

Lo Stato moderno

Vol. II: Principi e ceti

a cura di Ettore Rotelli e Pierangelo Schiera

## La venalità degli uffici nell'antica Francia

di Georges Pagès (1932)

Ci sono pochi fatti nella storia dell'antica Francia, che abbiano avuto conseguenze più estese e più diverse della venalità degli uffici. Ciononostante, gli storici, che la incontrano a ogni passo, si contengono quasi sempre di sfiorarla: nessuno studio d'insieme è stato tentato fin qui<sup>1</sup>. Un'opera importante gli è stata bensì dedicata: i *Cinq livres du droit des offices* di Loyseau. Ma data dai primi anni del secolo XVII, cioè da un'epoca in cui la venalità raggiungeva appena il suo pieno sviluppo e non aveva ancora prodotto tutte le sue conseguenze politiche, economiche e sociali. D'altronde, se Loyseau ci dà una folla di dettagli concreti e singolarmente suggestivi sulla venalità, come era praticata al suo tempo, egli ce ne parla soprattutto da giurista. La storia della venalità non è stata ancora fatta.

Probabilmente perché essa sarebbe ben difficile da fare. Quando lo storico studia un'istituzione, in genere prende per punto di partenza i testi legislativi che l'hanno creata; poi cerca di rendersi conto del modo con cui è stata praticata e del posto che ha avuto nella società o nello Stato. Ora, non c'è legislazione sulla venalità. Questa non è stata creata con un editto; è stata il frutto naturale di un certo stato delle idee e dei costumi. I soli testi legislativi che ne parlano, del resto indirettamente, sono gli editti sulle « survivances », che si succedettero nel corso del secolo XVI, e l'ultimo dei quali fu, un po' più tardi, l'editto sulla « paulette ». La storia della venalità sarebbe, dunque, un capitolo di una storia ancora mal conosciuta e molto difficile a conoscere, a causa della estrema dispersione delle fonti, quella della società di Ancien Régime. Questo capitolo non è ancora venuto il momento di scriverlo. Io qui vorrei presentare soltanto delle osservazioni molto generali su alcuni punti e porre alcuni problemi, senza nemmeno pretendere di dare delle risposte definitive.

Società editrice il Mulino

Bologna 1973

<sup>1</sup> Ernest Lavisse lo deplora già in una nota del suo *Louis XIV*.

Uno dei problemi piú delicati è quello delle origini della venalità. Quando se ne parla, si pensa, quasi sempre, a una delle forme della venalità, quella che i re hanno messo in uso vendendo gli uffici di finanza e di giurisdizione. Ma questa non è la sola, né la piú vecchia. La venalità è stata introdotta anzitutto, al di fuori di ogni iniziativa reale, nel modo di trasmissione degli uffici. Quando? Come? Problemi difficili, il primo dei quali non comporta forse risposte precise. Per cercare, almeno, di rispondere al secondo, bisogna anzitutto rendersi ben conto della concezione giuridica alla quale corrisponde il termine « ufficio » e di conseguenza risalire fino all'origine degli uffici stessi.

Si sa che al tempo dei primi Capetingi il demanio reale non è, di fatto, che una signoria come le altre. Il re ci vive, come i suoi baroni vivono del loro feudo. Né i baroni né il re amministrano le loro terre, essi le sfruttano, o piuttosto le fanno sfruttare in loro nome, e si riservano una parte dei redditi. E naturalmente le idee del tempo determinano il carattere di questo sfruttamento. Gli agenti del re sulle sue terre, come quelli del signore sulle sue, vedono nell'occupazione del suolo il fondamento essenziale della loro autorità; tendono a perpetuare questa occupazione, cioè a trasformarsi in feudatari. Nelle città in cui il re possiede alcune case e un castello, il castellano, che comanda in suo nome, non tarda a riuscirci. Sulle terre del re, i prevosti, ai quali egli affida lo sfruttamento, vi si sforzano ugualmente<sup>2</sup>. Tale è la prima forma che, dopo la dissoluzione dell'impero carolingio, ha assunto l'amministrazione (bisogna pure impiegare questa parola, in mancanza di un'altra, benché non corrisponda affatto alla realtà) del re nel suo demanio.

Ma il demanio si ingrandisce, il potere reale diventa piú forte, la gestione dei prevosti determina gli abusi piú gravi e da tutte le parti i sudditi si lamentano. Viene un momento in cui il re si preoccupa e cerca di stabilire piú direttamente la sua autorità. Crea i « baillis ». All'origine, questi non rassomigliano per niente ai prevosti. Sono dei luogotenenti del re, distaccati temporaneamente dalla *Curia regis*, nominati e pagati dal re, la cui circoscrizione — il baliaggio — non ha nulla di fisso. Essi hanno il compito di correggere gli abusi, di controllare la gestione dei prevosti, e non di esercitare una carica analoga su un territorio piú vasto. I « baillis », nella loro forma originale, assomigliano molto a ciò che nel secolo seguente saranno nei loro confronti gli « enquêteurs » di san Luigi;

<sup>2</sup> Loyseau osserva che le antiche ordinanze non chiamano mai le *prévôtés* (le prevosture) col nome di uffici, « perché erano signorie piuttosto che uffici, considerando che esse avevano annessi il dominio e gli emolumenti della giurisdizione, così come le signorie ».

fanno anche pensare, molto piú alla lontana, alla funzione che svolgeranno, alla fine del secolo XVI, i primi intendenti della giustizia nei confronti degli uffici reali. Solamente a poco a poco il baliaggio prende un po' piú di stabilità (non ne avrà mai molta), il « bailli » vi si installa e la sua autorità si sovrappone nettamente a quella dei prevosti.

Ora molto presto la tradizione e l'interesse particolare si uniscono per trasformare la nuova istituzione. A sua volta, il « bailli » si sforza di perpetuarsi nella sua funzione per conservarne i profitti. Dal secolo XIII si vedono dei « baillis » mantenuti piú di quindici anni, talvolta piú di venti anni in un medesimo baliaggio. Nel secolo XV le funzioni di « bailli » sono diventate, praticamente, vitalizie e la stessa trasformazione si è prodotta, per le medesime ragioni, in tutte le cariche. Il re non ha potuto conservare loro il carattere di missioni temporanee. Si è accontentato di un compromesso. Ha mantenuto il principio che egli solo ha il diritto di disporre delle cariche, di attribuirle, di sopprimerle e di crearle; ma i suoi agenti sono giunti a fargli ammettere che non possono esserne privati, vita natural durante, che per fellonia. Da allora le cariche sono diventate, a certe condizioni, con certe restrizioni giuridiche, dei beni vitalizi. Ed è a questa concezione dell'impiego pubblico che risponde il nome di *office*<sup>3</sup>. Sotto Luigi XI, il re ammette, come principio di diritto pubblico, che non può disporre degli uffici, a meno che essi non diventino vacanti per la morte degli ufficiali, per la loro « résignation » pura e semplice (è così che si chiamano le dimissioni) o per fellonia. L'ufficio, propriamente parlando, non data che da questa concezione nuova dell'impiego pubblico.

Ma ne derivano degli effetti così naturali, che non hanno dovuto tardare a lungo per manifestarsi. Se l'ufficiale considera il suo ufficio come un bene vitalizio, come potrebbe non cercare di trammetterlo a suo figlio, o a suo genito, o di disporne, quando non potrà piú esercitarlo personalmente? « È comune desiderio dei padri », nota Loyseau, « lasciare i figli eredi della loro dignità e del loro patrimonio ». Questa trasmissione dell'ufficio si fa con la « résignation ». La « résignation » è una dimissione dell'ufficiale, ma una dimissione a termine e condizionata. Non diventa definitiva che se il re, che di diritto è il solo proprietario dell'ufficio, consente a trasmetterlo a colui che il « résignant » designa ed emette le lettere di provvigione al nome del « résignataire ». Così i giuristi hanno cura di distinguere ciò che essi chiamano il « diritto all'ufficio » dal « diritto nell'ufficio ». Il primo, ci dice Loyseau, « non è che una semplice speranza o azione personale per pervenirvi » e

<sup>3</sup> Una storia precisa della parola *office*, sull'esempio degli studi di G. Dupont-Ferrier sulle parole *province* o *aides*, sarebbe certamente molto istruttiva.

si acquista con la « *résignation* »; il secondo è « la signoria dell'ufficio, che, in termini pratici, si chiama il titolo e si acquista con la provvigione ». L'ufficiale che « *resigna* » non può, dunque, creare, in favore del « *resignatario* », che il « diritto all'ufficio », ma la « *résignation* » sembra una conseguenza così evidente della concezione stessa dell'ufficio che il re non ne ha mai contestato seriamente la legittimità; benché egli resti il solo *collatore* degli uffici, ammette che l'ufficiale che « *resigna* » gli detti la sua scelta e manda al « *resignatario* » le lettere di provvigione di cui ha bisogno per farsi ricevere nell'ufficio. È così che la « *résignation* » a *survivance* » (*resignatio in favorem*) diviene molto presto la forma più abituale della trasmissione degli uffici. In quale epoca? Inutile dire che è impossibile precisarlo. Ma il problema può essere posto? Non si confonde con quell'altro problema, che non comporta evidentemente risposta precisa: in quale epoca le cariche pubbliche hanno assunto il carattere di uffici?

Torniamo, adesso, alla venalità, che è sembrato che perdessimo di vista. Gli uffici possono essere trasmessi per « *résignation* », indipendentemente da ogni trattativa finanziaria. E forse qualche volta è stato così. Ma non sembra dubbio che la venalità sia scivolata molto presto nelle « *résignations* » a *survivance* ». Prendiamo il caso in cui la trasmissione venale sembra la meno verosimile. Quando un padre « *resigna* » in favore di suo figlio, non gli vende l'ufficio. Senza dubbio. Però la « *résignation* » è in tale caso (se l'ufficiale ha più figli) l'attribuzione anticipata di una porzione del patrimonio. Non è possibile che non intervengano considerazioni d'interesse; che, per esempio, il figlio che raccoglierà l'ufficio non rinunci, in favore dei suoi fratelli, a qualche altra parte dell'eredità. Così, anche in tale caso, ci sono delle trattative. Sarà lo stesso e ancora di più, quando l'ufficiale « *resignerà* » in favore di suo genero, cioè quando farà del suo ufficio la dote di sua figlia. E, soprattutto, come credere che la « *résignation* » a favore di uno straniero non apra la porta alla venalità? Essa è, allora, la cessione volontaria di un bene, che rappresenta un capitale e che rende. Non potrebbe essere gratuita.

Non sono che delle induzioni psicologiche. Nondimeno inducono a pensare che le « *résignations* » a *survivance* » sono entrate nell'uso in una epoca molto antica e che ben presto si sono trasformate in « *résignations* » venali. Ma i fatti confermano le induzioni? È certo che un grandissimo numero di essi ci sfugge. Nessun atto legislativo, che possa orientarci, perché i re, all'origine, non sono intervenuti. Le lettere di provvigione, nell'epoca in cui la venalità sarà entrata completamente nei costumi, menzioneranno il nome del « *resignante* »; ma forse questa menzione non è stata introdotta che molto tardi e, non occorre dirlo, non vi è fatta mai

alcuna allusione agli obblighi che ha potuto contrarre il « *resignatario* ». Del resto una gran quantità di lettere di provvigione si è perduta o è dispersa a tal punto nei fondi di archivio che è quasi impossibile raggiungerla. Restano da spogliare le indicazioni che possono fornirci le fonti più diverse. Non è facile, e non ci si stupirà che esse manchino del tutto per un'epoca in cui le « *résignations* » venali facevano ancora scandalo e dovevano restare segrete. Tuttavia citiamo alcuni fatti. Maugeois, che ha studiato così da vicino la storia del parlamento di Parigi fino all'inizio del secolo XVII, vi ha trovato delle « *résignations* » di padre in figlio dal regno di Carlo VI, quindi dai primi anni del secolo XV: esse sono dovute servire come precedenti rispetto ad altre. Quando passeremo a trattare la politica del re in materia di trasmissione di uffici, vedremo che le « *résignations* » venali di uffici di giurisdizione non erano affatto rare dalla fine del secolo XV, sotto Luigi XII. Infine, per gli uffici finanziari, i primi esempi incontrati sono molto più antichi. Nel personale delle elezioni finanziarie, G. Dupont-Ferrier ne rileva dall'inizio del secolo XV e, nonostante la sua consueta prudenza, egli non esita a pensare che fossero molto frequenti: « se conoscissimo — scrive — il sottofondo di tutte le « *résignations* » di eletti, di cui noi non scorgiamo che la superficie, saremmo forse convinti che tali uffici, quasi dalla loro nascita (ecco che ci riporta a metà del secolo XIV), erano stati raggiunti da questa venalità, che doveva avvelenare gli ultimi secoli dell'Ancien Régime »<sup>4</sup>. E constatazioni del tutto simili egli fa a proposito degli altri uffici finanziari, ricevitori, « *grènetiers* » o tesoriere di Francia.

Ci troviamo, qui, in presenza di un'ipotesi, che recentemente è stata presentata e sostenuta da Olivier-Martin. Le « *résignations* » a *survivance* » sarebbero entrate in uso, anzitutto, per la trasmissione dei benefici ecclesiastici; poi gli ufficiali reali avrebbero approfittato di questo esempio per fare ammettere, a loro volta, le « *résignations* » di uffici. Non sono in grado di discuterle e, ancora meno, di combattere questa opinione, che è molto plausibile. Farei solamente notare che essa non risolve tutto il problema. Se i primi ufficiali, che hanno « *resignato* » il loro ufficio e che ne hanno fatto ammettere la « *résignation* » dal re, si sono fondati su « *résignations* » di benefici anteriori, ciò non vuol dire che essi non siano stati inclini a farlo per una concezione nuova dell'impiego pubblico e per lo stato delle idee e dei costumi. Mi sembra molto probabile che prima di tutto occorra cercare in questo stato delle idee e dei costumi l'origine delle pratiche nuove in materia di benefici come in materia di uffici, anche se gli uni sono apparsi prima degli altri.

<sup>4</sup> Dupont-Ferrier, *Études sur les institutions financières de la France à la fin du Moyen Âge*. I: *Les élections et leur personnel*, p. 84.

Loyseau non separa affatto uffici e benefici. Questi, come quelli, si compongono di due elementi: da una parte una funzione e la dignità che essa conferisce, dall'altra un reddito. Ora, non v'è dubbio che nel secolo XV — all'alba del capitalismo moderno — l'interesse dei beneficiari e degli ufficiali si collegi molto di più al reddito che alla funzione. Donde una duplice evoluzione, che si produce parallelamente nell'idea che i contemporanei si formano sia degli impieghi pubblici sia dei benefici, e il termine di questa doppia evoluzione è segnata, quasi alla stessa data, dal Concordato del 1516 e dalla creazione del « bureau » delle partite casuali nel 1522. Nello spirito nuovo si mescolano antiche concezioni feudali, che sopravvivono alla feodalità<sup>5</sup>, e le aspirazioni irresistibili di un tempo in cui si sviluppa la ricchezza mobiliare e in cui si afferma la potenza del denaro.

Se ammettiamo che l'uso delle « survivances » si è stabilito e che la venalità vi si è introdotta senza che il re sia intervenuto, si pone un secondo problema, che avremmo un gran bisogno di chiarire: in presenza di questo fatto, che la interessava immediatamente, come ha reagito la monarchia?

Ha reagito, non opponendosi alle « résignations », ma confortandosi ai nuovi costumi, che le sembravano vantaggiosi, cioè attribuendo essa stessa, contro denaro, i vecchi uffici, di cui poteva disporre liberamente, o gli uffici nuovi, che creava. Si è creduto a lungo che le vendite di uffici non fossero divenute usuali che sotto Francesco I. Secondo Nicolas Gilles e Gaguin, ci dice Loyseau, Luigi XII avrebbe per primo « preso denaro dagli uffici », ma, aggiunge, « il re Francesco I praticò del tutto apertamente e senza restrizione la venalità pubblica degli uffici che egli stabilisce come un nuovo reddito ordinario del suo demanio, che già era alienato, istituendo il "bureau" delle partite casuali nell'anno 1522, perché servisse come negozio di questa nuova mercanzia ». A dire il vero, non sembra che la « mercanzia » fosse, neppure lontanamente, così nuova come credeva. Anzitutto è certo che la creazione del « bureau » delle partite casuali non fu l'origine, ma una delle conseguenze di questo proficuo traffico. Francesco I creò il « bureau », quando volle costituirsi un risparmio e rendersi indipendentemente finanziari, e, se egli credette di poter alimentare sufficientemente questo risparmio con il solo prodotto delle partite casuali (fu così in un primo tempo), ciò fu, evidentemente, perché questo prodotto già da allora era abbondante e sembrava assicurato<sup>6</sup>. Del pari quando

<sup>5</sup> Loyseau indica con cura l'affinità, « quanto al diritto e al commercio », tra il feudo e l'ufficio.

<sup>6</sup> Cfr. Jaqueton, *Le trésor de l'épargne sous François I<sup>er</sup>*, in « *Revue historique* », t. LV e LVI (1894).

Loyseau ci dice che la venalità « è scivolata anche verso gli uffici di giudicatura, ... sotto di lui (Francesco I) o i suoi successori », si inganna certamente ancora. Ne è prova una supplica del Municipio di Rouen a Francesco I, all'indomani stesso del suo avvento: i magistrati municipali mostrano al re « i danni e pericoli che potevano venire, quando alcuni ufficiali di giudicatura erano provvisti dei loro uffici *per denaro* », e lo supplicano « che la sua volontà sia di *donare* gli uffici di giudicatura »<sup>7</sup>. Simile richiesta non si spiegherebbe se la vendita degli uffici di giudicatura non fosse già diventata pratica corrente sotto Luigi XII. Un testo del 1507, d'altronde, conferma indirettamente l'ipotesi. In quell'anno furono pubblicate delle lettere patenti « per la registrazione e l'esecuzione in Normandia delle ordinanze precedentemente rese sulla giustizia », e vi leggiamo:

« E poiché abbiamo sentito che in passato molti per avere e ottenere da noi alcuni uffici di giudicatura, hanno offerto e pagato molte somme di denaro a molti nostri ufficiali e consiglieri e con questo mezzo hanno ottenuto tali uffici, onde molti inconvenienti sono venuti ai nostri diritti, e così pure ai nostri sudditi e alla cosa pubblica del nostro detto paese di Normandia, noi, seguendo le ordinanze dei nostri predecessori re di Francia, proibiamo e vietiamo a tutti i nostri ufficiali e consiglieri, e a tutti i nostri sudditi, che d'ora in avanti i suddetti nostri consiglieri ricevano alcuna promessa e doni, alcuna cosa mobile o immobile, per avere ed ottenere alcuno dei suddetti uffici da noi »<sup>8</sup>.

Non è del tutto inverosimile che i consiglieri del re si siano lasciati corrompere per primi e che l'uso di vendere gli uffici si sia introdotto con questo sotterfugio; ma, in ogni caso, Luigi XII stesso riconosceva qui che prima del 1507, « nel tempo passato », degli uffici di giudicatura potevano essere ottenuti dal re « col denaro », e ciò che si verificò in seguito ci permette di supporre che, se il re vietava ai suoi ministri di commerciare gli uffici, era perché intendeva riservare alla Corona i profitti di questo traffico. Non fu, d'altronde, Luigi XII che pretese dai nuovi consiglieri al parlamento il giuramento di non avere pagato né promesso nulla per acquisire la loro carica? Il fatto può essere avvicinato utilmente al nostro testo del 1507, e prova a un tempo, sembra, che dagli ultimi anni del secolo XV l'acquisto di un ufficio di giudicatura non era più cosa rara e che l'acquisto degli uffici di finanza era pratica corrente, perché gli ufficiali di finanza non erano vincolati

<sup>7</sup> Citato da Floquet, nel suo *Histoire du parlement de Normandie*, t. I, p. 493.

<sup>8</sup> Articolo 47 di una ordinanza, annessa a delle lettere patenti del 14 novembre 1507, « per la registrazione e l'esecuzione in Normandia delle ordinanze precedentemente emesse sulla giustizia ». Isambert, t. XI, p. 477.

dall'obbligo del giuramento. Infine, nel 1522, la creazione del « bureau » delle partite casuali consacrò i nuovi costumi e pose nettamente il principio che il compratore di un ufficio deve pagare al re « una finanza » di cui il « Conseil privé » fissa il tasso.

Ma il costume delle « survivances », generalizzandosi, non lascia a disposizione del re che ben pochi uffici: gli uffici vacanti per felonia o per morte dei titolari, che non hanno « resignato ». Il primo caso doveva essere ben raro, se si tiene conto della straordinaria indulgenza dell'opinione pubblica, e dello stesso « Conseil », nei confronti degli ufficiali colpevoli di concussione. Il secondo caso si faceva più raro, pur esso, nella misura in cui le « résignations à survivance » diventavano più frequenti. Bisognò, dunque, che il re creasse nuovi uffici per venderli: ed è un fatto ben conosciuto, sul quale non insisterò. Poi bisognò anche che la monarchia si desse una politica nei confronti delle « survivances ». Non è inutile indicare il modo con cui questa si sviluppò.

Il re avrebbe potuto, se non proibire le « résignations à survivance », almeno prendere dei provvedimenti per diminuire il numero, perché dipendeva da lui accordare o rifiutare le lettere di provvigione. Ora, sembra che non abbia cercato di farlo che troppo tardi. Il solo espediente che egli impiegò (e che si praticava per la trasmissione dei benefici) fu la clausola dei quaranta giorni: perché una « résignation » fosse valida, bisognava che il « resignante » sopravvivesse almeno quaranta giorni. Si impedivano, così, le « résignations » *in extremis*, le più numerose. Ma l'obbligo dei quaranta giorni non fu istituito per editto: ci si contentò di introdurlo nella formula delle lettere di provvigione. Restò, dunque, possibile sfuggirvi. L'ufficiale, che voleva « resignare », otteneva l'omissione di questa restrizione imbarazzante, o per favore o « per denaro ». Ben presto si acquistò comunemente la dispensa dei quaranta giorni. Il principale risultato della famosa clausola fu, così, di permettere al re di vendere delle dispense; di modo che, anziché diminuire il numero delle « résignations à survivance », ne trasse profitto. E questo fu il vero oggetto degli editti sulle « survivances », le cui disposizioni si precisarono e si completarono a poco a poco.

In apparenza lo scopo era un altro: revocare le « survivances ». Ma, tra gli ufficiali che le avevano ottenute, il re distingueva: « eccezzuati, tuttavia, quelli (è scritto nel più antico di questi editti, quello del dicembre 1541) che, per le suddette « résignations » ..., non ci hanno fornito e pagato alcuna finanza »<sup>9</sup>. L'intenzione è chiara: il re vorrebbe che non ci fosse più « résignation » valida senza il pagamento di una finanza, cioè di una tassa fissata dal « Conseil ». Un editto di Villers-Cotterets, nel set-

<sup>9</sup> Editto di Fontainebleau, del dicembre 1541. Fontanon, t. II, p. 560.