

§ 3. - *L'esercizio del potere statale come amministrazione: direzione politica e potere dei funzionari*¹.

In uno stato moderno il potere effettivo, che non si manifesta né nei discorsi parlamentari né nelle dichiarazioni dei monarchi, bensì nella condotta quotidiana dell'amministrazione, è necessariamente e inevitabilmente nelle mani dei funzionari, sia militari che civili. Anche l'alto ufficiale moderno, infatti, dirige le battaglie dall'« ufficio ». Come il cosiddetto progresso verso il capitalismo costituisce a partire dal Medioevo il criterio univoco della modernizzazione dell'economia, così il progresso verso un corpo di funzionari a carattere burocratico, fondato sulla nomina, sullo stipendio, sulla pensione, sull'avanzamento, sulla formazione professionale e sulla divisione del lavoro, su competenze precise, sulla conformità agli atti, sulla subordinazione e sulla sovra-ordinazione gerarchica, costituisce il criterio altrettanto univoco della modernizzazione dello stato, sia monarchico che democratico. Ciò avviene in ogni caso quando lo stato non è un piccolo cantone con amministrazione a rotazione, ma un grande stato di masse. La democrazia, al pari dello stato assoluto, esclude un'amministrazione affidata a notabili feudali o patrimoniali o patrizi o di altro genere, esercitanti funzioni onorarie o ereditarie, per sostituirla con funzionari nominati — i quali decidono su tutti i bisogni e i reclami quotidiani. In questo punto decisivo il detentore del potere militare, l'ufficiale, non si differenzia dal funzionario dell'amministrazione civile. Anche il moderno esercito di massa è un esercito burocratico, e l'ufficiale è una categoria speciale di funzionario, in antitesi al cavaliere, al condottiero, al capo o all'eroe omerico. L'efficienza dell'esercito è fondata sulla disciplina di servizio. In modo non molto

¹ Il presente paragrafo è tratto, per la parte iniziale (i primi tre capoversi) e per la parte conclusiva (gli ultimi cinque capoversi), da *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, raccolto nelle *Gesammelte Politische Schriften*, rispettivamente a pp. 139-43 (2^a ediz., pp. 308-11) e a pp. 148-54 (2^a ediz., pp. 31-33). La parte centrale è costituita invece da una serie di passi di *Politik als Beruf*, in *Gesammelte Politische Schriften*, pp. 402-15 (2^a ediz., pp. 499-513); la prima frase del quarto capoverso è dell'editore tedesco, a scopo di ricordo [N.d.T.].

dissimile procede l'avanzata del sistema burocratico nell'amministrazione comunale; e ciò in misura tanto maggiore quanto più il comune è grande o quanto più esso viene inevitabilmente spogliato della sua organica connessione con il suolo da parte di gruppi di scopo di ogni specie, tecnicamente e economicamente condizionati. Nella Chiesa la decisione fundamentalmente importante presa nel 1870 non fu il discusso dogma dell'infallibilità, bensì l'episcopato universale. Esso creò la « curatocrazia » e, in contrasto con il Medioevo, fece del vescovo e del parroco un semplice funzionario del potere centrale della curia. Non altrimenti è avvenuto nelle grandi imprese private della nostra epoca, e ciò tanto più quanto più esse sono grandi. È statisticamente accertato che gli impiegati privati aumentano più rapidamente degli operai, ed è una concezione erronea supporre che il lavoro intellettuale nell'ufficio privato si distingua anche soltanto minimamente da quello nell'ufficio statale.

Nella loro essenza fondamentale essi sono invece perfettamente omogenei. Considerato dal punto di vista sociologico, lo stato moderno è un'« impresa », al pari di una fabbrica: ciò rappresenta il suo carattere storicamente specifico. E anche il rapporto di potere nell'ambito dell'impresa è condizionato in modo analogo nei due casi. La relativa indipendenza dell'artigiano o dell'industriale domestico, del contadino fondiario, del commendatario, del cavaliere e del vassallo era fondata sul fatto che egli stesso era proprietario degli strumenti, delle provviste, dei mezzi monetari, delle armi con cui assolveva la sua funzione economica, politica, militare, e di cui viveva per il periodo dell'assolvimento di tale funzione; la dipendenza gerarchica del lavoratore, del commesso, dell'impiegato tecnico, dell'assistente di un istituto accademico e anche del funzionario statale e del soldato è invece fondata su una base del tutto analoga, sul fatto che quegli strumenti, quelle provviste e quei mezzi monetari indispensabili per l'impresa e per l'esistenza economica sono concentrati nel potere di disposizione da un lato dell'imprenditore, e dall'altro del detentore del potere politico. Questo decisivo fondamento economico, costituito dalla « separazione » del lavoratore dai mezzi materiali dell'impresa — cioè dai mezzi di produzione nell'economia, dai mezzi bellici nell'esercito, dai mezzi materiali di amministrazione nell'amministrazione pubblica, e dai mezzi monetari in tutti e tre i casi, dai mezzi di ricerca nell'istituto universitario e nel laboratorio — è una caratteristica comune alla moderna impresa statale, orientata verso scopi di potenza e di politica culturale e verso scopi militari, e all'economia capitalistica privata. In entrambi i casi la disponibilità di que-

sti mezzi è nelle mani del potere al quale obbedisce direttamente — o per il quale si tiene a disposizione su richiesta — quell' *a p p a r a t o* burocratico (formato da giudici, funzionari, ufficiali, capi-officina, commessi, sottufficiali), che è egualmente caratteristico di tutte quelle formazioni, e la cui esistenza e funzione è inseparabilmente congiunta, in un rapporto di causa e effetto, con quella « concentrazione dei mezzi materiali dell'impresa », tanto da costituirne la forma stessa. Il crescere della « socializzazione » significa oggi inevitabilmente anche un aumento della burocratizzazione.

Anche storicamente il « progresso » verso lo stato burocratico, che giudica e amministra secondo un diritto razionalmente statuito e regolamenti razionalmente concepiti, è però in strettissima connessione con lo sviluppo capitalistico moderno. L'impresa capitalistica moderna si fonda internamente soprattutto sul calcolo. Essa richiede per la propria esistenza una giustizia e un'amministrazione il cui funzionamento possa, almeno in linea di principio, venire calcolato razionalmente in base a norme generali precise — nello stesso modo in cui si calcola la prestazione prevedibile di una macchina. Essa non può essere soddisfatta da quella che l'uso linguistico popolare chiama « giustizia di cadì » — cioè dal giudicare caso per caso secondo il senso di equità del giudice o secondo altri mezzi giurisdizionali e principi irrazionali, quali quelli impiegati ovunque nel passato e ancor oggi in Oriente; e tanto meno dall'amministrazione patriarcale dei gruppi di potere teocratici o patrimoniali dell'Asia e delle epoche passate in Occidente, procedente secondo il libero arbitrio e la grazia, e per il resto secondo una tradizione sacra e inviolabile, ma irrazionale. La circostanza che questa « giustizia di cadì » e il sistema di amministrazione che le corrisponde sono per il loro carattere irrazionale assai spesso venali, rese possibile l'origine e l'esistenza (e sovente, proprio in virtù di quelle qualità, la fioritura rigogliosa) del capitalismo del commerciante e del fornitore di stato, e di tutte le forme di capitalismo pre-razionalistico noto nel mondo da quattro millenni — specialmente del capitalismo di avventura e di preda legato alla politica, alla guerra e all'amministrazione in quanto tale. Ma il carattere specifico del capitalismo moderno, in antitesi a quelle antichissime forme di profitto capitalistico, vale a dire l'organizzazione strettamente razionale del lavoro sul terreno di una tecnica razionale, non si è in nessun luogo sviluppato — né mai lo avrebbe potuto — nell'ambito di strutture statali costruite in modo così irrazionale. Queste moderne forme di impresa, con il loro capitale fisso e il loro calcolo esatto, sono infatti troppo sensibili alle irrazionalità

del diritto e dell'amministrazione. Esse potevano sorgere soltanto dove, come in Inghilterra, la formazione pratica del diritto era effettivamente nelle mani degli avvocati, i quali, al servizio della loro clientela — cioè degli interessati capitalistici — ideavano le forme di negozio appropriate, e dal cui seno uscivano poi i giudici rigorosamente vincolati ai « precedenti », e quindi a schemi calcolabili; oppure dove il giudice, come nello stato burocratico con le sue leggi razionali, è più o meno un « applicatore automatico di articoli del codice », nel quale si introducono gli atti assieme alle spese e alle tasse perché esso mandi fuori la sentenza con i motivi più o meno validi — ed il cui funzionamento è quindi comunque grosso modo calcolabile.

È ormai tempo di volgere l'attenzione al reclutamento degli apparati amministrativi nella formazione dello stato razionale. Nel corso del processo di espropriazione politica (di cui si è parlato nel paragrafo precedente), che si svolse in tutti i paesi della terra con risultato variabile, fecero la loro apparizione — inizialmente al servizio del principe — le prime categorie di « politici di professione » in un altro senso, e cioè nel senso di individui che non ambivano ad essere essi stessi signori, come i capi carismatici, ma che entravano al servizio di signori politici. Essi si ponevano in questa lotta a disposizione del principe, traendo dalla cura della sua politica da un lato un profitto materiale e dall'altro un contenuto ideale di vita. Questa specie di politici di professione si trova, ma di nuovo soltanto in Occidente, anche al servizio di forze diverse da quella del principe. Tuttavia questi « politici di professione » si sono nel passato sviluppati nella lotta dei principi con i ceti, militando al servizio dei primi: essi costituirono il loro più importante strumento di potenza e di espropriazione politica.

Per « ceti » noi intendiamo i possessori a titolo proprio di mezzi di impresa materiali, di carattere militare o importanti per l'amministrazione, o di poteri di signoria personale. Una gran parte di essi era ben lungi dal porre la propria vita interamente, o anche soltanto di preferenza o in misura più che occasionale, al servizio della politica. Essi utilizzavano piuttosto la loro potenza di dominio nell'interesse dell'acquisizione di rendite o anche direttamente di un profitto, e diventavano attivi politicamente, al servizio del gruppo politico, soltanto quando il signore o i compagni di ceto lo richiedevano in modo specifico. Non diversamente avveniva per una parte di quelle forze ausiliari alle quali il principe ricorreva nella lotta per la creazione di una propria impresa politica, che fosse a sua esclusiva dispo-

sizione. I « consigli privati » e, risalendo ancora più indietro, una parte notevole dei consiglieri che si riunivano nella « curia » e negli altri corpi consultivi dei principi avevano appunto questo carattere. Ma naturalmente queste forze ausiliari soltanto occasionali, o costituite per professione secondaria, non erano sufficienti al principe. Egli doveva cercare di crearsi un apparato di forze ausiliari completamente ed esclusivamente dedicate al suo servizio, cioè professionali a titolo principale. Dalla fonte a cui egli le attingeva dipendeva in parte essenziale la struttura della formazione politica dinastica in via di formazione, e con essa l'intera impronta della civiltà in questione. Esattamente nella stessa necessità si venivano a trovare quei gruppi politici che, in seguito alla completa eliminazione o a un'ampia limitazione del potere del principe, si costituivano politicamente in forma di comunità (cosiddette) « libere » — « libere » non nel senso della libertà da un potere implicante l'uso della forza, ma nel senso dell'assenza di un potere principesco (per lo più consacrato religiosamente), legittimato dalla tradizione, quale fonte esclusiva di ogni autorità. Essi hanno storicamente tutti la loro sede in Occidente, e il loro nucleo fu la città come gruppo politico, quale essa apparve dapprima nell'ambito della civiltà mediterranea.

La caratteristica tipica dei politici di professione, sia dei « duci » che del loro seguito, ha subito un continuo mutamento ed è ancora oggi molto varia.

Nella lotta contro i ceti il principe cercò appoggio in strati politicamente utilizzabili che non avevano il carattere di ceti. A questa categoria appartenevano anzitutto i chierici — in India e in Indocina, nella Cina buddistica e nel Giappone, nella Mongolia lamaistica ed infine nei territori cristiani del Medioevo. Ciò avvenne in primo luogo per un motivo tecnico, in quanto essi sapevano scrivere. L'importazione di bramini, di sacerdoti buddistici, di lama e l'impiego di vescovi e sacerdoti come consiglieri politici hanno avuto ovunque come scopo quello di acquistare forze amministrative capaci di scrivere, da impiegare nella lotta dell'imperatore o del principe o del Kan contro l'aristocrazia. Il chierico, e soprattutto il chierico celibe, rimaneva estraneo all'agitarsi dei normali interessi politici ed economici, e non cadeva nella tentazione di procurare ai suoi successori un'autonoma potenza politica da contrapporre al proprio signore, come faceva invece il feudatario. Egli era « separato » dai mezzi di impresa dell'amministrazione del principe per effetto delle sue proprie qualità di ceto.

Un secondo strato affine era costituito dai letterati di formazione

umanistica. Ci fu un tempo in cui si apprendeva a comporre discorsi latini e versi greci, allo scopo di diventare consiglieri politici e soprattutto compilatori di documenti politici di un principe. Era il tempo della prima fioritura delle scuole umanistiche e delle fondazioni principesche di cattedre di « poetica » — un'epoca da noi ben presto sorpassata che, se esercitò una tenace influenza sul nostro sistema scolastico, non ebbe però politicamente conseguenze profonde. Diversamente avvenne nell'Asia orientale. Il mandarino cinese è — o piuttosto era originariamente — all'incirca quello che fu l'umanista del nostro rinascimento: un letterato formato ed esaminato umanisticamente sui monumenti linguistici dell'antico passato. Nei diari di Li-Hung-Chang si legge che l'autore era ancora fiero soprattutto di saper comporre poesie e di essere un buon calligrafo. Questo strato, con le sue convenzioni sviluppate sulla base dell'antichità cinese, è stato determinante per l'intero destino della Cina; e simile sarebbe forse stato il nostro destino se gli Umanisti avessero avuto ai loro tempi una minima possibilità di affermarsi con pari successo.

Il terzo strato era costituito dalla nobiltà di corte. Dopo che i principi riuscirono ad espropriare la nobiltà nella sua potenza politica di ceto, essi la attrassero a corte e la utilizzarono nel servizio politico e diplomatico. Il rivolgimento del nostro sistema di educazione nel secolo XVII fu condizionato dal fatto che, in sostituzione dei letterati umanisti, entrarono al servizio del principe politici di professione appartenenti alla nobiltà di corte.

La quarta categoria è rappresentata da una formazione specificamente inglese, cioè da un patriziato comprendente la piccola nobiltà e i redditieri cittadini, tecnicamente denominato *gentry*: originariamente il principe l'ha utilizzato contro i baroni, conferendo ad esso gli uffici del *selfgovernment*, per diventarne più tardi sempre più dipendente. Esso aveva il possesso di tutti gli uffici dell'amministrazione locale, in quanto li assumeva gratuitamente nell'interesse della propria potenza sociale. Esso preservò l'Inghilterra dalla burocratizzazione, che ha costituito il destino di tutti gli stati continentali.

Un quinto strato fu peculiare all'Occidente, soprattutto sul continente europeo, ed ebbe un'importanza decisiva per la sua intera struttura politica: esso consiste nei giuristi di formazione universitaria. Il potente influsso del diritto romano, trasformato dallo stato romano burocratico della decadenza, trova la sua espressione più evidente nella circostanza che il rivoluzionamento dell'impresa politica nel senso dello sviluppo verso lo stato razionale ebbe ovunque come sostegno i giuristi dotti. Ciò avvenne anche in Inghilterra, benché

la recezione del diritto romano fosse là ostacolata dalle grandi corporazioni nazionali di giuristi. Il fenomeno non ha analogie in nessun'altra parte della terra. Tutte le prime manifestazioni di un pensiero giuridico razionale nella scuola indiana della *Mimâmsâ* e tutto lo sviluppo dell'antico pensiero tecnico-giuridico nell'Islam non hanno potuto impedire il suo soffocamento da parte di forme di pensiero teologiche. Soprattutto mancò una razionalizzazione completa della procedura. Questo risultato è stato raggiunto soltanto con la recezione, da parte dei giuristi italiani, della giurisprudenza romana antica — che era il prodotto di una formazione politica di carattere del tutto particolare, la quale stava assurgendo dalla condizione di città-stato alla dominazione mondiale — e poi con l'*usus modernus* dei pandettisti e dei canonisti del tardo Medioevo, e con le teorie giusnaturalistiche di un pensiero tecnico-giuridico in origine cristiano, e successivamente secolarizzato. Questo razionalismo giuridico ebbe i suoi grandi rappresentanti nel podestà italiano, nei giuristi francesi al servizio del sovrano, che crearono i mezzi formali per minare il potere dei signori feudali a favore dell'autorità regia, nei canonisti e nei teologi giusnaturalisti del movimento conciliare, nei giuristi di corte e nei giudici dotti dei principi continentali, nei maestri olandesi del diritto naturale e nei monarcomachi, nei giuristi inglesi della corona e del parlamento, nella *noblesse de robe* dei parlamenti francesi, e finalmente negli avvocati dell'epoca della Rivoluzione. Senza di esso il sorgere dello stato assoluto sarebbe stato altrettanto inconcepibile della Rivoluzione. Se si prendono in esame le proteste dei parlamenti francesi o i *cahiers* degli Stati generali francesi, a partire dal secolo XVI fino al 1789, si ritrova ovunque questa mentalità da giuristi. Chi facesse una ricerca sulla professione dei membri della Convenzione francese scoprirebbe tra essi un solo proletario — anche se eletto con diritto elettorale paritario — ed alcuni pochi imprenditori borghesi, ma in compenso un'abbondante rappresentanza di giuristi di ogni specie, senza i quali lo spirito specifico che animava questi intellettuali radicali e i loro progetti sarebbe del tutto inconcepibile. Da allora si può dire che l'avvocato moderno e la democrazia moderna si tengano per mano; e gli avvocati nel nostro senso esistono come ceto indipendente, e di nuovo soltanto in Occidente, a partire dal Medioevo, dove essi sorsero dal « pronunciatore » della formalistica procedura germanica sotto l'influenza della razionalizzazione del processo.

L'importanza degli avvocati nella vita politica occidentale, dopo l'affermarsi dei partiti, non è qualcosa di accidentale. L'impresa poli-

tica per mezzo di partiti rappresenta appunto un'impresa di interessi — e si vedrà presto che cosa vogliamo intendere con ciò. Condurre efficacemente una causa per gli interessati è precisamente l'opera dell'avvocato istruito: in questo egli è superiore a qualsiasi « funzionario ». Una causa fondata su argomenti logicamente deboli — ed in questo senso « cattiva » — può essere pur sempre da lui difesa vittoriosamente, cioè in modo tecnicamente « buono ». Ma è anche vero che soltanto egli difende vittoriosamente, vale a dire « bene », una causa da fondare su argomenti logicamente « forti » — e in questo senso « buona ». Il funzionario come politico rende invece spessissimo « cattiva », in virtù di una condotta tecnicamente « cattiva », una causa che è in questo senso « buona ». Oggi infatti la politica si fa ormai in misura preponderante pubblicamente, con i mezzi della parola parlata e scritta. E valutarne l'azione rientra nella più genuina sfera di competenze dell'avvocato, ma non del funzionario specializzato, il quale non è — e per il suo scopo non deve essere — un demagogo, e quando si propone di diventarlo diventa per lo più un assai cattivo demagogo.

Il « demagogo » rappresenta, a partire dallo stato costituzionale e ancor più dalla democrazia, il tipo del politico dirigente dell'Occidente. Il sapore vagamente spiacevole della parola non deve far dimenticare che non fu Cleonte, bensì Pericle, il primo a portare questo nome. Senza ricoprire alcuna carica, o investito di un'unica carica elettiva — in antitesi alle cariche sorteggiate della democrazia antica — e cioè della carica di stratego, egli è a capo dell'assemblea sovrana del δῆμος di Atene. La demagogia moderna si serve pure del discorso, e anche in un ambito quantitativamente enorme, quando si pensa ai discorsi che un candidato moderno deve tenere: ma con effetti ancora più tenaci essa si serve della parola stampata.

Esistono due modi di fare della politica la propria professione: si può vivere « per » la politica — oppure « di » politica. La contrapposizione non è affatto esclusiva. La regola generale è piuttosto che si facciano, almeno idealmente, ma per lo più anche materialmente, le due cose in una volta: chi vive « per » la politica ne fa in senso intrinseco « la sua ragione di vita »: egli gode del nudo possesso del potere che esercita, oppure alimenta il suo equilibrio interno e il suo sentimento di sé con la coscienza di attribuire un senso alla propria vita servendo una « causa ». In questo senso intrinseco ogni uomo serio, il quale viva per una causa, vive anche di questa causa. La differenza si riferisce quindi a un aspetto molto più sostanziale della situazione, cioè a quello economico. « Della » politica co-

me professione vive colui il quale aspira a farne una fonte di introito durevole; « per » la politica vive colui per il quale ciò non avviene. Perché qualcuno possa vivere « per » la politica in questo senso economico devono, in regime di proprietà privata, sussistere determinati presupposti: egli deve essere — in condizioni normali — economicamente indipendente dagli introiti che la politica gli può procurare. Ciò vuol dire, sempre in condizioni normali, che egli deve essere abbiente o occupare una posizione privata che gli procuri redditi sufficienti. Il seguito dei principi guerrieri non si preoccupa delle condizioni di un'economia normale, nello stesso modo in cui non se ne preoccupa il seguito dell'eroe rivoluzionario della strada. Entrambi vivono di preda, di rapina, di confische, di contributi, dell'imposizione di mezzi di pagamento coercitivo senza valore — sistemi che nella loro essenza sono equivalenti. Ma questi sono necessariamente fenomeni straordinari: nell'economia quotidiana soltanto un patrimonio proprio adempie questo servizio. Ma ciò non è ancora sufficiente: la persona in questione deve essere inoltre economicamente « disponibile », cioè i suoi redditi non devono dipendere da una costante applicazione personale, completa o prevalente, della sua forza lavorativa e del suo pensiero in vista di tale profitto. Disponibile in questo senso, nel modo più incondizionato, è il redditiere, cioè colui il cui introito non è in alcuna misura frutto del lavoro, ma deriva — come per i signori fondiari del passato, per i grandi proprietari terrieri e gli aristocratici della nostra epoca — da rendite fondiarie, e nell'antichità e nel Medioevo anche da rendite di schiavi o di servi, oppure da titoli o da altre fonti moderne di rendita ad essi affini. Né il lavoratore né — si noti bene — l'imprenditore (anche e precisamente il grande imprenditore moderno) sono disponibili in questo senso. Infatti anche e precisamente l'imprenditore — l'imprenditore industriale molto più dell'imprenditore agricolo, dato il carattere stagionale dell'agricoltura — è legato alla sua impresa e non è disponibile: per lui è di solito assai difficile farsi sostituire anche soltanto temporaneamente. Altrettanto poco sostituibile è ad esempio il medico, quanto più egli è eminente e occupato. Ciò è già più facile, per motivi puramente tecnici di esercizio, per l'avvocato, il quale anche per questo ha avuto un'importanza incomparabilmente più grande e spesso dominante come politico di professione. — Tralasciando di proseguire in questa casistica, passiamo ora ad illustrarne alcune conseguenze.

La direzione di uno stato o di un partito per mezzo di uomini che vivono (nel senso economico della parola) esclusivamente per

la politica e non della politica, comporta di necessità un reclutamento « plutocratico » degli strati politicamente dirigenti. Naturalmente con ciò non è detto anche il reciproco, che cioè una siffatta direzione plutocratica esiga nello stesso tempo che lo strato politicamente dominante non cerchi di vivere anche « di » politica, sfruttando di solito il suo potere politico anche per i propri interessi economici privati. Non si vuole assolutamente dire questo: non è mai esistito uno strato che, in un modo o nell'altro, non abbia tenuto tale comportamento. Si vuole soltanto dire che i politici di professione non sono immediatamente costretti a cercare un compenso per la loro prestazione politica, come invece deve senz'altro fare ogni persona non abbiente. D'altra parte, ciò non significa che i politici sforniti di patrimonio abbiano di mira unicamente, o anche soltanto principalmente, il proprio approvvigionamento economico-privato per mezzo della politica, senza pensare, oppure senza pensare principalmente, « alla causa ». Piuttosto l'esperienza insegna che per l'uomo abbiente la preoccupazione della « sicurezza » economica della propria esistenza costituisce — consapevolmente o inconsapevolmente — un punto cardinale del suo intero orientamento di vita. L'idealismo politico completamente indipendente da considerazioni e presupposti si trova invece, se non esclusivamente, almeno più facilmente negli strati che, in conseguenza della loro mancanza di patrimonio, stanno completamente al di fuori delle cerchie interessate alla conservazione dell'ordinamento economico di una determinata società; ciò vale a maggior ragione in epoche straordinarie, ossia rivoluzionarie. La nostra affermazione significa soltanto questo: un reclutamento non plutocratico dei soggetti politicamente interessati, dei capi e del loro seguito, è legato all'evidente presupposto che questi interessati ricavano dall'esercizio della politica introiti regolari e sicuri. La politica può venire esercitata « a titolo onorario », e quindi da persone — come si suol dire — « indipendenti », cioè da individui forniti di un patrimonio, e soprattutto da redditieri. Oppure il suo esercizio può essere reso accessibile a persone non abbienti, e in tal caso deve venire retribuito. Il politico di professione che vive « di » politica può essere un puro « beneficiario » o un « funzionario » retribuito. Egli gode allora di introiti derivanti da tasse e di emolumenti per determinate prestazioni — le mance e le somme date a scopo di corruzione rappresentano soltanto una sottospecie irregolare, e formalmente illegale, di questa categoria di entrate — oppure di una stabile assegnazione in natura o di uno stipendio, oppure ancora dell'una e dell'altra cosa insieme. Egli può assumere il carattere di un « im-

prenditore», come il condottiero o l'appaltatore di uffici o il compratore di uffici del passato, o come il *boss* americano, che considera le sue spese come un investimento di capitale, dal quale egli trae un reddito sfruttando la sua influenza. Oppure egli può ricevere uno stipendio fisso come un redattore o un segretario di partito, o come un ministro o funzionario politico moderno. Nel passato i feudi, le donazioni di terre, i benefici di ogni specie, ma specialmente — con lo sviluppo dell'economia monetaria — i benefici di emolumento, costituivano la tipica ricompensa con la quale principi, conquistatori vittoriosi o capi-partito fortunati remuneravano il loro seguito; oggi ai servitori fedeli i capi-partito conferiscono uffici di ogni genere nei partiti, nei giornali, nelle consociazioni, nelle casse di malattia, nei comuni e nello stato.

A tutto ciò si contrappone lo sviluppo del corpo di funzionari moderno in una categoria di lavoratori intellettuali altamente qualificati, dotati di un'istruzione specializzata acquisita attraverso una preparazione pluriennale, con un elevato onore di ceto che ne garantisce l'integrità: senza di esso saremmo costantemente esposti al pericolo di una terribile corruzione e di una triviale grettezza, che minaccerebbe anche la prestazione puramente tecnica dell'apparato statale. La sua importanza per l'economia è andata costantemente crescendo, e non cesserà di crescere, soprattutto con il progredire della socializzazione. Negli Stati Uniti il sistema dilettantesco di amministrazione per mezzo di politici predatori, che faceva sostituire centinaia di migliaia di funzionari, fino al livello dei portalettere, a seconda dell'esito delle elezioni presidenziali, ignorando il funzionario professionale a vita, è stato da lungo tempo infranto dalla *Civil Service Reform*. Questo sviluppo è condizionato da perentorie esigenze puramente tecniche dell'amministrazione. In Europa il corpo specializzato dei funzionari, fondato sul principio della divisione del lavoro, è sorto a poco a poco attraverso uno sviluppo di mezzo millennio. Il primo passo fu fatto dalle città e dalle signorie italiane e, tra le monarchie, dagli stati di conquista normanni; il passo decisivo fu compiuto nell'amministrazione finanziaria dei principi. Le riforme amministrative dell'imperatore Massimiliano I permettono di constatare con quale difficoltà — anche sotto la pressione del più urgente bisogno e del dominio dei Turchi — i funzionari siano riusciti a spossare il principe in questo campo, che era il meno adatto a sopportare il dilettantismo di un signore il quale allora era ancora soprattutto un cavaliere. Lo sviluppo della tecnica militare ha prodotto l'ufficiale specializzato, ed il raffinamento del processo ha prodotto il giurista istruito. In questi tre campi il corpo specializzato dei fun-

zionari riuscì definitivamente vittorioso, negli stati più sviluppati, nel secolo XVI. Con ciò, parallelamente all'ascesa dell'assolutismo del principe di fronte ai ceti, aveva inizio la graduale cessione del suo potere autocratico ai funzionari specializzati, grazie ai quali soltanto gli fu possibile quella vittoria sui ceti.

Contemporaneamente all'ascesa di una burocrazia professionalmente istruita avvenne anche — seppure attraverso trapassi molto più impercettibili — lo sviluppo dei « politici dirigenti ». Questi consiglieri dei principi, con un potere di decisione effettivo, sono esistiti da sempre e in tutto il mondo. In Oriente l'esigenza di alleggerire quanto più è possibile il sultano della responsabilità per il risultato del governo ha creato la tipica figura del « gran visir ». In Occidente — soprattutto sotto l'influenza delle relazioni degli ambasciatori veneziani, che erano lette nei circoli diplomatici specializzati con appassionato interesse — la diplomazia cominciò nell'età di Carlo V, cioè all'epoca di Machiavelli, a diventare un'arte coltivata consapevolmente, i cui adepti di formazione umanistica si consideravano tra loro come uno strato dotto di iniziati, analogamente agli statisti umanisti cinesi dell'ultima epoca degli stati divisi. La necessità di una direzione formalmente unitaria dell'intera politica, inclusa quella interna, da parte di un uomo di stato direttivo si impose definitivamente e urgentemente soltanto con lo sviluppo costituzionale. Prima di allora erano sempre esistite queste personalità isolate con funzione di consiglieri, o piuttosto — nella sostanza — di dirigenti dei principi. Ma l'organizzazione degli organi di autorità aveva dapprima battuto altre strade, anche negli stati più progrediti. Erano sorte autorità amministrative collegiali supreme. In teoria, e anche — in misura gradualmente decrescente — di fatto, esse si riunivano sotto la presidenza del principe in persona, il quale pronunciava la decisione. Mediante questo sistema collegiale, che conduceva a pareri, contropareri e voti motivati della maggioranza e della minoranza, ed inoltre circondandosi di fiduciari puramente personali — il « gabinetto » — accanto ai supremi organi ufficiali di autorità, e prendendo per mezzo loro le sue decisioni sulle deliberazioni del consiglio di stato o di quella che, comunque denominata, rappresentava il supremo organo dello stato, il principe — che veniva sempre più a trovarsi nella posizione di un dilettante — cercava di sottrarsi al peso inevitabilmente crescente dell'istruzione specializzata dei funzionari e di mantenere nelle proprie mani la direzione suprema. Questo conflitto latente tra il corpo dei funzionari professionali e l'autocrazia si è avuto ovunque. La situazione cambiò soltanto di fronte ai parlamenti e alle aspirazioni di potenza dei loro capi-partito. Condizioni molto diverse con-

dussero al medesimo risultato esteriore, naturalmente con alcune differenze. Ovunque le dinastie conservavano una potenza effettiva — come ad esempio in Germania — gli interessi del principe erano solidamente legati a quelli dei funzionari contro il parlamento e le sue pretese di potenza. I funzionari avevano interesse che anche le posizioni direttive, cioè i posti di ministri, venissero occupati da persone provenienti dalle loro file, diventando quindi oggetto di avanzamento. Il monarca, dal canto suo, aveva interesse che i ministri potessero essere nominati a sua discrezione anche tra le file dei funzionari a lui devoti. Entrambe le parti erano inoltre interessate all'unità e alla compattezza della direzione politica di fronte al parlamento, e quindi alla sostituzione del sistema collegiale da parte di un singolo capo di gabinetto. Inoltre il re aveva bisogno, allo scopo di sottrarsi, dal punto di vista puramente formale, alla lotta di partito e agli attacchi di partito, di una personalità individuale responsabile che lo coprisse, cioè che rendesse conto al parlamento e gli si contrapponesse, e che trattasse con i partiti. Tutti questi interessi agirono qui assieme nella stessa direzione; sorse così un ministro quale funzionario dirigente. In misura ancora più forte cooperò a questa unificazione lo sviluppo della potenza parlamentare laddove essa — come in Inghilterra — prevalse di fronte al monarca. Qui il « gabinetto » — con al vertice l'unitario capo parlamentare, il *leader* — si sviluppò come un comitato di quella che era la forza ignorata dalle leggi ufficiali, ma di fatto l'unica politicamente decisiva, vale a dire del partito di volta in volta in possesso della maggioranza. I corpi collegiali ufficiali, appunto in quanto tali, non erano organi della forza effettivamente dominante, cioè del partito, e non potevano quindi essere portatori del governo reale. Un partito dominante, per poter mantenere il potere all'interno e fare all'esterno una grande politica, aveva bisogno di un organo efficiente, formato soltanto dai suoi uomini realmente direttivi, capace di agire in base alla fiducia; aveva cioè bisogno del gabinetto e, di fronte all'opinione pubblica — soprattutto parlamentare — di un capo responsabile di tutte le decisioni, vale a dire del capo di gabinetto. Questo sistema inglese è stato poi adottato dall'Europa continentale nella forma dei ministeri parlamentari, e soltanto in America e nelle democrazie da essa influenzate venne contrapposto un sistema del tutto eterogeneo, che mediante un'elezione popolare diretta insediava il capo designato dal partito vincitore alla sommità dell'apparato di funzionari da lui nominato, e soltanto in materia di bilancio e di legislazione lo vincolava all'approvazione del parlamento.

Lo sviluppo della politica nel senso di un'« impresa » — che richiedeva un addestramento alla lotta per il potere e ai suoi metodi,

quali venivano sviluppati dal moderno sistema dei partiti — ha condotto alla separazione dei funzionari pubblici in due categorie tra loro distinte chiaramente, anche se non rigidamente: da un lato i funzionari specializzati e dall'altro i « funzionari politici ». I funzionari « politici » nel senso letterale vero e proprio sono di regola esteriormente riconoscibili per il fatto di poter essere in ogni tempo e a piacimento spostati e dimessi, o comunque « messi a disposizione », come i prefetti francesi e i funzionari ad essi equivalenti di altri paesi — in netta antitesi con l'« indipendenza » dei funzionari esercitanti funzioni giudiziarie. In Inghilterra appartengono a tale categoria quei funzionari che, in base a una convenzione precisa, decadono dai loro uffici nel caso di un mutamento della maggioranza parlamentare e quindi del gabinetto. Tra questi si annoverano specialmente quelli la cui competenza comprende la cura dell'« amministrazione interna » generale; e l'elemento « politico » di tale competenza è costituito soprattutto dal compito di mantenere l'« ordine » nel paese, ossia i rapporti di potere esistenti. In Prussia, in base al decreto di Puttkamer¹, questi funzionari avevano il dovere, sotto pena di punizione disciplinare, di « rappresentare la politica del governo », e venivano utilizzati — al pari dei prefetti in Francia — quale apparato ufficiale per influenzare le elezioni. In base al sistema tedesco — in contrasto con quello di altri paesi — la maggior parte dei funzionari « politici » condividevano la qualità di tutti gli altri funzionari, in quanto anche l'accesso a questi uffici era vincolato a uno studio accademico, a esami tecnici e a un determinato servizio preparatorio. Questo carattere specifico del moderno corpo di funzionari manca in Germania soltanto ai capi dell'apparato politico, cioè ai ministri. In Prussia, già sotto il regime anteriore al 1918, si poteva essere ministro degli affari ecclesiastici senza aver mai nemmeno frequentato un istituto di istruzione superiore, mentre consigliere relatore si poteva diventare in linea di principio soltanto in base agli esami prescritti. Il capo-divisione e consigliere relatore specializzato era naturalmente — ad esempio sotto Althoff nel ministero della pubblica istruzione prussiano — infinitamente più informato sui veri problemi tecnici del ramo che non il suo capo; e in Inghilterra le cose non andavano diversamente. Di conseguenza egli era anche il più potente per tutte le esigenze quotidiane. Del resto ciò non costituiva affatto un'assurdità. Il ministro era appunto il rappresentante della costellazione di potenza politica, e doveva far valere i suoi criteri politici e

¹ Del 1882 [Nota di Winckelmann].

appoggiarsi alle proposte dei funzionari specializzati a lui subordinati o dare loro le corrispondenti direttive di natura politica.

Del tutto simile è la situazione in un'impresa economica privata: il vero « sovrano », l'assemblea degli azionisti, non ha maggiore influenza nella condotta dell'impresa di quanta ne abbia un « popolo » governato da funzionari specializzati; e le personalità che reggono le file della politica dell'impresa — cioè il « consiglio di amministrazione » dominato dalle banche — danno soltanto le direttive economiche e designano le personalità destinate all'amministrazione, senza essere però in grado di dirigere tecnicamente l'impresa.

L'autentico funzionario — e ciò è decisivo per la valutazione del regime dell'Impero tedesco prima del 1918 — non deve, per la sua professione vera e propria, fare della politica, bensì « amministrare », e soprattutto imparzialmente. Ciò vale, almeno ufficialmente, anche per i funzionari amministrativi cosiddetti « politici », finché non è in questione la « ragion di stato », cioè gli interessi vitali dell'ordinamento dominante. Il funzionario deve amministrare il suo ufficio *sine ira et studio*, « senza collera e predilezione ». Egli non deve fare quindi ciò che il politico — tanto il capo quanto il suo seguito — sono sempre e necessariamente costretti a fare, cioè lottare. Infatti la parzialità, la lotta, la passione (*ira et studium*) sono l'elemento del politico, e soprattutto del duce politico. Il suo agire obbedisce a un principio di responsabilità completamente diverso, e precisamente opposto, a quello del funzionario. L'onore del funzionario consiste nella capacità di eseguire coscienziosamente, sotto la responsabilità di chi glielo impartisce, un ordine che gli appare errato, quando l'autorità a lui preposta vi insiste nonostante le sue osservazioni, esattamente come se esso corrispondesse al suo proprio convincimento: senza questa disciplina etica nel senso più alto e senza questa abnegazione l'intero apparato andrebbe in rovina. L'onore del duce politico, cioè dell'uomo di stato dirigente, consiste invece proprio nella responsabilità personale esclusiva per ciò che egli fa; egli non può e non deve rifiutarla o rimbalzarla su altri. Proprio i funzionari più elevati dal punto di vista etico sono cattivi politici, e soprattutto politici irresponsabili — nel senso politico della parola — come appaiono quelli che nel passato si sono sempre trovati in Germania ad occupare posizioni direttive. Questo è ciò che noi denominiamo « potere di funzionari ».

Nell'amministrazione dei gruppi di massa i funzionari stabilmente impiegati e forniti di istruzione specializzata costituiscono sempre il nucleo dell'apparato, e la loro « disciplina » è l'assoluta condizione preliminare del successo. E ciò avviene in misura

crescente quanto più aumentano le dimensioni del gruppo, la complessità dei suoi compiti, e soprattutto quanto più la sua esistenza viene ad essere condizionata dalla potenza (sia che si tratti di lotte per la potenza sul mercato o nell'arena elettorale o sul campo di battaglia)... Come gli Italiani e, dopo di loro, gli Inglesi hanno sviluppato la moderna organizzazione economica capitalistica, così i Bizantini, seguiti dagli Italiani, in seguito gli stati territoriali dell'epoca assolutistica e la centralizzazione operata dalla Rivoluzione francese, e finalmente — superando tutti gli altri — i Tedeschi hanno sviluppato fino al virtuosismo l'organizzazione burocratica razionale, fondata sulla divisione del lavoro e sulla specializzazione, di tutti i gruppi di potere umani, dalla fabbrica fino all'esercito e allo stato, lasciandosi sorpassare temporaneamente e parzialmente da altre nazioni, specialmente dagli Americani, soltanto nella tecnica dell'organizzazione dei partiti. Ma la guerra mondiale¹ ha rappresentato soprattutto il trionfo di questa forma di vita nel mondo intero: del resto esso era già sulla via di attuarsi. Università, istituti superiori tecnici e di commercio, scuole industriali, accademie militari, scuole speciali di tutte le specie (come le scuole per giornalisti); l'esame specializzato come presupposto di tutti gli impieghi privati e pubblici remunerativi, e soprattutto « sicuri »; il diploma come base di tutte le pretese ad un valore sociale (connubio e commercio sociale con le cerchie che si consideravano appartenenti alla « società »); lo stipendio « conforme al ceto », sicuro, seguito da pensione, e se possibile il miglioramento e l'avanzamento per anzianità — tutto ciò rappresentava notoriamente già prima la vera e propria « esigenza del giorno », sorretta dall'interesse a frequentare gli istituti superiori e dall'avidità di prebende dei loro allievi, tanto nello stato quanto fuori dello stato. Qui dobbiamo soltanto esaminare le conseguenze sulla vita politica. Infatti questo puro e semplice fatto della burocratizzazione universale si cela in realtà anche dietro quello che viene chiamato eufemisticamente « socialismo dell'avvenire », dietro alla parola d'ordine dell'« organizzazione » e dell'« economia corporativa », e più in generale dietro tutti i consimili modi di dire di attualità. Sempre essi comportano come risultato, anche quando hanno di mira precisamente il contrario, la creazione di una burocrazia. Senza dubbio la burocrazia è lungi dal costituire l'unica forma di organizzazione moderna, così come la fabbrica è lungi dal costituire l'unica forma di impresa industriale. Ma l'una e l'altra sono quelle che improntano di sé l'età

¹ La guerra del 1914-18 [Nota di Winckelmann].

presente e il futuro prevedibile: il futuro appartiene alla burocratizzazione.

Di fronte ad altri portatori storici del moderno ordinamento razionale della vita, la burocrazia si distingue per la sua indispensabilità di gran lunga maggiore. Non si conosce alcun esempio storico atto a provare che, laddove aveva conquistato il pieno potere assoluto — come in Cina, in Egitto e, anche se in forma non altrettanto consequenziale, nell'Impero romano della decadenza e a Bisanzio — la burocrazia sia di nuovo scomparsa, se non con il declino completo di tutta la civiltà di cui era portatrice. E queste erano forme ancora relativamente irrazionali di burocrazia, ossia « burocrazie patrimoniali ». La burocrazia moderna si distingue da tutti questi esempi più antichi per una caratteristica che stabilisce la sua indispensabilità in maniera molto più radicalmente definitiva rispetto alle altre burocrazie — cioè per la specializzazione e per l'addestramento tecnico di carattere razionale. L'antico mandarino cinese non era un funzionario specializzato, ma era invece un gentiluomo di formazione umanistico-letteraria. Il funzionario egiziano, romano, bizantino era essenzialmente più burocrate nel senso nostro. Ma i compiti statali che egli doveva assolvere erano, rispetto a quelli moderni, infinitamente semplici e modesti; e il suo atteggiamento era in parte vincolato in modo tradizionalistico, e in parte orientato in senso patriarcale, cioè irrazionale. Egli era un puro empirico, come l'esercente economico del passato. Il funzionario moderno, in conformità alla tecnica razionale della vita moderna, ha un'istruzione e una specializzazione costantemente e inevitabilmente crescente. Tutte le burocrazie della terra procedono su questa strada. Ad esempio l'antico funzionario americano, fondato sul patronato di partito, era sì un « conoscitore » specializzato del campo elettorale e della « prassi » corrispondente, ma non era un tecnico di formazione specialistica. Da questo sistema, e non dalla democrazia in quanto tale, dipendeva la corruzione imperante in esso — la quale è estranea al funzionario specializzato di formazione universitaria del *Civil Service* che soltanto ora ¹ si sta sviluppando, come è estranea alla burocrazia inglese moderna che prende sempre più il posto del *selfgovernment* per mezzo di notabili (*gentlemen*). Ma dove domina il moderno funzionario specializzato con istruzione specifica, il suo potere è senz'altro indistruttibile, poiché l'intera organizzazione del più elementare approvvigionamento della vita riposa sulla sua prestazione. Teoricamente, un'eliminazione progressiva del capitalismo privato sarebbe certo

¹ Scritto nel 1917 [Nota di Winckelmann].

concepibile, pur non essendo quell'inezia che sognano parecchi che non lo conoscono. Ma, anche posto che essa riuscisse, questo non comporterebbe affatto, in pratica, una rottura del guscio di acciaio che avvolge il moderno lavoro industriale; ma vorrebbe piuttosto dire che ora anche la direzione delle imprese statalizzate o assunte in qualche « economia comune » diventerebbe burocratica. Le forme di vita degli impiegati e dei lavoratori dell'amministrazione statale delle miniere e delle ferrovie prussiane non sono in alcun modo sensibilmente diverse da quelle delle grandi imprese capitalistiche private. Esse sono tuttavia meno libere, perché ogni lotta di potere contro una burocrazia statale è senza speranze, e poiché non può essere invocata alcuna istanza che abbia in linea di principio interessi contrari ad essa e alla sua potenza — come invece è possibile fare nei confronti dell'economia privata. Tutta la differenza si ridurrebbe a questo: se il capitalismo privato venisse eliminato, la burocrazia statale dominerebbe da sola. La burocrazia privata e la burocrazia pubblica, che attualmente operano l'una accanto all'altra e, per quanto è possibile, l'una di fronte all'altra — tenendosi quindi pur sempre in certa misura sotto un controllo reciproco — si troverebbero fuse in un'unica gerarchia, come nell'antichità avveniva per esempio in Egitto, ma in forma senza confronto più razionale e perciò più indistruttibile.

Una macchina inanimata è spirito rappreso. Soltanto questa sua natura le conferisce la potenza di costringere gli uomini al suo servizio e di determinare la loro esistenza quotidiana di lavoro in modo così dispotico, come effettivamente avviene nella fabbrica. Spirito rappreso è pure quella macchina vivente che è costituita dall'organizzazione burocratica, con la sua specializzazione del lavoro tecnico, la sua delimitazione delle competenze, i suoi regolamenti e i suoi rapporti di obbedienza ordinati gerarchicamente. In unione con la macchina inanimata, essa è all'opera per preparare la struttura di quella servitù futura alla quale un giorno forse gli uomini saranno costretti ad adattarsi impotenti, come i *fellah* dell'antico Egitto, qualora un'amministrazione e un approvvigionamento razionale mediante funzionari — pur ottimi dal punto di vista puramente tecnico — costituiscano per essi il valore ultimo ed esclusivo che deve decidere sul modo di dirigere i loro affari. Questo compito, infatti, è assolto dalla burocrazia in maniera senza confronto migliore di qualsiasi altra struttura del potere. E quella struttura, che incontra il consenso dei nostri letterati ignari — completata dal vincolamento del singolo individuo all'impresa (ne vediamo i prodromi nelle cosid-

dette « misure di benessere »), alla classe (con la crescente rigidità della distribuzione del possesso), e forse in futuro anche alla professione (con una copertura « liturgica » del fabbisogno statale, cioè con addossamento di compiti statali a gruppi articolati secondo le professioni) — diventerebbe soltanto più indissolubile nel caso che poi nel campo sociale, come negli stati del passato fondati sul lavoro servile, alla burocrazia venisse aggregata, e cioè in realtà subordinata, un'organizzazione « di ceto » dei governanti. In tal caso si profilerebbe un'articolazione sociale « organica », vale a dire di tipo orientale ed egiziano, ma — a differenza di questa — rigorosamente razionale, come può esserlo una macchina. Chi potrebbe negare che una situazione di questo genere non stia, come possibilità, nel grembo del futuro? Supponiamo per un momento che proprio questa possibilità sia un destino inevitabile: chi potrebbe trattenersi dal sorridere del timore che lo sviluppo politico e sociale ci possa in futuro elargire troppo « individualismo » o « democrazia » o qualcosa di simile, e che la « vera libertà » possa instaurarsi soltanto quando l'attuale « anarchia » della nostra produzione economica e il « meccanismo di partito » dei nostri parlamenti sarà stato eliminato a favore dell'« ordine sociale » e dell'« articolazione organica » — cioè del pacifismo dell'impotenza sociale sotto le ali dell'unica potenza a cui sicuramente non si potrà sfuggire, la burocrazia nello stato e nella economia?

Di fronte al fatto fondamentale dell'avanzata inarrestabile della burocratizzazione, il problema delle future forme di organizzazione politica non può essere posto che nei termini seguenti.

1) In che modo è ancora possibile in generale, di fronte a questo prepotere della tendenza alla burocratizzazione, salvare qualche residuo di una libertà di movimento in qualche senso « individualistica »? In fin dei conti è una grossolana illusione credere che, senza queste conquiste dell'epoca dei « diritti dell'uomo » potremmo oggi (anche i più conservatori tra noi) in genere vivere.

2) Di fronte alla crescente indispensabilità, e alla crescente posizione di potenza che ne deriva, dei funzionari statali che qui ci interessano, come può essere offerta qualche garanzia che esistano forze capaci di limitare l'enorme prepotere di questo strato di importanza sempre crescente, e di controllarlo efficacemente? Come potrà ancora essere possibile una democrazia, anche soltanto in questo senso limitato?

3) Una terza questione, la più importante di tutte, sorge dalla considerazione di ciò che la burocrazia come tale non è in grado

di fare. È facile constatare, infatti, che la sua capacità di prestazione nel campo dell'impresa pubblica di carattere politico-statale, come in quello dell'economia privata, ha limiti interni ben definiti. Lo spirito direttivo — qui l'« imprenditore » e là il « politico » — è qualcosa di diverso da un « funzionario »: non necessariamente nella forma, ma certo nella sostanza. Anche l'imprenditore sta seduto in « ufficio », e così pure il generale: il generale è un ufficiale e quindi, formalmente, non è diverso dagli altri ufficiali. E, nel caso che il direttore generale di una grande impresa sia un funzionario impiegato di una società per azioni, anch'egli non si distingue fondamentalmente nella sua posizione giuridica dagli altri funzionari. Altrettanto avviene nel campo della vita statale rispetto al politico dirigente. Il ministro è formalmente un funzionario con stipendio e con diritto a pensione. La circostanza che, secondo tutte le costituzioni del mondo, egli può in ogni tempo essere dimesso e rassegnare le dimissioni, differenzia esteriormente la sua posizione di servizio da quella della maggior parte, ma non di tutti gli altri funzionari. Molto più rilevante è invece il fatto che per lui — e soltanto per lui — non è prescritta alcuna qualificazione di cultura professionale, come avviene per gli altri funzionari. Ciò lascia comprendere che, appunto per il *s e n s o* della sua posizione, egli è qualcosa di diverso dagli altri funzionari, come l'imprenditore e il direttore generale nell'economia privata; o, più esattamente, che egli *d e v e* essere qualcosa di diverso. E così è di fatto. Quando un dirigente è, nello spirito della sua prestazione, un « funzionario », sia pure capacissimo — ossia un uomo abituato a compiere diligentemente e onorevolmente il proprio lavoro secondo il regolamento e gli ordini ricevuti — quest'uomo non è da impiegare né a capo di un'impresa economica privata né a capo di uno stato.

La differenza sta soltanto in parte nel carattere della prestazione che si attende. L'autonomia delle decisioni, la capacità organizzativa sorretta da idee proprie sono richieste — nel piccolo ma molto spesso anche in grande — tanto da parte dei « funzionari » quanto da parte dei « capi ». Ed infatti l'opinione che il funzionario compia soltanto un lavoro ordinario subalterno, e che soltanto i dirigenti debbano fornire prestazioni « interessanti », implicanti delle pretese di valore intellettuali, è sbagliata: essa può sussistere soltanto in un paese che non abbia nessuna idea del modo di condotta dei suoi affari e delle prestazioni del proprio corpo di funzionari. La differenza consiste nella specie di *r e s p o n s a b i l i t à* dell'uno e dell'altro; partendo da questo criterio si può determinare, certo in larga misura, anche la natura delle pretese che si connettono al carattere specifico del-

l'uno e dell'altro. Un funzionario il quale — torniamo a ripetere¹ — riceva un ordine a suo giudizio sbagliato può — e deve — fare osservazioni. Se il superiore insiste nell'ordine, non è soltanto dovere del funzionario, ma suo onore eseguirlo come se esso corrispondesse alla sua intima convinzione, mostrando con ciò che il suo sentimento del dovere di ufficio è superiore alla sua volontà personale. È indifferente che il superiore sia un « organo di autorità » o una « corporazione » o un'« assemblea »: così richiede lo spirito dell'ufficio. Un capo politico che agisse in questo modo meriterebbe disprezzo. Egli sarà spesso costretto a venire a compromessi, cioè a sacrificare il meno importante al più importante. Ma se egli non trova il modo di dire al suo superiore — sia esso il monarca o il *δῆμος* — « o ricevo adesso questa istruzione o me ne vado », vuol dire che è un « rammollito », come Bismarck ha battezzato il tipo, e non già un duce. Il funzionario deve stare « al di sopra dei partiti », cioè in realtà al di fuori della lotta per acquisire una potenza propria. Invece la lotta per la conquista della potenza e della responsabilità personale di fronte alla propria causa, che da essa deriva, costituisce l'elemento vitale del politico e dell'imprenditore.

§ 4. - La struttura del partito e l'organizzazione dei partiti².

L'esistenza dei partiti non è contemplata da nessuna costituzione e (almeno in Germania) da nessuna legge³, benché proprio essi co-

¹ Inciso dell'editore: si veda sopra a p. 711. [Nota di Winckelmann].

² Il presente paragrafo è tratto in parte da *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, e in parte dal saggio *Politik als Beruf*: le pagine ricavate dai due testi sono state disposte secondo un ordine sistematico, e quindi sovente in una successione alterna. Più precisamente, i primi cinque capoversi sono tratti da *Parlament und Regierung*, in *Gesammelte Politische Schriften*, pp. 143-7 (2^a ediz., pp. 312-5); il sesto capoverso è tratto da *Politik als Beruf*, in *Gesammelte Politische Schriften*, pp. 406-7 (2^a ediz., pp. 504); il settimo capoverso è tratto da *Parlament und Regierung*, in *Gesammelte Politische Schriften*, p. 143 (2^a ediz., p. 312); l'ottavo e il nono capoverso sono tratti dal medesimo testo, pp. 147-8 (2^a ediz., pp. 316-7); i capoversi dal decimo al ventisettesimo sono tratti da *Politik als Beruf*, in *Gesammelte Politische Schriften*, pp. 419-32 (2^a ediz., pp. 516-30); il ventottesimo e il venticinquesimo capoverso sono tratti da *Parlament und Regierung*, in *Gesammelte Politische Schriften*, pp. 203-5 (2^a ediz., pp. 373-5); i tre capoversi conclusivi, dal trentesimo al trentaduesimo, sono tratti da *Politik als Beruf*, in *Gesammelte Politische Schriften*, pp. 432-4 (2^a ediz., pp. 530-2) [N.d.T.]

³ Il testo è stato pubblicato nel 1918 [Nota di Winckelmann].