

Lo Stato moderno

Vol. I: Dal Medioevo all'età moderna

a cura di Ettore Rotelli e Pierangelo Schiera

Copyright © 1971 by Società editrice il Mulino, Bologna. CL 27-1035-8

Società editrice il Mulino

Bologna

La struttura amministrativa statale nei secoli XVI e XVII

di Jaime Vicens Vives

Una delle relazioni sostenute più brillantemente e dibattute con più enfasi nel X Congresso internazionale di scienze storiche, svoltosi a Roma nel 1955, fu quella di Roland Mousnier e Fritz Hartung, dal titolo *Quelques problèmes concernant la monarchie absolue*¹. Ciò nonostante, ci ha indotto a ripresentare la problematica delle origini dello Stato moderno la natura del dibattito, che a giudizio di molti restò inconcluso; il ciclo di interessanti ricerche che dal 1955 sono state dedicate ad aspetti essenziali della struttura statale ai primordi dell'età moderna; il fatto che in quella relazione e in quella discussione appena si introdusse un elemento tanto essenziale per comprendere il tema come la dinamica della organizzazione politico-amministrativa della monarchia spagnola e, ciò che è ancora più importante, della sua espansione nel Nuovo Mondo. Speriamo di suscitare un ampio interesse, che permetta di scoprire nuove verità per la comprensione di un fenomeno di così fondamentale importanza nella storia degli ultimi cinque secoli.

Il tema del potere, che tocca tanto da vicino le relazioni sociali, entra in pieno nel campo delle speculazioni religiose, filosofiche e ideologiche. Questo spiega l'importanza, che si dette, nei primi stadi della ricerca sulla monarchia assoluta, al dottrinarismo politico, alle reazioni intellettuali, che necessariamente aveva provocato l'affermazione della potenza dello Stato a partire dal Rinascimento. Opera preliminare e, evidentemente, di grande utilità. Per questa strada, però, si è giunti quasi al massimo delle possibilità, tanto nelle scienze, quanto nella metodologia; si è anche peccato per eccesso, riducendo la dottrina a semplici schemi simbolici? L'indagine filologica, in stretta correlazione con l'idealismo trascendente, ha sfumato

Estratto da XI^e Congrès International des Sciences Historiques, 1960. Rapports IV: Histoire moderne, Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1960, pp. 1-24. Riprodotto con il permesso della Almqvist & Wiksell, Stockholm. Traduzione di Margherita Fantasia e Stefania Rudatis.

sovente la visione storica del tema del potere assoluto che, prima di tutto, era una realtà di comando. Una realtà vissuta quotidianamente per coloro che dovevano governare e coloro che desideravano o non desideravano essere governati in tal modo. La storia dei principi politici e giuridici della monarchia assoluta si è rivelata insufficiente, quando non erronea, per sviscerarla e renderla comprensibile.

Questa convinzione spiega la tendenza più recente a esaminare le origini dello Stato moderno dall'ottica di altre possibilità storio-grafiche. Così dobbiamo alla scuola del materialismo storico progressi abbastanza rilevanti. Ha illuminato importanti aspetti della monarchia assoluta dai punti di vista stimolanti dello sviluppo economico e della dinamica sociale nei secoli XVI e XVII. Ha messo a disposizione dei ricercatori un repertorio di fatti, dai quali non si può prescindere. Tali fatti costituirono in quell'epoca una chiara realtà, una realtà perfino misurabile, a partire dalla quale si è potuto abbozzare la nascita di articolazioni interne nella struttura del potere. Per questa via si potrà avanzare ancora molto. Invece sembrano esaurite le possibilità interpretative del modello proposto, in quanto lo fanno tributario di una dinamica sociale ed economica, che non prospetta la realtà storica studiata, ma la proiezione in essa di un sistema filosofico¹.

L'attenzione degli studiosi si è concentrata, negli ultimi anni, su parti più modeste della ricerca (e forse più istruttive) sulle origini del potere nei tempi moderni. Poiché l'atto di governare è una realtà che si esercita con un sistema umano, la messa a fuoco delle ipotesi di lavoro moderne tende a illuminare l'apparato burocratico, che ha reso possibile l'avvento della monarchia assoluta. Questo è uno dei temi classici della storia del diritto di impronta tedesca: la ricerca delle vicende delle istituzioni amministrative. Anche per questa via si sono realizzati sostanziali progressi, pur se, ovviamente, rimangono da esplorare molte zone e non si è riusciti a stabilire un processo di similitudini e filiazioni o di discrepanze e singolarità. Ma la storia delle istituzioni non è storia vera e propria; essa descrive una situazione dell'apparato di potere in un dato momento, ne ignora la genesi e, soprattutto, misconosce la tumultuosa realtà, che nasconde.

¹ *Quelques problèmes concernant la monarchie absolue*, in X Congresso internazionale di scienze storiche. Relazioni. Storia Moderna, Firenze, 1955, pp. 1-55, e *Atti del X Congresso internazionale*, Roma, 1957, pp. 429-443. Furono particolarmente interessanti gli interventi di L. Bulferetti, A. Meusel e S. D. Skaskin.

² Tale fu l'influenza esercitata dalla scuola tedesca nei giorni precedenti la II guerra mondiale, la cui traccia è nota in W. Näf, *Die Epochen der neueren Geschichte*, 2 voll., Aarau, 1945, e specialmente in A. Ferrari, *Fernando el Católico en Baltasar Gracián*, Madrid, 1945.

³ Leggesi la difesa di Mousnier di fronte alle conclusioni di S. D. Skaskin in *Atti del X Congresso internazionale*, cit., pp. 438-439.

Per questo è stato necessario esplorare più a fondo nel seno dell'umanità, che costituiva l'armatura della monarchia assoluta, e arrivare fino ai ministri e ufficiali del principe come sostegno del potere e attori del suo progresso. Così ha cominciato a svilupparsi l'analisi della burocrazia dei secoli XVI e XVII, come elemento base che determina la struttura interna degli Stati dell'epoca e caratterizza — secondo Federico Chabod⁴ — il passaggio dall'assolutismo dottrinale del Medioevo, che non si realizza, all'assolutismo effettivo e realizzatore degli Stati occidentali nei secoli XVI e XVII.

La presente relazione si colloca in questa linea. Il suo autore è convinto che quando si sia chiarita la ricerca sull'organizzazione interna dello Stato alle origini dell'età moderna, quando si possiedano dati precisi sulla nascita del funzionalismo e sull'insieme dei riflessi economici, sociali, intellettuali e ideologici, che formano la mentalità del burocrate, si sarà fatto un passo avanti per comprendere il potere moderno e per applicare correttamente i risultati raggiunti dalla storia delle dottrine politiche e dei fatti economici e sociali⁵.

Il primo punto, che si deve esaminare, è quello della struttura effettiva del potere nei secoli XVI e XVII. A nostro giudizio, vi sono due fattori che hanno confuso e continuano a confondere la corretta comprensione di questo fenomeno. Il primo è la identificazione tra monarchia assoluta e potere; l'altro è la confusione tra la stessa monarchia e il cosiddetto Stato nazionale.

Il principe del Rinascimento e del Barocco, sorto dal dottrinarismo imperialista delle scuole di diritto romano del basso Medioevo e dall'empirismo del Quattrocento italiano, tende ad arrogarsi la incontrastata totalità del potere e del governo dello Stato. Lungo il periodo che esaminiamo, questa tendenza si vede rafforzata con l'urto dell'umanesimo, che in politica è francamente cesarista, e della crisi religiosa e sociale del secolo XVI, nel cui sviluppo la società si vede spinta a depositare nella persona del monarca un ruolo di supremo arbitro e ordinatore. Tutto ciò porta alla deificazione del principe, percettibile specialmente nei testi di Cancellieri, in quelli di propaganda politica e nelle elucubrazioni di pensatori, filosofi e teologi. Dall'apologia principesca all'ordinamento istituzionale dello Stato e da questo medesimo ordinamento alla semplice pratica di go-

⁴ F. Chabod, *Y a-t-il un État de la Renaissance?*, in *Actes du Colloque sur la Renaissance organisé par la Société d'Histoire Moderne*, Paris, 1958, pp. 57-74, specialmente p. 73.

⁵ Questa premessa indica chiaramente che non intendiamo dare a questa relazione un carattere bibliografico. Ce lo impedisce il ristretto spazio di cui disponiamo. Ciò nonostante, il lettore troverà i principali dati bibliografici nelle opere che andremo citando.

verno vi era un abisso. La mancata osservazione di questa precauzione metodologica ha provocato gravi errori, come quello di qualificare assoluto un potere, sulla sola base delle teorie di alcuni letterati, che sedevano al vertice del governo⁶.

Nell'Europa agraria del Rinascimento e del Barocco, ivi comprese le monarchie occidentali dove sorgono alcune concentrazioni capitalistiche, commerciali o industriali, l'autorità si stratifica per lo meno in tre zone. La più ampia di tutte corrisponde al governo diretto delle masse dei contadini attraverso delegati dei proprietari giurisdizionali, siano essi laici o ecclesiastici. È il mondo dei villani e dei semi-liberi e, in certi posti, dei servi. È un dato di fatto, in quest'ambito, la sopravvivenza non solo del mondo feudale, ma di regimi ancora più antichi, vincolati sia alla colonizzazione romana sia persino a formazioni tribali precedenti. Contrariamente a quello che si pensava l'avvicinamento a questo mondo giurisdizionale induce a ritenere che esso, in quei tempi, era ancora in espansione o per lo meno in periodo di soddisfacente consolidamento⁷. Qui risiede una delle più importanti contraddizioni della monarchia assoluta, soprattutto nei paesi mediterranei, nei quali arrivò solo a meritare il rispetto dei grandi signori e dei proprietari ecclesiastici in cambio del riconoscimento, prima di questa giurisdizione particolarista⁸, poi dell'intervento degli stessi nelle redini principali del potere⁹. Costituirebbe una rivelazione cartografare i risultati di un'indagine documentata sulle signorie libere e le giurisdizioni privilegiate nei secoli XVI e XVII, e si potrebbe vedere, probabilmente, la limitazione geografica del potere reale del principe¹⁰.

La seconda zona, o strato, secondo come lo si considera, forma il gruppo delle giurisdizioni autonome dentro l'ambito riservato all'autorità diretta del principe. Essa corrisponde ai corpi, organismi e collegi privilegiati, sorti dalla rivoluzione commerciale e dalla costi-

tuzione della borghesia urbana. Questo gruppo può avere maggiore o minore validità nelle relazioni del potere secondo l'intensità del legato medievale o le forme acquisite per il suo sviluppo. A volte lo si considera come emanazione del cosiddetto Stato di ordini, del potere duale, che caratterizzerebbe il passaggio dalla monarchia feudale a quella assoluta¹¹. In realtà, in quest'ambito, come nella signoria propriamente detta, non c'è discussione sul titolare della sovranità e neanche sull'effettività della clausola di potere assoluto, che figura nei proclami e nei rescritti dei principi; tutto ciò appartiene al principe¹². Determina, però, un fatto molto più importante: create una zona geografica, dove il principe non dispone del denaro, delle milizie e della giustizia se non attraverso o mediante l'acquiescenza di tali corpi, siano o no rappresentati nella istituzione delle « cortes », parlamenti o stati generali. La connessione di queste giurisdizioni con le signorie produce nei diversi paesi d'Europa una molteplicità di situazioni, che è impossibile ridurre a una formula unitaria. In seguito insisteremo su questo particolare.

Infine, il terzo strato corrisponde al livello principesco e riflette la mentalità dei gruppi amministrativi (non sempre idonei allo sviluppo del principio della monarchia assoluta) di cui il potere si serve per praticare una determinata politica. Lungo i secoli XVI e XVII esiste una dinamica del potere monarchico, che costituisce un fenomeno indipendente dall'evoluzione del governo nei due livelli sopra citati. Questa dinamica non rappresenta un progresso costante. Esistono oscillazioni e regressi importanti. Ciò dipende dalla possibilità, in cui si trova la monarchia, di risolvere le contraddizioni economiche, sociali e politiche venute alla luce per il suo passato e riflesse nel suo presente. Nessun caso è più esemplare della contraddizione interna della monarchia spagnola del secolo XVI, basata sulla massima concentrazione di potere al vertice e sulla minima irradiazione dello stesso verso la base¹³.

Il secondo errore metodologico, a cui ci riferivamo, è la confusione tra monarchia assoluta e Stato nazionale. Deriva dalla filosofia politica idealista, che esaltò il potere come realizzazione della libertà

¹¹ Tale è, come ben si sa, la teoria di Näf, tanto acerbamente combattuta da F. Hartung dal 1932, *Die Epochen der absoluten Monarchien in der neuere Geschichte*, in « Historische Zeitschrift », CXLV (1932).

¹² In Spagna fu obbligatorio riferirsi al « potere reale assoluto » dal 1418 agli inizi del regno di Filippo II; dopo scomparire, considerandosi un principio già ammesso da tutti (L. Sanchez Agesta, *El « poderío real absoluto » en el testamento de 1554*, in *Carlos V. Homenaje de la Universidad de Granada*, Granada, 1958, pp. 439-460).

¹³ Questa è un'espressione della storia del potere in Spagna nell'epoca asburgica, che trova la sua conferma nella recente tesi di J. Lalinde, *La institución virreinal en Cataluña (1479-1716)*, letta e discussa nel 1958.

⁶ Tale è stato generalmente il caso della Spagna, ciò nonostante, nella sua *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Madrid, 1958, Juan Beneyto ha evitato di applicare la qualifica di assoluta alla monarchia dei secoli XVI e XVII.

⁷ Nella sua nota opera su *La Méditerranée et le monde Méditerranéen sous Philippe II*, Paris, 1949, F. Braudel fa presente chiaramente questo fatto (*L'État et la montée seigneuriale*, pp. 628-637).

⁸ Come nel caso dei re cattolici in Castiglia, dove l'espansione della giustizia dei re non fu d'ostacolo al consolidamento di un regime signorile di grande preminenza giurisdizionale. L'argomento richiederebbe d'essere sviluppato con maggiore precisione di dettagli.

⁹ Specialmente sensibile dagli inizi del secolo XVII. Nella prima metà di questo secolo i grandi ministri della Corona spagnola furono tutti membri dell'aristocrazia latifondista.

¹⁰ Ha fatto un tentativo di questo genere per il Nord della Catalogna S. Sobrequés in una tesi sulla famiglia Margarit, fortunatamente inedita.

e la nazione come espressione perfetta della comunità sociale. Così forse l'illusione dello Stato nazionale come forma definitiva della dinamica storica. Tale Stato avrebbe cominciato a realizzarsi in Europa occidentale verso la fine del secolo XV e all'inizio del XVI grazie alla concentrazione del potere supremo nelle mani del principe. La monarchia assoluta in nessun posto, tranne che in Francia (ed anche in questo caso dovremmo fare non poche riserve geografiche e giurisdizionali), incarna una tradizione nazionale. Rappresenta un'associazione — imposta dalla forza, liberamente consentita o sorta da una necessità diplomatica — di comunità differenziate, a volte assolutamente disuguali, e cui solo un lento processo di convivenza porterà nel migliore dei casi una vocazione comune; in altri una acquiescenza rassegnata e passiva e in altri ancora un antagonismo riscattabile solo con la separazione violenta. Tale è la realtà vissuta nei secoli XVI e XVII, talmente ovvia che non è necessario esemplificarla. Per questo motivo il principe si trova obbligato, per il suo ruolo politico di monarca assoluto, a rispettare le condizioni giuridiche in base alle quali si è stipulata l'unione o associazione dei suoi stati patrimoniali. Da qui deriva la presenza di una serie di forti ostacoli all'esercizio del suo potere e la necessità di adattamenti regionali per l'esercizio del comando. Adattamenti non sempre facili, che spesso alterano e fanno fallire il programma dell'assolutismo.

Per chiarire quale fu l'esatta relazione tra potere e comando (potere come teoria; comando come pratica governativa) sarebbe dunque conveniente promuovere una serie di ricerche sulla stratificazione e regionalizzazione dei mezzi della monarchia assoluta nei diversi ambienti europei. In questo modo potremmo avere un'idea veramente chiara delle strutture statali interne di quei secoli.

Lo Stato del Rinascimento sorge nell'Occidente europeo come conseguenza dei conflitti internazionali, che oppongono l'una all'altra le monarchie del secolo XVII. Quest'affermazione potrebbe sembrare unilaterale, così unilaterale, perlomeno, come la tesi della costituzione dello Stato assoluto attraverso la meccanica della lotta di classe. In realtà non intendiamo impostare una questione di principio, ma stabilire una problematica su fatti empirici.

È evidente che, in seno alle monarchie feudali, vari fattori non propriamente bellici o diplomatici contribuirono alle prime spaccature della loro struttura e prepararono una progressiva evoluzione. Il primo di tutti questi fattori è l'espansione demografica del mondo occidentale europeo, la prima grande ondata di umanità che si sviluppò a partire dal secolo XI¹⁴. Grazie a questa, sarà possibile pro-

¹⁴ Il fattore demografico continua a destare interesse, nonostante l'abbandono

cedere alla colonizzazione interna, al ripopolamento di vasti territori, allo sviluppo delle città, quindi all'espansione parallela dell'agricoltura, dell'industria, della vita commerciale. Questo movimento demografico e quindi economico, rapportato a sua volta alle possibilità di nuove creazioni tecniche e culturali, sfugge all'apparato della monarchia feudale, mette in luce le sue contraddizioni interne e prepara le condizioni della sua trasformazione in Stato autoritario e assoluto.

Perché queste possibilità si esplichino, è necessaria un'atmosfera di tensione, che metta a prova la resistenza dell'edificio feudale e l'energia delle nuove forze, che creano la struttura dello Stato del Rinascimento. Quest'atmosfera la provocano i continui conflitti bellici che si verificano nei secoli XIII, XIV e XV, con l'obiettivo di realizzare alcune possibilità territoriali a preferenza di altre. Renouard ha mostrato esattamente questa tematica. L'attuale visione cartografica dell'Occidente europeo fu il risultato di una selezione tra varie possibilità¹⁵, nella quale senza dubbio finì per imporsi la legge dei gruppi umani più compatti e forti dal triplice punto di vista demografico, economico e spirituale. Lo stato permanente di guerra nell'Occidente europeo impose alle monarchie delle esigenze militari, diplomatiche e finanziarie, che finirono per farle uscire dalla cornice feudale e le spinsero verso concentrazioni crescenti di potere, nel quale movimento si videro giustificate dalla cultura formata nel diritto giustiniano.

Dopo Sombart la relazione tra guerra e capitalismo è nota. Però ciò che a noi ora interessa non è insistere su questo punto di vista, trattato da tutti gli storici e dallo stesso Mousnier nella sua relazione del 1955, ma il carattere rivoluzionario che ebbero tali conflitti dal punto di vista interno. Infatti queste guerre non furono una successione di urti militari tra Stati consolidati, come le guerre nazionali del secolo XIX, ma profonde aggressioni, nelle quali ebbero una parte importante le dissidenze e le opposizioni intestine di ogni incipiente formazione politica. Questo complesso fenomeno toccò la sua maggiore intensità dalla metà del secolo XIV alla fine del secolo XV. Francia, Borgogna, Inghilterra, Castiglia, Portogallo, la Co-

di cui il suo studio fu oggetto nel X Congresso di scienze storiche. Dopo la vasta relazione che al IX Congresso presentarono Cipolla, Dhondt, Postan e Wolf (*IX Congrès International des Sciences Historiques, I: Rapports*, Paris, 1950, pp. 54-80), gli studi di storia demografica si sono sviluppati e devono portare ad affermazioni importanti sul tema che noi studiamo. È impossibile che non esista una stretta relazione tra la forma dello Stato e il declino demografico del secolo XVII. Penso alla violenta peste del 1649-1652 e alle sue ripercussioni nei paesi della conca occidentale del Mediterraneo.

¹⁵ J. Renouard, 1212-1216. *Comment les traits durables de l'Europe occidentale moderne se sont définis au début du XIII^e siècle*, in « *Annales de l'Université de Paris* », XXVIII (1958), pp. 5-21.

rona di Aragona, Italia e Germania, furono trascinati da un impetuoso turbine politico e militare, nel quale la guerra civile contò più che i conflitti esterni. Basta ricordare i decenni finali del secolo XV, in cui ogni Stato tentava di prevalere sullo scacchiere internazionale con la complicità di forze sociali e politiche, che combatteva nel suo stesso territorio — fossero l'aristocrazia o la borghesia — e che sosteneva in quello degli avversari¹⁶.

Per questa ragione il trionfo della monarchia autoritaria¹⁷ del Rinascimento si verificò sempre su due versanti: esternamente, annientando o riducendo un nemico pericoloso; internamente, comandando una fazione della propria guerra civile. Di qui il favoloso aumento del potere del principe e la sua giustificazione come doppia garanzia per mantenere l'ordine dentro lo Stato e la sua invulnerabilità di fronte alle potenze esterne sorte per analogo processo. Questa doppia opera poteva realizzarsi solo mediante la creazione di un esercito permanente, totalmente indipendente dal vincolo feudale¹⁸, che avesse come scopi primari di far rispettare la preminenza sovrana nel proprio territorio statale, e la instaurazione di una struttura amministrativa, che fosse capace di assicurare i mezzi finanziari necessari per il mantenimento dello stesso.

Queste sono le condizioni in cui cresce e si sviluppa la monarchia del secolo XVI. Però, anche se la tendenza è la stessa, la dinamica di ogni Stato varia secondo le caratteristiche derivanti dalla sua situazione precedente, soprattutto secondo la maggiore o minore resistenza delle forze autonome sopra descritte, sia di stratificazione sociale, sia di articolazione regionale. Il concorso di tali fat-

¹⁶ Credo di avere dimostrato questo fenomeno nelle relazioni tra Francia, Aragona, Castiglia e Napoli (*Juan II de Aragón*, Barcellona, 1952).

¹⁷ Per non utilizzare l'aggettivo *assoluto*, che non si può applicare alla monarchia tra il 1450 e il 1550, il vocabolo esatto sarebbe stato *monarchia preeminencial* (ossia quella che, prima di tutto, cerca di difendere le sue *preeminencias* come nel caso della Spagna sotto i re cattolici e Carlo V). Così si legge nei documenti dell'epoca (leggasi il mio *Ferran II e la Ciutat de Barcelona*, Barcellona, 1936, I). Però la scarsa eco di questa parola nel mondo attuale, mi ha indotto e continua a indurmi ad impiegare questa terminologia pur sapendo della sua possibile confusione con l'autoritarismo politico moderno, formula di super-assolutismo.

¹⁸ L'«esercito di Mercenari», equiparabile, secondo Chabod, alla «burcrazia dei mercenari» della stessa epoca (Chabod, *Y a-t-il un Etat de la Renaissance?*, cit., p. 66). Merita di essere citata anche la posizione di V. C. Kiernan, *Foreign Mercenaries and Absolute Monarchy*, in «Past and Present» (1957), n. 11, pp. 66-83, sebbene la sua tesi sulla formazione dell'esercito mercenario per evitare l'armamento del popolo ci sembri eccessivamente unilaterale. In realtà, se i principi desideravano appoggiarsi sui mercenari, era per assicurarsi le posizioni come vincitori della guerra civile alla quale abbiamo alluso nel testo. L'entrata di Carlo V in Spagna nel 1522 con un esercito di tre o quattro mila tedeschi e 74 cannoni, riferito da Kiernan, si colloca in questa prospettiva e non in quella di dominare «il popolo».

tori, unito alle contingenze della politica internazionale ed alle diverse opportunità create dall'espansione economica del secolo, determina la complessità del panorama istituzionale e la disparità dei mezzi effettivi di potere nelle diverse monarchie europee. I casi più antagonistici sono quelli di Francia e Spagna, paesi che si usa citare come primi esempi dello Stato nazionale assoluto del Rinascimento. Mentre in Francia il cammino per consolidare l'assolutismo si compie attraverso il superamento di conflitti sociali e politici interni, in Spagna la monarchia unificata di Castiglia e Aragona riceve l'impulso decisivo verso forme assolutistiche da una circostanza esterna: l'arrivo del tesoro americano. L'oro e l'argento delle Indie permetteranno ai principi spagnoli una libertà di movimento straordinaria nel governo dell'apparato statale e un'affermazione indiscussa della loro posizione autoritaria con minimi ostacoli da parte dei poteri regionali o sociali¹⁹; però nello stesso tempo conserveranno la sopravvivenza in lungo e in largo in tutti i loro domini delle più solide strutture di resistenza al principe di tutto l'Occidente europeo.

La tendenza verso una soluzione definitiva della concentrazione del potere nelle mani del principe va in crisi a metà del secolo XVII. A ciò contribuiscono quattro fattori principali, che operano in forma contraddittoria, ma effettiva: la depressione economica, che impone una riorganizzazione nelle relazioni di potere tra il monarca e le forze sociali presenti; la dislocazione di queste stesse forze, dopo un secolo di espansione economica e di mutamenti, nella distribuzione della proprietà territoriale e nella ripartizione sociale dei redditi; i sacrifici finanziari, richiesti dalla necessità di equipaggiare e modernizzare gli eserciti secondo la nuova tattica affermatasi durante il conflitto internazionale, che si oppone agli Stati in quest'epoca; e l'esigenza di corpi diplomatici che, sorti come espressione del nuovo Stato, praticano molte volte una politica di contenimento o deformazione della volontà del principe. La crisi politica sociale e amministrativa, che tale scontro comporta, si risolve simultaneamente nell'Occidente europeo tra il 1640 e il 1660 e i suoi risultati — non ci si deve sorprendere di questo — sono differenti in ognuno di essi²⁰. Mentre

¹⁹ Questo fatto spiega la decadenza delle corti castigliane durante il regno di Carlo V, specialmente dal 1538, quando la Corona conta su strumenti audaci per far fronte alle sue ingenti necessità finanziarie. In precedenza la sua posizione era di irriducibile resistenza (J. Sánchez Montes, *Sobre las Cortes de Toledo de 1538-1539*, in *Carlos V. Homenaje de la Universidad de Granada*, cit., pp. 595-663, e varie comunicazioni del III Congresso della Cooperazione intellettuale: G. Maury, *Las Cortes Castellanas no compartieron ni secundaron la idea imperial de Carlos V*, e J. Martínez Cardós, *Carlos V y las Cortes de Castilla*. Riferimenti in *Índice Histórico Español*, nn. 27661 e 27662).

²⁰ Non posso entrare nella discussione generale del problema politico e sociale di questa crisi come è stato recentemente dibattuto in Inghilterra da un gruppo di studiosi (*Seventeenth-Century Revolution*, in «Past and Present» [1958],

in Inghilterra si va verso una monarchia condizionata e in Francia verso un assolutismo funzionale, in Spagna si retrocede verso le basi del sistema feudale e regionale. Le soluzioni piú moderne, la inglese e la francese, finiranno per prevalere, soprattutto quest'ultima a breve termine, per l'esempio di efficienza dato dalla sua amministrazione. Però, anche così, la situazione del potere assoluto nella realtà francese è differente da come la descrivono gli apologeti della corte di Versailles.

Esercito e amministrazione concorrono, dunque, nel promuovere la supremazia e la centralizzazione del potere come realtà di comando durante i secoli XVI e XVII. A ogni impulso bellico si registra la necessità di armare piú uomini, accumulare armi, bastimenti e denaro in un luogo determinato²¹ e soprattutto coordinare questo processo di concentrazione con l'obiettivo di renderlo efficace²². Occorre denaro, reclutare gente specializzata, acquistare armi e viveri, somministrare gli equipaggiamenti in tempo opportuno, soddisfare le successive esigenze delle operazioni. Tutto questo pesa sugli organismi dello Stato ed esige uno sforzo del personale amministrativo, tanto quanto la mobilitazione militare suscita molteplici problemi di ordine sociale, giuridico e politico. In questa linea di idee possiamo dire che la spinta verso la monarchia amministrativa di tipo moderno inizia, nell'Occidente europeo, con le grandi operazioni navali intraprese da Carlo V contro i Turchi dal 1535²³. La minaccia, che la Sublime Porta fa pesare ogni anno in quest'ambito (frutto di circostanze politiche e sociali diverse, che, però si traducono in una formidabile concentrazione di forza offensiva), obbliga la cancelleria imperiale a mettere in moto un complicato e ponderoso meccanismo navale e militare, al quale partecipano in maniera diretta e indiretta i diversi regni, che le obbediscono o controlla.

n. 13, pp. 62-72). Ciò nonostante, accogliamo l'opinione generale che le rivoluzioni europee di questo periodo furono determinate dalla pressione finanziaria corrispondente alle spese militari e diplomatiche della guerra dei Trent'anni.

²¹ Il calcolo piú preciso sull'aumento del debito pubblico durante il periodo di Carlo V lo dobbiamo a F. Braudel e G. Bellart, *Les emprunts de Charles-Quint sur la place d'Anvers*, in *Charles-Quint et son temps*, Paris, 1959, pp. 191-200. Ogni conflitto internazionale portò un brusco aumento del debito imperiale: ad Anversa da 500.000 a 1.000.000 di libbre nel 1521; un altro milione nel 1528-1529; da mezzo milione a piú di 6 milioni nel 1551-1555.

²² R. Mousnier nella sua nota opera *La vénalité des offices sous Henri IV et Louis XIII*, Rouen, 1945, descrive il ritmo delle vendite degli uffici in Francia e lo sviluppo dell'apparato statale in relazione alle necessità belliche. Momenti culminanti sarebbero il 1532, 1554, 1586, 1597, 1620-1622, 1627 e 1633. È ovvia la relazione di queste date con congiunture belliche precise.

²³ Su questo particolare F. Braudel ci informa che dal 1534 al 1575 gli armamenti marittimi per lo meno si triplicarono (*La Méditerranée*, cit., p. 666).

Una armata è un'impresa nella quale prevale piú il fattore tecnico e finanziario, promossi dall'amministrazione, che il sentimento eroico e individualista dell'uomo d'armi del Rinascimento, che conserva qualcosa del suo precursore: il cavaliere medievale. L'apparato militare diventa una preoccupazione burocratica regolare abbandonando l'improvvisazione. È possibile che un'indagine di fondo confermi questa ipotesi di lavoro: lo sviluppo dei corpi amministrativi della monarchia nei paesi rivieraschi del Mediterraneo verso la metà del secolo XVI, momento culminante dell'offensiva ottomana.

Durante questo stesso periodo la monarchia spagnola (la citiamo di preferenza per l'entità dei suoi problemi, senza dimenticare i casi paralleli di altre potenze colonizzatrici come quella portoghese) si vede costretta a creare una struttura amministrativa per il mondo americano. Dall'occupazione delle Indie Occidentali sorge una serie di problemi del piú alto interesse per la evoluzione che stiamo esaminando. Forse il piú importante di essi è quello dei « giustitoli », dal quale derivano non già il diritto di conquista — che è un problema di filosofia politica —, ma concretamente il diritto di amministrare gli aborigeni²⁴. Però nel nostro caso quello che interessa è analizzare le cause del processo di espansione e formazione dell'apparato amministrativo. Un aspetto di questa problematica si riferisce alla provenienza delle istituzioni, che è stata affrontata da diversi autori da punti di vista opposti. È molto probabile che esista una provenienza mediterraneo-atlantica, con trapianto diretto di organismi e anche di forme di amministrazione coloniali. Questa è la tesi di Verlinden²⁵. Però deve anche esistere una conseguente dislocazione di funzioni, di modo che, sotto lo stesso nome, si celano un procedimento di potere e una articolazione amministrativa distinta. Tale pare sia il caso per i vicereami²⁶. L'altro aspetto è quello della presenza di organismi amministrativi originali sorti dalle contingenze del governo, della conquista e dello sfruttamento del Nuovo Mondo. È un altro ancora è quello del comportamento della burocrazia coloniale, distante dai centri del potere principesco e,

²⁴ Su questo particolare si legga l'ultimo contributo di Ch. Verlinden, *Pax Hispanica en la América colonial*, in « Historia » (1958), n. 4, che non invecchia l'opera fondamentale di Silvio A. Zavala, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, Madrid, 1935.

²⁵ L'opera che riassume la tesi di Verlinden è *Précédents médiévaux de la colonie en Amérique. Période coloniale*, México, 1954.

²⁶ Ancora non possediamo uno studio che chiarisca la connessione tra le istituzioni dei viceré della Corona d'Aragona nel Mediterraneo e quelle della stessa classe in America, né tanto meno quello che confronta il funzionamento dei viceré in America e in Europa durante i secoli XVI e XVII. Non ci sembra molto convincente l'opinione di S. Radaelli, *La institución virreinal en las Indias*, Buenos Aires, 1957, che nega qualsiasi tipo di affinità, eccetto il nome, tra il viceré americano ed europeo.

per tanto, con propensione a nuove caratteristiche — soprattutto nell'aspetto di autonomia di giudizio e indipendenza di movimenti — la cui ripercussione sulla metropoli è molto probabile.

Questo doppio fenomeno — scontro militare nel Mediterraneo ed espansione coloniale nell'Atlantico — situa la monarchia spagnola nello stesso centro di interesse di quelli che studiano lo sviluppo della burocrazia moderna. Noi ci troviamo, in effetti, davanti a un gran corpo politico, soggetto a formidabili contraddizioni interne: una di esse, come abbiamo detto, esiste fra la monarchia, apparentemente onnipotente, e i poteri regionali e locali, in gran parte vivi e operanti; un'altra, l'antitesi tra una burocrazia regionale molto radicata nelle vecchie formule e resistente a tutti i colpi dagli albori del secolo XVI (come è il caso del ducato di Milano)²⁷ e la nuova burocrazia, staccata da qualsiasi contatto con le formazioni politiche medievali essendo sorta per volontà del principe negli esotici paesi americani. Gli incessanti conflitti tra le distinte concezioni del potere oggettivo nella monarchia spagnola dovranno illuminare non pochi aspetti ignorati della formazione della mentalità dei corpi amministrativi moderni.

Ci sembra che uno degli aspetti più importanti da chiarire sia il diverso processo di formazione e la diversità di espansione tra il modello strutturale dello Stato spagnolo e quello francese nei secoli XVI e XVII. Trattandosi dei tipi predominanti dell'apparato amministrativo della monarchia autoritaria — ognuno diverso dall'altro — il loro confronto prospetta una feconda problematica.

La radice delle sue strutture amministrative si trova nello stesso principio feudale di un Consiglio, che è contemporaneamente consigliere del monarca e alta corte di giustizia. I servizi centrali si presentano in forma confusa ed embrionale, vincolati a personalità rilevanti della Corte (specialmente la Cancelleria), mentre l'amministrazione territoriale inizia timidamente, in funzione di due centri d'interesse: il mantenimento dell'ordine pubblico e la cura del patrimonio reale. Questa fonte unitaria dell'apparato statale raggiunge una maturità, favorevole alla germinazione, sia in Francia che in Castiglia, a metà del secolo XV; là dopo la guerra dei Cent'Anni; qui come conseguenza della dialettica del potere tra la monarchia e la nobiltà ai tempi del favorito di Juan II, Alvaro de Luna. La politica espansiva delle due corone alla fine del secolo XV rispetto a uno stesso obiettivo (il predominio in Italia) pone le basi al rapido fiorire dell'amministrazione moderna: gli organismi centrali si specializzano, mentre quelli territoriali accusano una maggiore subordinazione alle direttive della monarchia. In Francia emergono, dentro il Consiglio reale,

quattro grandi tipi di specializzazione: il Consiglio di Stato, quello delle Finanze, quello Privato e quello degli Affari e Dispacci, quattro serie distinte delle stesse operazioni²⁸. In Castiglia il processo è lo stesso (comparsa dei Consigli della Camera Reale, degli Ordini, Inquisizione, Crociate e Finanze); però in questo caso viene falsato e mascherato dal brusco innesto di due nuove realtà negli stessi albori della monarchia spagnola: la tipologia amministrativa della Corona d'Aragona e l'ordinamento di governo necessario per far fronte ai problemi della espansione atlantica. Questo doppio fatto determina un orientamento molto diverso dell'apparato dello Stato in Spagna e in Francia, più precoce il primo per quel che riguarda le soluzioni generali, più effettivo il secondo per ciò che riguarda i particolari.

La Corona d'Aragona aveva come principi amministrativi la pluralità e la politerritorialità. Sottoposta alle pressioni di una triplice amministrazione nei paesi continentali (Aragona, Catalogna e Valenza) e dalla necessità di un governo per i diversi possedimenti del Mediterraneo, dovette superarle con l'adozione di concezioni amministrative più o meno nuove e originali — non è facile stabilire una filiazione istituzionale —, però in ogni caso singolari per il loro funzionamento nel seno di una stessa comunità politica. Fra esse è necessario segnalarne tre: l'affermazione del principio dell'indipendenza formale del corpo amministrativo rispetto all'antica Curia regia; la coesistenza di organi centrali dell'amministrazione con sfere private di governo in ambiti territoriali definiti; la presenza di alti funzionari coi quali si esplica la potestà regia. Questa dinamica creatrice si sviluppa lungo il secolo XV e ha come momenti capitali la creazione della Cancelleria catalana nel 1424, lo sviluppo dei tribunali giudiziari e la fondazione dei vice-reami, luogotenenze e capitane generali nei possedimenti mediterranei²⁹.

Questi principi, che Ferdinando il Cattolico incorporò nell'antica tradizione unitaria castigliana, si riflettono sia sul regime dei Consigli, stabilito da lui e dalla sua sposa per il governo della monarchia spagnola (polisinodia pura), sia sul sistema di governo per le recenti scoperte delle Indie Occidentali. Il momento capitale è quello della creazione del Consiglio d'Aragona (1494), che riflette l'ammissione del principio pluralistico nell'alta amministrazione dello Stato. Questo fatto obbligò a convertire in Consiglio di Castiglia (riorganizzato nel 1480) l'antico Consiglio reale castigliano e ad improvvisare un Consiglio di Stato,

²⁸ Mousnier, *La vérité*, cit., pp. 79 ss.; J. Ellul, *Histoire des institutions*, II: *Institutions françaises*, Paris, 1956, I, pp. 297-298.

²⁹ Non esiste una moderna bibliografia sul tema che trattiamo. Inedito il lavoro di Lalonde, che già si è menzionato nella nota 13, l'esposizione che tracciamo si basa sui suoi dati e sulle sue indagini.

²⁷ C. Santoro, *Gli uffici del dominio sforzesco (1450-1500)*, Milano, 1949.

organo consultivo del monarca per gli affari comuni, soprattutto in politica estera e militare. Quasi nello stesso tempo, e in virtù delle capitolazioni di Santa Fé (1492), si accettava per l'America il principio dell'amministrazione attraverso viceré e capitani generali nonché tribunali di giustizia e governo (1511).³⁰

Dall'affermarsi di questa concezione non si sviluppano modifiche importanti fino al terzo decennio del secolo XVI, quando la monarchia spagnola si trova di fronte al doppio problema della guerra con la Francia e dell'enorme espansione delle sue conquiste nel Messico (un solo problema: alimentare la guerra europea con le ricchezze americane).³¹ A questo periodo risale la creazione del Consiglio delle Indie³², conferma del regime polisinodale (il Consiglio si staccò da quello di Castiglia nel 1519, però non ricevette la sua investitura legale fino al 1524) e superamento dello stesso quanto ad attribuzioni amministrative. Infatti ad esso si attribuiscono ampie facoltà, fra le quali la giudiziale in ultima istanza, la proposta di vescovi e funzionari, la preparazione della flotta e le scoperte delle Indie, gli affari coloniali, la legislazione sugli indigeni, ecc. Era il Consiglio, inoltre, che riceveva le informazioni dall'America e spediva i dispacci con le relative decisioni di politica generale. Quando si ristabilì nelle Indie la carica di viceré (1535), si ribadirono gli anelli della catena dell'alta amministrazione coloniale.

L'evidente sentimento imperiale, che sosteneva il funzionamento del Consiglio delle Indie, non trovò un equivalente nel complesso europeo, che Carlo V³³ reggeva. Fu necessario che l'idea imperiale del Cesare ripiegasse sulle più limitate, ma praticabili dimensioni di un'egemonia spagnola in cui comparisse il primo organismo amministrativo di tipo imperiale in Europa dai tempi di Roma. Tale è l'opinione di Koenigsberger che si riferisce alla creazione del Consiglio d'Italia

³⁰ Un buon riassunto dei lavori classici come quello di C. H. Haring, *El origen del gobierno real en las Indias españolas*, in «Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas», III (1924-1925), e L. E. Fisher, *Viceroyal Administration in the Spanish America Colonies*, Berkeley, 1926, in J. M. Ois, *Manual de Historia del Derecho Español en Indias*, Buenos Aires, 1945, e nello stesso C. H. Haring, *The Spanish Empire*, New York, 1947.

³¹ Questa relazione è messa in rilievo nell'articolo di A. Rumeu de Armas, *Franceses y españoles en el Atlántico en tiempos del Emperador*, in *Charles-Quint et son temps*, cit., pp. 61-75. Il problema generale, in R. Carande, *Carlos V y sus banqueros*, 2 voll., Madrid, 1943-1949.

³² E. Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias* (trad. spagnola, 2 voll.), Sevilla, 1935 e 1947.

³³ La polemica sull'imperialismo di Carlo V come frutto di una concezione umanistica, castigliana o fiamminga si è sviluppata nel IV centenario commemorativo della sua morte. Una visione sommaria delle opposte posizioni in *Charles-Quint et son temps*, cit., articoli firmati da R. Menéndez Pidal e J. Vicens Vives. Però si deve ricordare anche la posizione di F. Braudel, P. Rassow, R. Koneczi e R. Clavería fra gli altri.

(1555-1558)³⁴, fatto che ritiene come la principale acquisizione del secolo nel campo della tecnica amministrativa. Separato da quello di Aragona, per ragioni di efficienza³⁵, quello d'Italia controllava l'amministrazione finanziaria, mercantile, doganale, civile, militare e controllava l'azione dei viceré e governatori di Sicilia, Napoli e Milano. Gli sfuggiva solamente l'alta politica, riservata al re e al Consiglio di Stato. È molto probabile che l'esperienza compiuta nel funzionamento del Consiglio delle Indie, influisse sul concepimento del Consiglio d'Italia. Può anche essere l'affermazione reciproca: nel 1569 si riorganizzava quello come autorità suprema nel governo dell'America e nell'amministrazione della giustizia.

L'ultima tappa delle creazioni sinodali della monarchia spagnola abbraccia gli ultimi due decenni del secolo XVI: nuovi Consigli territoriali (Fiandre, 1588; Portogallo, 1580) e un Consiglio specializzato (quello delle Finanze, 1593). Il conflitto internazionale, in cui si trova impegnata la Spagna filippina (diplomazia, guerra, crisi di tesoreria), spiega la sua creazione. Però già in questi anni cruciali il sistema polisinodale dà prova di stanchezza. La dispersione degli affari si traduce in incoerenze amministrative, in dilazioni, che accumulano montagne di carte; la confusione nelle attribuzioni dei Consigli allunga la trafila degli affari e diminuisce le responsabilità nei momenti critici. La mediocrità e il conservatorismo dei suoi membri, in gran parte togati (ossia laureati in diritto), forse assicura l'imparzialità delle sue decisioni giudiziali³⁶, però, in cambio, impedisce lo stabilirsi di una teoria amministrativa moderna. In questo modo la polisinodia spagnola permane come sistema di equilibrio tra forze semiautonome, quando non antagoniste, di fronte al quale s'infrangono i rimedi, che la monarchia utilizza dall'inizio del secolo XVII per rimuoverlo dal suo torpore anacronistico: l'introduzione di personale maneggiabile nei Consigli (1603, i consiglieri di «cappa e spada», ossia nobili), la valorizzazione dei decreti dei segretari di Stato (attraverso il sistema delle «consulte») e, infine, il supremo e pericoloso ricorso a un ministro universale onnipotente: il favorito o «privado».

Intanto l'evoluzione della struttura amministrativa in Francia è stata meno ambiziosa e complessa, come minori sono state le sue preoccupazioni territoriali, e ciò le ha permesso di conservare il prezioso elemento di unità di direzione, cui prima abbiamo alluso.

³⁴ H. G. Königsberger, *The Government of Sicily under Philip II of Spain*, London, 1951, p. 72.

³⁵ Più che per un desiderio di spezzare l'unità dell'espansione territoriale della Corona d'Aragona nel Mediterraneo, secondo quanto ritiene Batista i Roca, nel prologo dell'opera precedentemente citata.

³⁶ Königsberger, *Sicily*, cit., p. 68.

Superata la crisi delle guerre di religione e l'ultima ondata del conflitto internazionale, con cui finisce il secolo XVI, la monarchia di Enrico IV ha in sua mano il potere — il cui uso è riconosciuto universalmente — e gli strumenti per incanalare direttamente i suoi disegni. In effetti, le diverse sezioni, in cui si è specializzato il Consiglio del re nell'arco del secolo XVI, non sono più che rudimenti di corpi sinodali dentro un solo organismo, il cui impulso è unitario. D'altra parte le attribuzioni dei segretari di Stato, che appaiono chiaramente nel 1547, si muovono in misura crescente in direzioni peculiari e specializzate: dapprima territoriali, poi, dalla riforma del 1588, per affari di governo. Anche se partecipano alle deliberazioni del Consiglio, conservano sempre un'autonomia funzionale rispetto allo stesso ed anche rispetto al sovrano, come direttori di alcuni servizi amministrativi. Questa sarà la grande forza della rivoluzione amministrativa, che si realizzerà in Francia durante il secolo XVII, la quale, come è stato segnalato³⁷, riceve il suo segno caratteristico precisamente nelle epoche di governo intercorso fra i grandi ministri di Luigi XIII e la reggenza di Anna d'Austria. Il principio moderno, per cui l'amministrazione spetta agli organi di governo e questi procedono in virtù della norma della divisione del lavoro, nasce con Richelieu e si sviluppa con Mazarino. Questo schema permette di dare spazio nell'amministrazione territoriale a una nuova e decisiva figura: l'intendente. Gli ultimi studi di Mousnier³⁸ hanno posto il dito su una problematica molto interessante a proposito di questi ufficiali. Gli intendenti, sorti dai commissari provvisori, con cui la monarchia volle recuperare la sua autorità nei periodi critici del 1580-1600 e 1621-1628, si sarebbero sviluppati nel loro senso specifico di funzionari supremi dell'amministrazione finanziaria e politica provinciale prima della Fronda, in ragione dello sforzo richiesto per la guerra dichiarata alla Spagna nel 1635. Il passo decisivo si sarebbe compiuto nel 1643 e in cinque anni si sarebbero convertiti da giudici e ispettori in amministratori delle imposte e dei ricorsi provinciali. Così lo Stato francese avrebbe compiuto la rivoluzione ideale, che significò il passaggio dalla preponderanza dell'amministrazione giudiziale alla preponderanza dell'amministrazione esecutiva. Nel 1653, repressa la Fronda, cominciava l'applicazione sistematica e generale del nuovo elemento amministrativo.

Consiglio unico (nonostante le sezioni specializzate, che riceve-

³⁷ Mousnier, *La vénéralité*, cit., pp. 103 ss.

³⁸ Ellul, *Histoire des institutions*, II: *Institutions françaises*, cit., I, p. 417.
³⁹ *État et commissaire. Recherches sur la création des intendants de province (1634-1648)*, in *Forschungen zur Staat und Verfassung. Festgabe für Fritz Hartung*, Berlin, 1958, pp. 325-344.

ranno la loro struttura definitiva nel 1661), segretari di Stato e intendenti, tracciano il cammino della modernità amministrativa nella Francia dall'ultima metà del secolo XVII. Al contrario la Corona spagnola trascina il peso della sua arcaica polisinodia dal fallimento dell'azione coordinatrice del conte-duca de Olivares, che coincide con la tensione amministrativa provocata dalla guerra con la Francia. La dittatura del favorito di Filippo IV si esercita precisamente attraverso i Consigli; però, quando la politica dell'uno e degli altri conduce alla secessione del Portogallo e al tentativo di separazione della Catalogna (dal 1640), sarà facile finirla con il primo, ma impossibile fare altrettanto cogli ultimi. In effetti, lungo il regno di Carlo II, i Consigli si dichiararono contrari a rinunciare a qualsiasi delle loro attribuzioni, ricordando più volte il disastro con cui terminò l'esperienza di Olivares. Ed ancor più: tentarono di ergersi a rappresentanti qualificati della tradizione giudiziaria per opporsi a tutte le riforme, anche la più piccola⁴⁰. La confusione, la « routine » e la borìa caratterizzano la fase finale del disordine amministrativo spagnolo sotto il regime polisinodale degli ultimi di Casa d'Austria. Questo fa sì che sia impossibile un adattamento efficace del corpo vario e dilatato della monarchia spagnola alle necessità della nuova epoca e prepara il pericoloso cammino delle istituzioni spagnole, verso la sovversione totale alla maniera francese durante il regno del primo Borbone in Spagna.

Passato e futuro s'intrecciano. I fatti reali suscitano molti dubbi sulla validità di qualsiasi modello strutturale nell'evoluzione della monarchia assoluta europea dei secoli XVI e XVII.

Ed ancora di più, se consideriamo l'uomo, il funzionario, che pullula nei canali amministrativi che qui sono stati descritti. La grande storia dell'amministrazione la formano le monarchie, i corpi consultivi, i grandi ufficiali della corona, le corporazioni; la piccola storia, gli aneddoti e le effemeridi degli uni o degli altri; la storia semplice e vera, l'attitudine, il temperamento o la mentalità — la si chiama come si vuole — del personale amministrativo di fronte all'esercizio della sua carica. Seguendo questa ultima e difficile via di ricerca, si presenta la problematica della nascente burocrazia statale, alla quale ultimamente hanno dedicato validi studi vari illustri ricercatori⁴¹. Data l'importanza dell'impegno, le ripetute richieste di

⁴⁰ Conclusioni di un lavoro inedito di E. Ascensio su *El Consejo Real de Aragón en tiempos de Carlos II*.

⁴¹ Dopo Mousnier, già citato, citiamo le opere di F. Chabod: *Stipendi nominali e busta paga effettiva dei funzionari dell'amministrazione milanese alla fine del Cinquecento*, in *Miscellanea in onore di Roberto Cessi*, Roma, 1958, vol. II, pp. 188-363, e *Usi e abusi nell'amministrazione dello Stato di Milano a mezzo il*

lavori collettivi e simultanei sul tema, pare molto conveniente che presentiamo al Congresso la discussione delle seguenti ipotesi di lavoro.

1. *Difficoltà di adattamento dell'ufficiale medievale al funzionario moderno.* Più che un'ipotesi di lavoro, questa sembra essere un'acquisizione fondamentale della recente storiografia. Mentre lo Stato monarchico sviluppa nuove forme di amministrazione sotto l'effetto della pressione delle contingenze economiche, sociali e belliche, che le ruotano intorno nei secoli XVI e XVII, la maggioranza delle persone, che occupano le cariche, conserva una mentalità totalmente medievale. Certo, i trattatisti parlano di « funzione pubblica » dal principio del secolo XVII, però coloro che la svolgono intendono per essa un vantaggio personale di carattere patrimoniale. Ciò deriva, secondo Mousnier⁴², dal fatto che lo stesso principe continua a considerare lo Stato come un patrimonio, anche se i teorici indicano la sua qualità di usufruttuario e amministratore; dando un ufficio, si priva di una parte della sua proprietà, che passa al beneficiario. Forse è anche più intenso il desiderio di feudalizzare che impregna l'amministrazione nei primi secoli dello Stato centralizzato moderno. Questa è la tesi di Chabod⁴³: l'ufficio come « pensione » data dal sovrano.

La proprietà di un ufficio. L'ufficio come patente di monopolio giuridico e strumento di spoliazione⁴⁴. Queste due formule si contrappongono alla stessa esigenza della burocrazia moderna. Ciò nonostante, senza di esse non potrebbe comprendersi nulla dell'apparato amministrativo nei secoli XVI e XVII. In particolare le forme di venalità, delle quali ci occuperemo.

2. *La borghesia come fonte del personale amministrativo.* In teoria la burocrazia dei secoli XVI e XVII si reclutava tra la borghesia ed era uno strumento di classe in appoggio alla monarchia autoritaria o assoluta contro la nobiltà⁴⁵. È possibile che sia stato così nei

paesi soggetti a una reale espansione economica, come la Francia. Di fronte all'elevato numero di cariche, con cui si amplia l'amministrazione dello Stato, è molto logico che la monarchia cerchi personalmente specializzato e competente, da un lato; elementi fedeli politicamente e socialmente, dall'altro. La borghesia offre gli uni e gli altri. E, inoltre, attraverso il sistema della vendita di uffici, è attratta irresistibilmente verso l'amministrazione, come un mezzo per integrare le risorse finanziarie dello Stato. Per la sua preparazione, il suo comportamento sociale e il suo danaro, la borghesia dovrebbe portare il peso della trasformazione burocratica dello Stato feudale verso la modernità.

Tuttavia le situazioni storiche concrete permettono di mettere in luce una tematica che non calza esattamente con l'affermazione precedente. In primo luogo sarà necessario definire di che tipo di borghesia si sta parlando, se non si tratta, in realtà, di una borghesia urbana già molto avanzata, il cui massimo incentivo consiste nel fondersi con i nuclei aristocratici di sangue o di patrimonio. In questo caso il senso del privilegio e della preminenza — derivati dal mondo feudale — penetrano nel seno dell'amministrazione, contribuendo a darle l'aspetto feudale, di cui prima parlavamo. È più probabile che la borghesia che tiene le cariche e si vincola ad esse, sia stata precedentemente assimilata dalla classe nobiliare, per lo meno quanto a ideali di vita. Su questo particolare sarebbe interessante svolgere un'indagine sociologica in vari paesi. I risultati degli studi intrapresi fino ad oggi sembrano dimostrare che la borghesia, quanto a origine del personale burocratico, non ebbe la forza rivoluzionaria che le si attribuisce. L'esame detagliato della grande crisi dello Stato nei paesi dell'Occidente europeo tra il 1640 e il 1660 pare dimostrare che il personale amministrativo di origine borghese si limitò a servire prudentemente la causa reazionaria dei grandi proprietari aristocratici⁴⁶.

È molto probabile che questa affermazione abbia un'eco diversa secondo il paese in cui ci situiamo. In questo senso siamo d'accordo con Mousnier, nella sua polemica con Poršnev, quando afferma che non si può applicare alla Francia del secolo XVII il modello unico che lo storico russo propugna quando la qualifica Stato feudale-assolutista⁴⁷; però non crediamo che possa applicarsi a tutti i paesi la sua ipotesi di lavoro sopra il predominio dello spirito borghese nella burocrazia del secolo XVII. Forse questo sarà vero per la Francia

⁴⁶ Nel colloquio inglese raccolto da « Past and Present » (1958), n. 13, si accettò la teoria di Mousnier, secondo cui il funzionario francese, prima del movimento della Fronde, si trovò di fronte al seguente dilemma: tornare al sistema feudale? Combattere in favore della monarchia assoluta? Le due soluzioni gli ripugnavano ugualmente.

⁴⁷ *Recherches*, cit., pp. 106-113.

⁴⁰ 1500, in *Studi storici in onore di Gioacchino Volpe*, Firenze, 1958, pp. 95-154, e i classici di K. W. Swart, *Sale of Offices in the Seventeenth Century*, The Hague, 1949, e J. H. Parry, *The Sale of Public Offices in the Spanish Indies under the Hapsburgs*, Berkeley, 1953.

⁴² *La vénalité*, cit., p. XXVIII.

⁴³ *Stipendi nominali e busta paga*, cit., pp. 251-253.

⁴⁴ Questa definizione corrisponde allo studio di J. van Klaveren, *Die historische Erscheinung der Korruption, in ihrem Zusammenhang mit der Staats- und Gesellschaftsstruktur betrachtet*, in « Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte », XLIV (1957) e XLV (1958).

⁴⁵ È la teoria di B. F. Poršnev, *Die Volkauflstände in Frankreich vor der Fronde*, Leipzig, 1954, dibattuta da R. Mousnier in *Recherches sur les soulèvements populaires en France avant la Fronde*, in « Revue d'histoire moderne et contemporaine » (1958), pp. 81-113.

— e, senza dubbio, lo è anche per l'Inghilterra⁴⁸ —, però nelle regioni sole mediterranee, e singolarmente in Spagna, comprese le regioni più mercantili e industriali, l'aspirazione del borghese ricco è di mescolare la sua discendenza in seno alla nobiltà mediante l'acquisto di proprietà e l'acquisizione di cariche pubbliche. D'altra parte, Braudel⁴⁹ ha indicato che in Castiglia il reclutamento degli ufficiali avveniva in larga maggioranza tra i poveri e i semiproletari. Non è molto differente la mentalità di questo tipo di funzionario da quella di chi è uscito dalla borghesia francese? E, con ciò, tanto questo come quello dovettero sradicarsi dal corpo sociale da cui provenivano.

Crediamo opportuno riassumere brevemente il nostro pensiero. Negli Stati di forte tradizione medievale il personale amministrativo di origine borghese tende rapidamente a rendersi nobile attraverso la carica ed a mantenere con ciò le posizioni di privilegio delle oligarchie feudali o preminenziali (tra le altre la propria); in quelli di evoluzione più moderna il borghese funzionario potrà abbracciare altri orizzonti, soprattutto se si appoggia sull'articolazione sociale della nuova classe borghese degli « industriali ». In ogni caso, lungo il secolo XVII, impera nell'Occidente europeo un processo di ri-feudalizzazione, per il quale le classi aristocratiche approfittarono del meccanismo amministrativo stabilito dalla monarchia autoritaria del secolo XVI per cercare di recuperare la direzione in seno allo Stato; e per questo contarono sulla complicità dell'amministrazione di origine borghese. Questo ci sembra essere il caso spagnolo. Accadde lo stesso in altri paesi?

3. *Difficoltà di reclutamento di personale amministrativo competente.* Segnala Koenigsberger che il grande problema dell'amministrazione durante la seconda metà del secolo XVI nella monarchia spagnola fu la difficoltà di trovare funzionari onesti e capaci. La mediocrità dei consiglieri e degli ufficiali si deve ricercare, secondo lui, nello scarso rendimento delle Università⁵⁰. Questo tema meriterebbe d'essere dibattuto e approfondito in gruppo. Ciò nonostante, non

⁴⁸ Per salire socialmente la borghesia inglese si basò più sull'acquisto di titoli nobiliari che sulle cariche amministrative (d'altra parte ridotte di numero). Tale è la realtà che emerge dallo studio di Stone-Lawrence: *The Inflation of Honours*, in « Past and Present » (1958), n. 14, pp. 45-70. La vendita di titoli nobiliari fu praticata dalla Corona inglese da quando, nel 1588, si ruppe la sua struttura amministrativa e finanziaria in conseguenza di una « full-scale war ». L'autore citato distingue tre periodi: 1604-1611, 1615-1628 e 1641. Il totale della vendita di titoli dal 1603 al 1629 fu di 620.000 lire (800.000 ne incassò la « Court of Wards » nello stesso periodo).

⁴⁹ *Méditerranée*, cit., pp. 526-527.

⁵⁰ *Sicily*, cit., pp. 70 e 91.

sembra esserci dubbio sull'incompetenza del burocrate nell'esercizio della maggior parte delle cariche dell'epoca, anche le più elevate. La preparazione per l'ufficio si ottiene con un titolo accademico, però con maggiore efficacia con una buona protezione o con la elevata consistenza patrimoniale propria o familiare. Questo pare dedursi dal minuzioso studio di Chabod sulla burocrazia milanese dei secoli XVI e XVII⁵¹. In questo caso non si spiega la pressione di base della borghesia per convertire l'amministrazione in portavoce dei suoi disegni di classe — come nel secolo XIX — né, tanto meno, l'intresse della monarchia nel sollecitare il reclutamento di personale specializzato per difendere i suoi interessi. Molte volte il borghese con titoli accademici era più un ostacolo che un aiuto efficace⁵².

4. *La redditività materiale come attrazione principale della carica amministrativa.* In generale, l'ufficio è molto desiderato nei secoli XVI e XVII per la « dignità » che comporta. Dignità che significa preminenza ed eccezione, una parte di potere sintetizzata in un'attitudine vitale. In certi casi e paesi la tendenza alla preminenza e alla gerarchizzazione, trapiantata nell'ambito amministrativo e costituita un ostacolo al normale funzionamento dell'apparato statale: così accadde, per esempio, in Spagna⁵³. Però da tutte le parti il funzionario aspira a un tenore di vita più elevato, a una esteriorizzazione sociale della sua carica⁵⁴. Questo fatto incide notoriamente sulla mentalità del burocrate rispetto all'adeguata redditività dell'ufficio.

In generale, accettare un ufficio nel mondo feudale era parte integrante della fedeltà dovuta dal vassallo al signore. Durante il secolo XVI incontriamo ancora casi in cui prevale questo sentimento⁵⁵; possiamo perfino dire che il funzionario deve essere fedele al monarca prima che al bene comune. Però questa mentalità va scompaendo alla fine del secolo XVI e nel secolo seguente prevale generalmente la teoria che la fedeltà (e l'integrità) dell'ufficiale si misura dal « giusto salario » che riceve dal principe.

Chabod lo ha dimostrato attraverso le dottrine dei moralisti spagnoli e italiani dell'epoca: Luis de Molina e Giacomo Menochio⁵⁶. Entrambi pubblicarono le loro opere nel l'ultimo decennio del se-

⁵¹ *Usi e abusi*, cit., pp. 145 ss.

⁵² Come nel caso dell'opposizione dei consiglieri *togados* del Consiglio d'Ara-

gona alla politica assolutista di Carlo II di Spagna.

⁵³ Per esempio le dispute di precedenza e la discussione di un luogo preferito nella riunione di un Consiglio, bastavano per paralizzare il suo lavoro per mesi (nota fondata su E. Asensio).

⁵⁴ Chabod, *Stipendi nominali e busta paga*, cit., p. 210.

⁵⁵ Chabod, *Usi e abusi*, cit., p. 181.

⁵⁶ Chabod, *Stipendi nominali e busta paga*, cit., pp. 205-209.

colo XVI. La richiesta di un « giusto salario » sta in relazione, ovviamente, con la rivoluzione dei prezzi del secolo XVI e la diminuzione del salario reale verso il 1600; però probabilmente indica anche il distacco della funzione amministrativa dal vecchio concetto feudale di fedeltà e l'entrata in campo del meccanismo delle relazioni tra Stato e funzionario. Su questo particolare il dibattito è sempre aperto.

Se si potesse stabilire il momento cronologico in cui la redditività della carica conta più che il vecchio concetto di dignità, avremmo fatto un grande passo per stabilire l'inizio della corruzione come sistema amministrativo. Fino ad ora si è dimostrato che, in generale, gli uffici erano redditizi o, forse, che, mettendo in conto gli stipendi e gli emolumenti, più gli straordinari autorizzati, un ufficiale poteva fare fronte alle sue necessità. Mousnier e Chabod⁵⁷ insistono su questa opinione. Però fino a quando non sapremo esattamente la relazione tra prezzi e salari, decennio per decennio, per ogni regione, nel modo che Verlinden ha indicato per le Fiandre nella prima metà del secolo XVI, e Brown e Hopkins per altri luoghi d'Europa (Germania meridionale, Austria e Valenza)⁵⁸ sarà molto difficile stabilire la redditività reale di una carica, comprendendo tutte le sue entrate⁵⁹. E, di conseguenza, possiamo solo generalizzare parlando di corruzione amministrativa.

5. La corruzione può considerarsi come un sistema imposto dalla necessità di rimediare agli errori degli apparati amministrativi vecchi.

Gli abusi degli ufficiali medievali passarono in gran parte ai funzionari dello Stato autoritario-assolutista dei secoli XVI e XVII. Sebbene non esista una classificazione sistematica degli stessi, possiamo considerarli come una ramificazione proliferante degli abusi di potere nella zona specifica delle entrate personali. È probabile che gli abusi aumentassero rapidamente in epoca di dislivelli monetari accentuati — come avvenne per l'inflazione del terzo e quarto decennio del secolo XV. Però su questo particolare ogni conclusione

⁵⁷ Mousnier, *La vénalité*, cit., pp. 13-17, e Chabod, *Stipendi nominali e busta paga*, cit., p. 240.

⁵⁸ Ch. Verlinden, *Crises économiques et sociales en Belgique à l'époque Charles-Quint et son temps*, cit., pp. 177-190. E. H. Phelps Brown e Sheila V. Hopkins, *Builder's Wage-rates, Price and Population: Some Further Evidence*, in « *Economica* », XXVI (1959) è la continuazione di *Wage-Rate and Prices: Evidence for Population Pressure in the Sixteenth Century*, in « *Economica* », XXIV (1957).

⁵⁹ Sembra che nel regno di Napoli la redditività degli uffici fosse più scarsa durante il secolo XVII e che per questo i viceré spagnoli preferissero vendere rendite e pensioni piuttosto che uffici (G. Coniglio, *Il vicereame di Napoli nel secolo XVII*, Roma, 1955). Il caso di Napoli è espressione della variante mediterranea della struttura burocratica.

scientifico sembra, oggi come oggi, molto prematura. È probabile che dobbiamo limitarci ad accettare il criterio che nel secolo XVI continuarono gli abusi dell'ufficio feudale e che alla fine di questo stesso secolo incominciò a svilupparsi la corruzione come sistema amministrativo, in conseguenza della crisi prodotta dalla brusca diminuzione del potere d'acquisto della moneta, come dimostra lo studio citato di Brown e Hopkins.

Forse si può contestare questa distinzione tra abusi e corruzione. Il funzionario, che, oltre ai guadagni tradizionali della carica, accetta un regalo o prende denaro per forzare la legge o accelerare la sua azione a scapito di un terzo, commette nello stesso tempo un abuso e un'azione corrotta. Però è necessario ricorrere a parole più concrete per descrivere due distinte mentalità amministrative: quella del funzionario, che eventualmente esce dalla sua sfera morale, in un atto individuale e non solidale, e quella del servizio amministrativo, che funziona correntemente sotto il principio della corruzione. La seconda metà del secolo XVI separerebbe, grosso modo, l'abuso dell'amministrazione medievale dalla corruzione della amministrazione moderna, « la frode, cretta a sistema »⁶⁰.

Van Klaveren ha teorizzato, ultimamente, sulla corruzione e ha tentato di sistematizzare le sue origini e il suo sviluppo. Le sue teorie sono interessanti, soprattutto quando cerca di comprendere un'esperienza storica. La sua principale affermazione è quella che esiste una lotta per la distribuzione di certi capitali tra il monarca, la burocrazia e la oligarchia. La carenza d'autorità nello Stato o la minore variazione nello *standing* dei funzionari, induce gli oligarchi — i gruppi di pressione — ad esercitare la loro funzione corruttrice. L'oligarchia, evidentemente, può essere costituita dalle classi intermedie, che van Klaveren cita — con evidente allusione alla borghesia — o da classi superiori aristocratiche, incistatesi nei confini del potere. In ogni caso, oligarchia e funzionari giocano in uno stesso impeto ascensionale, molto vincolati, sebbene i primi agiscano orizzontalmente e gli ultimi verticalmente. Nella distribuzione dei benefici del sistema, si nota la stessa divisione: orizzontale ed equitativa tra i membri del gruppo di pressione, verticale e selettiva tra la burocrazia. Questo dà origine a una divisione importante tra gli alti e i bassi livelli dell'amministrazione e suscita rancori nei ceti inferiori con l'inevitabile conseguenza di frequenti crisi nel funzionamento del sistema: allontanamento di potenti, epurazione amministrativa, ecc.⁶¹

Possono ammettersi queste ipotesi di lavoro. Esse ci inducono

⁶⁰ Van Klaveren, *Die Korruption*, cit., p. 294.

⁶¹ *Ibidem*, specialmente pp. 299 ss.

a riaffermare la nostra, che dice che la corruzione sorge quando l'amministrazione cerca di dominare un fatto economico importante con una legislazione chiusa e arcaica. Tale fu la situazione in cui si trovò la Corona spagnola quando l'espansione economica nelle colonie americane superò completamente gli orizzonti monopolistici e gli strumenti d'azione, che aveva concepito nella prima metà del secolo XVI. Che durante i secoli XVI e XVII la Spagna fosse l'epicentro della corruzione⁶², non si giustifica in assoluto con la propensione dell'amministratore castigliano per il relativismo morale. La frase che, se il re non curava i suoi servitori, a questi era « lecito procurarsi mezzi per altra via », sebbene scritta in castigliano, è di un italiano⁶³. Se in Spagna si radicò la corruzione fu perché, contro l'atteggiamento moralizzatore della Corona e le sue ripetute dichiarazioni contro tutte le pratiche corrotte, l'amministrazione aveva da far funzionare il meccanismo del commercio americano nonostante le leggi. Tale è il fondamento logico della « psicosi della frode », messa in rilievo dai coniugi Chaunu nelle loro ricerche sul commercio americano, psicosi che si attuava dalla fine del secolo XVI determinando reazioni a catena della corruzione amministrativa⁶⁴. La spinta era tanto straordinaria che è logico che soccombessero davanti ad essa un pletorico apparato di Stato. Quando Olanda e Inghilterra nel secolo XVII si trovarono di fronte allo stesso problema, caddero in un sistema simile di corruzione amministrativa.

6. *La venalità degli uffici: difesa contro la corruzione?* Le condizioni richieste dallo Stato per un buon espletamento di uno ufficio lungo il secolo XVI, secondo disposizioni ripetute molto spesso, erano: idoneità, capacità, servizio personale e diretto e ingenuità nel suo disimpegno⁶⁵. Quasi mai si giunse a questo risultato e questo fallimento si attribuì, in un primissimo tempo, alla vendita degli uffici, considerata come fonte di prevaricazione. Questo ha indotto gli storici ad ammettere un parallelismo fatale tra venalità e corruzione e tra venalità e disorganizzazione amministrativa. Tale fu la tesi sostenuta da Martin Göhring nel 1938 e da Koenrad W. Swart nel 1949⁶⁶.

⁶² Haring, *The Spanish Empire in America*, cit., pp. 143-165, 298; Swart, *Sale of Offices*, cit., p. 35.

⁶³ Del segretario milanese Maona (Chabod, *Usi e abusi*, cit., p. 137).

⁶⁴ H. e P. Chaunu, *Séville et l'Atlantique (1504-1560)*, vol. I: *Introduction méthodologique*, Paris, 1955, pp. 97 ss., specialmente p. 121.

⁶⁵ Editti di Carlo V del 1538 e 1545 (Chabod, *Usi e abusi*, cit., p. 108).

⁶⁶ *Die Ämter-käuflichkeit im Ancien Régime*, Berlin, 1938, e *Sale of Offices*, cit. Swart disapprova la venalità, cui attribuisce l'esclusione dal potere della classe media, la rovina finanziaria dello Stato e il deterioramento economico del paese a causa della fissazione delle rendite in « beni improduttivi » e la condanna come « forma primitiva di amministrazione » (p. 123).

I lavori più recenti hanno messo in dubbio tale teoria. In primo luogo l'acquisto, la trasmissione in eredità e l'affitto di una carica pubblica non sono fenomeni che appaiano con lo Stato moderno, ma, come il concetto patrimoniale della monarchia, da cui vengono tali formule, dipendono dalla concezione feudale del potere pubblico. Mousnier ci ha istruito su questo particolare con la sua nota tesi sulla venalità degli uffici in Francia⁶⁷. Da quando si costituiscono amministrazioni moderne, il desiderio dei principi è di mettere fine alla vendita delle cariche ed alla corruzione derivata da esse. Però le successive congiunture militari e le corrispondenti pressioni sull'erario pubblico giustificarono, lungo il secolo XVI, che si prescindesse da una norma tanto elementare. Allora si presentano due soluzioni: o riconoscere e legalizzare la vendita degli uffici — come fu il caso della Francia dal 1532 al 1604 — o ignorarla ufficialmente, pur consentendola in privato per determinati gruppi amministrativi o per tutti — come è il caso della Spagna, le cui angustie finanziarie erano minori, dato che poteva contare sull'argento americano. Comparando i risultati dei due sistemi amministrativi nel secolo XVII, non solo risulta che quello francese riuscì a ostacolare la corruzione, ma anche che dette maggiori risultati quanto alla idoneità, selezione e relativa moralità dell'amministrazione⁶⁸.

Teorizzando su tale particolare, van Klaveren afferma che in tutti i paesi dove non esisteva la venalità aumentò la corruzione⁶⁹. Questa ipotesi di lavoro merita la nostra attenzione, anche quando non la consideriamo assolutamente probatoria, posto che può ben succedere che la corruzione si eserciti in funzione dei difetti dell'organizzazione amministrativa, delle differenze strutturali di una società e delle maggiori attrattive di alcuni benefici materiali, e non di un maggiore o minore controllo delle cariche pubbliche da parte della monarchia attraverso un sistema venale e attraverso il dominio sull'amministrazione ai suoi ordini⁷⁰. Dovremmo tenere conto anche di un altro fattore, questo direttamente in relazione con la venalità e favorevole, pertanto, all'ipotesi di van Klaveren: la svalutazione

⁶⁷ *La vénalité*, cit., pp. 1-12.

⁶⁸ Ellul, *Histoire des institutions*, II: *Institutions françaises*, cit., I, p. 328.

⁶⁹ *Die Korruption*, cit., p. 323.

⁷⁰ Nel caso della Spagna sembra che la venalità non poté attecchire per le scarse disponibilità monetarie del paese. A parte la pratica della *renunciación*, che riguardava gli uffici municipali, molto desiderati nel secolo XVI, sembra che non avessero esito le vendite di cariche pubbliche realizzate nei momenti di maggiore bisogno: 1557, 1619, 1621-1640. In questi momenti si giunse a vendere l'incarico di consigliere del Consiglio di Castiglia, ciò che mai era successo. Swart nel *Sale of Offices*, cit., p. 32, afferma che la popolazione non rispose all'iniziativa del governo: dal 1621 al 1641 si vendettero solamente 90.000.000 di ducati rispetto all'offerta di 509.000.000. Questi dati meritano di essere discussi in forma più adeguata alla realtà sociale e economica spagnola nel secolo XVII.

della retribuzione dei funzionari, indennizzata nel sistema venale⁷¹ e, in cambio, beatamente ignorata in quello semivenale⁷², con la sua immediata ripercussione sulle capacità degli ufficiali superiori e inferiori di equilibrare il loro bilancio alle spalle e danno dello Stato.

Tali sono le grandi linee della discussione che proponiamo. Che sia possibile sperare che, come conclusione di questa, si stenda un questionario collettivo per cercare di risolvere le questioni poste, specialmente per ciò che si riferisce a uno studio sociologico delle condizioni del funzionario nei secoli XVI e XVII?

⁷¹ Mousnier, *La vénalité*, cit., p. 390. L'aumento continuo sul prezzo di vendita degli uffici dal 1593 al 1622 può attribuirsi al risanamento del mercato per merito della istituzione della *paulette*.

⁷² Come nel caso del ducato di Milano, dove lo stipendio dei funzionari veniva ancor più aggravato dal corso di due monete: la corrente e la corta (Chabod, *Stipendi nominali e busta paga*, cit., pp. 211, 230 ss.).