mediante l'approvazione di un *Appropriation Act* annuale (per far fronte a esigenze eccezionali come l'armamento della marina, la manutenzione di strade ed edifici, l'assistenza ai poveri, ecc.) oppure per mezzo di leggi speciali come i *private bills* (promulgati su istanza delle comunità locali per finanziare le loro spese). Verso la metà del XVIII secolo, poi, il progressivo ampliamento delle funzioni dello Stato e la conseguente dilatazione del debito pubblico resero evidente come le normali entrate fiscali non fossero più sufficienti. Di conseguenza, per migliorare l'efficienza del sistema di gestione delle finanze, limitando al contempo l'influenza della Corona e la discrezionalità dei governi nell'impiegare le risorse pubbliche, la Camera dei Comuni decise di estendere il proprio controllo su ogni aspetto della riscossione delle entrate e sull'andamento delle uscite, sino al punto di disporre che le somme stanziate con la *Civil List* fossero impiegate solo per la «dignità della Corona» e per la normale operatività della *Household*, mentre tutte le spese del *civil government* dovevano essere sottoposte al vaglio parlamentare e ricevere apposita copertura da parte dell'*Appropriation Act* annuale (sotto voci sempre più specifiche e dettagliate). Inoltre, senza violare i diritti di prerogativa regia di cui il *Treasury* era espressione, il Parlamento attribuì a tale organo – che aveva già assunto la responsabilità decisionale sulla maggior parte della voci della spesa pubblica – una serie di nuovi poteri, come quelli di approvare le modifiche agli organici dei dipartimenti, di sopprimere gli uffici sinecure, di determinare i livelli dei salari e delle pensioni dei funzionari, di attuare le decisioni parlamentari concern-

[56] N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 355-361.
[57] *Ivi*, pp. 221-222.

enti le finanze nazionali, di supervisionare tutti i bilanci della pubblica amministrazione[58].

5.4. Conclusioni.

Nel complesso, le riforme iniziate alla fine del Settecento contribuirono a trasformare la Corona e la pubblica amministrazione in garanti della stabilità del sistema politico inglese. In qualità di *dignified elements of the constitution* – per usare le parole di Bagehot – le istituzioni monarchiche dovevano operare a un livello superiore a quello in cui maggioranze e opposizioni si contendevano il controllo del Parlamento e del Gabinetto, mentre i funzionari pubblici assicuravano i loro servigi ai vari governi in forma apolitica, essendo ormai divenuti in prevalenza dei *civil servants* di professione e in servizio stabile (come avveniva nel caso dei Sottosegretari di Stato di tipo permanente). Il declino, poi, dell'autorità della Corona nell'amministrazione del regno non fu solo il risultato della progressiva emersione del sistema di governo incentrato sul *Cabinet*, perché un ruolo determinate lo svolse anche il Parlamento, che riuscì a far prevalere il principio per cui tutti i *civil servants* – pur essendo ancora ufficialmente dei servitori della monarchia – dovessero rispondere del loro operato davanti alle Camere e non più a un monarca che «regnava senza governare». Il vecchio principio della *perfection of judgement* dei sovrani (*the King can do no wrong*) non poteva più assicurare l'immunità agli alti dignitari di Stato, perché non solo i membri del governo ma anche i dirigenti della pubblica amministrazione erano tenuti ad agire in conformità ai dettami della *rule of law* ed erano responsabili individualmente di ogni singolo atto posto in essere dai dipartimenti e dai burocrati che dipendevano da loro in via gerarchica, con il controllo politico rimesso al Parlamento (e non più anche alla Corona) e quello giudiziario esercitato in via esclusiva dalle corti ordinarie[59].

[58] Cfr.: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 165-170; E. Cohen, *The Growth of the British Civil Service*, cit., pp. 20-23; I.R. Christie, *Economical Reform and 'The Influence of the Crown'*, cit., pp. 144-145; H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 119-125, 130-131, 142; E.A. Reitan, *The Civil List in Eighteenth-Century British Politics*, cit., pp. 328-337; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 46, 61-64, 77-79, 169, 185-198; G.E. Aylmer, *The State's Servants*, cit., p. 337.

[59] Cfr.: A.S. Foord, *The Waning of 'The Influence of the Crown'*, cit., pp. 485, 505-506; H. Parris, *Una burocrazia costituzionale*, cit., pp. 103, 140-154, 166; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., 76-78, 81-82, 237-239, 244-255, 289; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., p. 62; W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit., pp. 47-48, 87-110, 175-206.