

SEZIONE III

ESSENZA, PRESUPPOSTI E SVOLGIMENTO DEL POTERE BUROCRATICO

Il modo specifico di funzionamento della burocrazia moderna si esprime nel modo seguente.

I. Esiste il principio delle competenze di autorità definite, disciplinate in modo generale mediante regole, cioè mediante leggi e regolamenti amministrativi. Ciò comporta:

1) una stabile suddivisione delle attività regolari richieste per gli scopi della formazione burocratica dominante — in forma di doveri di ufficio;

2) i poteri di comando necessari per l'adempimento di questi compiti sono pure suddivisi in modo stabile e limitati mediante regole nei mezzi coercitivi (fisici o sacrali o di altro tipo) loro attribuiti;

3) all'adempimento regolare e continuativo dei compiti così suddivisi, e all'esercizio dei diritti corrispondenti, si provvede in modo sistematico con l'assunzione di persone fornite di una qualificazione regolata in via generale.

Questi tre momenti rappresentano, nel potere di diritto pubblico, la sussistenza di un «organo di autorità» burocratico e, nel potere economico privato, quella di un'«impresa» burocratica. In questo senso tale istituzione si è sviluppata completamente per la prima volta nelle comunità politiche e religiose dello stato moderno, e nell'economia privata con le più avanzate formazioni capitalistiche. Anche in formazioni politiche molto vaste quali quelle dell'antico Oriente, e così pure nei regni di conquista germanici o mongolici e in molte formazioni statali feudali, gli organi permanenti di autorità forniti di competenza stabile non sono la regola ma l'eccezione. In essi il detentore del potere affida i compiti più importanti a fiduciari personali, commensali o servitori di corte con incarichi e competenze non rigidamente delimitate, e create volta a volta per il singolo caso.

II. Esiste il principio della gerarchia degli uffici e della serie delle istanze, cioè di un sistema rigidamente regolato di sovra-ordinazione e sub-ordinazione degli organi di autorità con controllo dei superiori sugli inferiori — sistema che offre anche ai dominati una possibilità rigidamente regolata di appellarsi dall'istanza

inferiore a quella superiore. Quando si abbia un completo sviluppo del tipo, questa gerarchia è organizzata in modo monarchico. Il principio della serie gerarchica delle istanze si trova tanto nelle formazioni statali ed ecclesiastiche quanto in tutte le altre formazioni burocratiche, come le grandi organizzazioni di partito e le grandi imprese private — qualora si vogliano chiamare « organi di autorità » anche le istanze private. Con un completo sviluppo del principio di « competenza », però, la subordinazione gerarchica non vuol dire, almeno negli uffici pubblici, che l'istanza « superiore » sia abilitata a richiamare a sé gli affari dell'istanza « inferiore ». La regola è proprio l'opposto, e perciò nel caso del disbrigo di una partita da parte di un ufficio incaricato non può aversi alcun spostamento.

III. La moderna condotta dell'ufficio si fonda su documenti (atti) che vengono conservati in originale o in copia, e su un apparato di funzionari subalterni e scritturali di ogni tipo. Il complesso dei funzionari attivi in un organo di autorità, e l'apparato di mezzi e di atti ad esso corrispondente, costituisce un « ufficio » (nelle imprese private esso è spesso designato come « ufficio commerciale »). L'organizzazione moderna degli organi di autorità separa completamente la sede dell'ufficio dall'abitazione privata, e ciò in quanto distingue del tutto l'attività di ufficio come ambito isolato rispetto alla sfera della vita privata, e così pure distingue le finanze e i mezzi dell'ufficio dal possesso privato del funzionario. Questa situazione è il prodotto di un lungo sviluppo; oggi essa si trova sia nelle imprese economiche pubbliche che in quelle private, e in queste si estende anche all'imprenditore dirigente. Quanto più conseguentemente è realizzato il tipo moderno della gestione degli affari — e gli inizi si trovano già nel Medioevo — tanto più sono separate la contabilità di ufficio e l'amministrazione domestica, la corrispondenza di affari e la corrispondenza privata, il patrimonio di affari e il patrimonio privato. Si può affermare che la peculiarità dell'imprenditore moderno consiste nel fatto che egli si considera come « primo funzionario » della sua impresa, nello stesso modo in cui il dominatore di uno stato moderno specificamente burocratico si dice il « primo servitore » di esso. Che l'attività di un ufficio statale e quello di un'azienda economica privata siano qualcosa di essenzialmente differente da un punto di vista interno, è un'idea propria dell'Europa continentale — a cui gli Americani sono completamente estranei.

IV. Ogni attività di ufficio, e almeno ogni attività specializzata — cosa specificamente moderna — presuppone normalmente una

minuziosa preparazione specializzata. Ciò vale sempre più per i moderni dirigenti e impiegati di un'impresa economica privata come per i funzionari statali.

V. L'attività di ufficio — quando questo sia completamente sviluppato — pretende tutta la capacità lavorativa del funzionario, prescindendo dalla circostanza che il tempo del lavoro di ufficio sia stabilmente determinato. Ciò è di norma il prodotto di un lungo sviluppo negli uffici pubblici e privati: viceversa, una volta la norma era che gli impegni di ufficio fossero assolti come « professione secondaria ».

VI. La condotta dell'ufficio del funzionario segue regole generali che possono essere apprese, e che sono più o meno fisse ed esaurienti. La conoscenza di tali regole rappresenta perciò una tecnica particolare — a seconda dei casi, si tratta della giurisprudenza o della teoria dell'amministrazione o della ragioneria — che i funzionari posseggono.

Il vincolo alle regole proprio della moderna condotta dell'ufficio è tanto radicato che la moderna teoria scientifica ammette per esempio che una competenza attribuita ad un'autorità per la disciplina di determinate materie, mediante regolamento, non la legittima ad una disciplina mediante comandi stabiliti caso per caso, ma soltanto alla regolamentazione astratta. Ciò costituisce la più netta contrapposizione al tipo di regolamentazione dominante che, per esempio nel patrimonialismo, ricevono tutte le relazioni non determinate dalla tradizione sacra, e che vengono dispensate mediante privilegi individuali e incarichi di favore.

Tutto ciò ha le conseguenze che seguono sulla posizione interna ed esterna del funzionario.

I. L'ufficio è una « professione ». Ciò si manifesta in primo luogo nella richiesta di un corso di studi rigorosamente predeterminato, tale da assorbire di solito per lungo tempo l'intera capacità lavorativa, e in prove di qualificazione prescritte in via generale come condizioni preliminari dell'assunzione; e inoltre nel carattere di dovere della posizione del funzionario, mediante la quale la struttura interna della sua relazione viene determinata in modo che la titolarità di un ufficio non viene considerata, né giuridicamente né di fatto, come il possesso di una fonte di rendite o di introiti che possa venir sfruttata in cambio dell'adempimento di determinate prestazioni — come normalmente accadeva nel Medioevo, e sovente fino alla soglia dei

tempi più recenti — e neppure come uno scambio di prestazioni di solito remunerate, come nel libero contratto di lavoro. Anche nella impresa privata, l'ingresso nell'ufficio vale invece come assunzione di uno specifico dovere di fedeltà di ufficio, in cambio della garanzia di un'esistenza assicurata. Per il carattere specifico della moderna fedeltà di ufficio è decisivo il fatto che essa, nel suo tipo puro, non istituisce una relazione con una persona simile alla fedeltà dei vassalli o dei discepoli — come per esempio nel rapporto di potere feudale o patrimoniale — ma vale per uno scopo oggettivo impersonale. Dietro questo scopo oggettivo naturalmente vi sono di solito, e lo trasfigurano ideologicamente, le « idee di valore » realizzate in una comunità, come quelle di « stato », « chiesa », « comunità », « partito », « impresa »: esse valgono come surrogato del signore personale terreno o anche soprannaturale. Il funzionario politico, per esempio, non è considerato — almeno nello stato moderno completamente sviluppato — come dipendente personale di un detentore del potere. Ma anche il vescovo, il sacerdote, il predicatore non sono più di fatto — come al tempo del Cristianesimo primitivo — portatori di un carisma puramente personale di quel signore e, in linea di principio, responsabili soltanto dinanzi a lui; egli attribuisce i beni soprannaturali di grazia a chiunque ne appaia degno e li richieda. Al contrario, nonostante la parziale sopravvivenza delle teorie antiche, egli è divenuto un funzionario al servizio di uno scopo oggettivo, che nell'attuale « chiesa » è oggettivato e nello stesso tempo ideologicamente trasfigurato.

II. La posizione personale del funzionario si configura nel modo seguente.

1) Anche il funzionario moderno, sia pubblico che privato, aspira sempre, e gode per lo più di una considerazione sociale « di ceto », specificamente rilevante rispetto ai dominati. La sua posizione sociale è garantita mediante regolamenti gerarchici e, nei funzionari politici, mediante particolari prescrizioni di diritto penale contro l'« offesa ai funzionari » o il « disprezzo » degli organi statali ed ecclesiastici di autorità. La posizione sociale effettiva dei funzionari è altissima in quei paesi di antica civiltà nei quali esiste una forte esigenza di amministrazione specializzata, e al tempo stesso domina una forte e non effimera differenziazione sociale, e il funzionario — a causa della divisione della potenza sociale, oppure in conseguenza del costo dei corsi di qualificazione prescritti e delle convenzioni di ceto che lo vincolano — proviene prevalentemente da strati sociali privilegiati socialmente ed economicamente. L'in-

fluenza del titolo di studio, al cui possesso è di solito legata la qualificazione necessaria per assumere l'ufficio — come si vedrà in altra sede¹ — accresce naturalmente il fattore « di ceto » nella posizione sociale dei funzionari. Del resto ciò trova — come nell'esercito tedesco — un riconoscimento esplicito importante nella disposizione per cui l'accettazione degli aspiranti alla carriera amministrativa dipende dall'approvazione (« elezione ») dei membri del corpo dei funzionari (o degli ufficiali). Fenomeni simili, e cioè l'esigenza di una deliberazione corporativa da parte dei funzionari, si trovano in modo tipico nella burocrazia patrimoniale del passato, specialmente di tipo prebendale. I tentativi di farli risorgere in una forma diversa non sono affatto rari nel potere burocratico moderno, ed hanno avuto importanza per esempio anche nelle richieste dei funzionari qualificati e fortemente proletarizzati (*trjetij element*) durante la Rivoluzione russa del 1905.

La stima sociale dei funzionari in quanto tali è di solito particolarmente bassa in quei paesi nei quali, grazie alle grandi possibilità di guadagno e alla forte labilità della stratificazione sociale — come avviene nei territori di nuovo insediamento — sono particolarmente deboli sia l'esigenza di un'amministrazione qualificata che il potere delle convenzioni di ceto: ciò accade precisamente negli Stati Uniti.

2) Il tipo puro del funzionario burocratico è quello nominato da una istanza a lui superiore. Un funzionario eletto dai dominati non è più una figura puramente burocratica; l'esistenza formale di un'elezione, naturalmente, non vuol dire che in essa non si celi una nomina — entro lo stato, soprattutto da parte dei capi dei partiti. Se ciò si verifica, non dipende dalle norme giuridiche statali ma dal modo di funzionamento dei meccanismi di partito che, quando sono rigorosamente organizzati, possono trasformare l'elezione formalmente libera in una semplice acclamazione di uno dei candidati designati dal capo del partito, ma di regola la trasformano però in una lotta per i voti che deve essere condotta secondo regole determinate a favore di uno dei due candidati designati. In ogni circostanza, però, la designazione mediante l'elezione da parte dei dominati modifica la rigidità della subordinazione gerarchica. Un funzionario nominato mediante votazione dei dominati si trova in posizione autonoma rispetto alla sua istanza superiore: egli deriva infatti la sua posizione non « dall'alto » ma « dal basso », oppure non dall'istanza a lui superiore nella gerarchia di ufficio come tale, ma di maggiori di partito

¹ Si veda in seguito a p. 310, nonché nella sociologia del diritto [N.d.E.].

(boss) che determinano anche la sua carriera. Egli non dipende dal suo superiore amministrativo, o non dipende principalmente da lui. Il funzionario non elettivo ma designato dal detentore del potere funziona, da un punto di vista puramente tecnico, in modo più preciso; e ciò in quanto, a parità di ogni altra condizione, sono le considerazioni e le qualità tecniche a determinare, con maggiore probabilità, la sua selezione e la sua carriera. I dominati, non essendo degli specialisti, non possono conoscere la misura della qualificazione tecnica di un candidato all'ufficio prima di averne fatto esperienza pratica, e quindi soltanto in ritardo. I partiti fanno naturalmente di solito prevalere in modo decisivo, in ogni specie di nomina di funzionari mediante elezione — sia che si tratti di una designazione da parte dei maggiorenti di partito nella composizione della lista dei candidati, nel caso di funzionari eletti in modo formalmente libero, sia che si tratti di una nomina discrezionale da parte del capo che è a sua volta eletto — non già dei criteri di qualificazione, ma i meriti acquisiti rispetto ai capi del partito. D'altra parte l'antitesi è relativa: infatti qualcosa di simile, in effetti vale anche dove i monarchi legittimi e i loro sottoposti nominano i funzionari — soltanto che qui le influenze del seguito non sono controllabili. Quando l'esigenza di un'amministrazione preparata in modo qualificato è oppure diventa importante — come oggi anche negli Stati Uniti — e quando le organizzazioni di partito devono fare i conti con un'« opinione pubblica » libera e intellettualmente molto sviluppata (la quale negli Stati Uniti certamente manca ovunque la massa degli immigrati funge da « mucca elettorale ») per il partito dominante cade la possibilità di nominare, mediante elezioni, funzionari non qualificati; e ciò si verifica in modo particolare quando i funzionari vengono nominati dal capo. L'elezione popolare — non soltanto del capo dell'amministrazione, ma anche dei funzionari a lui sottoposti — è perciò di solito, almeno nei grandi corpi amministrativi, che è difficile trascurare, una forte minaccia, al pari dell'indebolimento della dipendenza gerarchica, per la qualificazione tecnica dei funzionari e per il preciso funzionamento del meccanismo burocratico. Negli Stati Uniti era nota la superiorità, per qualificazione ed onestà, dei giudici federali nominati dal presidente di fronte ai giudici elettivi, sebbene le due specie di funzionari fossero scelti in primo luogo in base a criteri di partito. Le maggiori trasformazioni nell'amministrazione comunale delle grandi città, richieste dai riformatori, provennero in America essenzialmente tutte dai *mayors* elettivi che lavoravano con un apparato di funzionari nominato da loro — e quindi « cesaristicamente ». La capacità di prestazione del « cesarismo », quale forma-

zione di potere che spesso nasce dalla democrazia, poggia soprattutto, da un punto di vista tecnico, sulla posizione del « Cesare » come uomo di fiducia delle masse — dell'esercito o della cittadinanza — che, in quanto libero e svincolato dalla tradizione, è signore assoluto di un corpo di ufficiali e di funzionari altamente qualificato, da lui personalmente scelto in modo libero e senza riguardo alla tradizione o ad altri motivi. Questo « potere del genio personale » è però in contraddizione con il principio formalmente « democratico » dell'elettività di tutti gli uffici.

3) Almeno negli organismi burocratici pubblici e in quelli ad essi affini, ma sempre più anche negli altri, esiste la *durata vitalizia della carica* che, come regola di fatto, viene presupposta anche dove si hanno licenziamenti e riassunzioni periodiche. Anche nelle imprese private questo elemento caratterizza normalmente l'impiegato rispetto all'operaio. Tale carattere vitalizio, stabilito giuridicamente o vigente di fatto, non vale però come un « diritto di possesso » del funzionario all'ufficio, come avveniva in molte altre forme di potere del passato. Invece, quando sorgono garanzie giuridiche contro la destituzione o il trasferimento arbitrario — come da noi per tutti i funzionari giudiziari, e in misura crescente anche per quelli amministrativi — esse hanno il solo scopo di offrire una garanzia per il rigoroso adempimento oggettivo, libero da considerazioni personali, dello specifico dovere di ufficio in questione. Perciò anche la misura di « indipendenza » tutelata da tale garanzia giuridica non è sempre, entro la burocrazia, fonte di un aumento della stima convenzionale del funzionario garantito in questo modo. Specialmente nelle comunità di antica cultura e di rilevante differenziazione sociale, avviene spesso il contrario: infatti, quanto maggiore è la subordinazione all'arbitrio del signore, tanto più è garantito anche il mantenimento di uno stile convenzionale signorile nella condotta della vita; così la stima convenzionale dei funzionari può aumentare proprio in conseguenza della mancanza di quelle garanzie giuridiche — come, nel Medioevo, la considerazione dei ministeriali a spese dei liberi, e dei giudici regi a spese dei giudici popolari. Da noi l'ufficio o il funzionario amministrativo, in ogni caso e in ogni momento, possono essere allontanati dall'ufficio molto più facilmente che non il giudice « indipendente », il quale di solito, anche nel caso di una grossolana violazione del « codice di onore » o delle convenzioni sociali di salotto, non deve mai rinunciare alla carica. Proprio per queste ragioni, però, agli occhi dello strato dominante la « capacità sociale » di un giudice è, a parità delle altre condizioni, più ristretta di quella dei funzionari, la cui maggiore dipendenza dal signore è una

forte garanzia per la « conformità di ceto » della loro condotta di vita. Lo stesso strato dei funzionari aspira naturalmente a un « diritto dei funzionari » che, oltre a garantirli in vecchiaia, aumenti le garanzie contro l'arbitraria destituzione dall'ufficio. Tuttavia tale aspirazione ha i suoi confini. Uno sviluppo molto forte del « diritto all'ufficio » rende naturalmente più difficile l'attribuzione degli incarichi in base a criteri di opportunità tecnica, e anche le possibilità di carriera degli aspiranti più zelanti. Questa circostanza, e in primo luogo l'inclinazione a dipendere da chiunque meno che dai dominati socialmente subordinati, reca al fatto che in complesso i funzionari non considerano in generale pesante la dipendenza « dall'alto ». L'odierno¹ movimento conservatore dei sacerdoti del Baden, in occasione della paura determinata dalla minacciata separazione tra stato e « chiesa », era esplicitamente condizionato dal desiderio di non « diventare, da servitore di un signore, servitore della comunità ».

4) Di regola il funzionario riceve una ricompensa monetaria sotto forma di uno stipendio normalmente fisso e di un'assicurazione della vecchiaia mediante pensione. Lo stipendio è commisurato in linea di principio alla prestazione, e determinato piuttosto « in conformità al ceto », cioè in base al tipo delle funzioni (al « rango »), ed eventualmente secondo la durata del periodo di servizio. Nei paesi nei quali non esistono possibilità di guadagno nelle colonie, la sicurezza relativamente grande dell'occupazione del funzionario, e insieme la ricompensa che è costituita dalla stima sociale, rendono ricercato l'ufficio e consentono perciò una commisurazione proporzionalmente più bassa del suo stipendio.

5) In corrispondenza all'ordinamento gerarchico degli organi di autorità, il funzionario è inserito in una « carriera » che muove dai posti inferiori, meno importanti e meno pagati, fino a quelli superiori. Il ceto dei funzionari aspira naturalmente ad una fissazione il più possibile meccanica delle condizioni di avanzamento — se non negli uffici almeno nei gradi di stipendio — sulla base dell'« anzianità » ed eventualmente, qualora esista uno sviluppato sistema di prove di qualifica, con riguardo alle note di qualifica che di fatto costituiscono qui un *character indelebilis* del funzionario, il cui effetto dura tutta la vita. In connessione con il rafforzamento del diritto all'ufficio, e con la crescente tendenza allo sviluppo di ceto professionale e alla sicurezza economica dei funzionari, questo processo si muove verso una considerazione degli uffici come « benefici » di coloro che sono qualificati dal possesso di un titolo di studio. La necessità di

¹ Scritto anteriormente alla prima guerra mondiale [N.d.E.].

considerare la generale qualificazione personale e intellettuale come indipendente dalla caratteristica, spesso secondaria, del titolo di studio specialistico, ha determinato che proprio gli uffici politici più elevati, e in particolare i posti di « ministro », siano occupati in modo fondamentalmente indipendente dal possesso del titolo di studio.

I presupposti sociali ed economici di questa configurazione moderna dell'ufficio sono i seguenti.

1. Il primo presupposto è costituito dallo sviluppo dell'economia monetaria, in quanto si deve considerare la ricompensa in denaro del funzionario, oggi assolutamente prevalente. Essa è di grandissima importanza per l'*habitus* complessivo della burocrazia, benché non sia affatto decisiva per la sua esistenza. Gli esempi storici quantitativamente rilevanti di uno sviluppo in qualche misura evidente del sistema burocratico sono forniti:

a) dall'Egitto nel periodo del Nuovo Regno, seppure con una forte tendenza patrimoniale;

b) dal tardo principato romano, ed in particolare dalla monarchia diocleziana e dallo stato bizantino che da essa si sviluppò, pure con forti tendenze feudali e patrimoniali;

c) dalla Chiesa cattolica romana, in misura crescente dopo la fine del secolo XIII;

d) dalla Cina dai tempi di Shi-hoang-ti fino ai tempi moderni, ma con una forte tendenza patrimoniale e prebendale;

e) in forma sempre più pura dallo stato europeo moderno, e in misura sempre crescente da tutte le corporazioni pubbliche dopo lo sviluppo dell'assolutismo principesco;

f) dalla grande impresa capitalistica moderna, quanto più essa è grande e complessa.

I casi da a) a d) poggiano in forte misura, e talvolta in prevalenza, sulla ricompensa in natura dei funzionari. Essi mostrano tuttavia molti dei tratti e degli effetti caratteristici della burocrazia. Il modello storico di tutte le successive burocrazie — il Nuovo Regno in Egitto — è allo stesso tempo uno dei maggiori esempi di organizzazione fondata sull'economia naturale. Questa coincidenza si spiega ad ogni modo in base a condizioni affatto singolari; e in complesso molte delle rilevanti limitazioni che si devono fare per ascrivere quelle formazioni al sistema burocratico, sono appunto condizionate dall'economia naturale. Un certo grado di sviluppo dell'economia monetaria è il presupposto normale, se non per la creazione, almeno per un'immutata permanenza delle amministrazioni puramente burocratiche. Senza di essa — come mostra l'esperienza sto-

rica — è quasi inevitabile che la struttura burocratica venga mutando fortemente la sua struttura interna oppure si trasformi addirittura in una diversa. Il conferimento di stabili assegnazioni in natura dalle provviste dei magazzini del signore o dalle entrate in natura che ne derivano — quale è prevalso per secoli in Egitto o in Cina, e poi ha rivestito importanza notevole nella tarda monarchia romana e anche altrove — può significare già un primo passo verso l'appropriazione delle fonti di imposta da parte dei funzionari e la loro utilizzazione come possesso privato. Le assegnazioni in natura proteggono i funzionari contro gli indebitamenti, spesso bruschi, del potere di acquisto del denaro. Se però le entrate fondate sulle imposte in natura pervengono in modo irregolare — come avviene di regola quando si ha un allentamento nell'applicazione del potere di signoria sugli introiti in natura — allora il funzionario, autorizzato o meno, si atterra direttamente agli obblighi contributivi del suo ambito di potere. A questo punto è vicina l'idea di garantire i funzionari contro quelle oscillazioni mediante assegnazione in pegno o cessione delle imposte, e con ciò del potere di imposta, oppure con la concessione in uso personale di settori vantaggiosi del potere di signoria; ed ogni potere centrale non organizzato in modo completamente rigido è tentato di realizzarlo o volontariamente o perché costretto dai funzionari. Può dunque accadere che il funzionario si accontenti dell'usufrutto nei limiti della sua pretesa allo stipendio, rimettendo le eccedenze, oppure — dato che ciò comporta delle tentazioni evidenti e perciò fa maturare eventi ingrati per il detentore del potere — che il funzionario sia « insediato con reddito fisso », e cioè, come è avvenuto nei primordi della burocrazia tedesca e in grandissima misura in tutte le amministrazioni satrapiche dell'Oriente, consegna un contributo fisso trattando il rimanente.

Da un punto di vista economico, questo funzionario si presenta in modo del tutto simile a un appaltatore, e si ha addirittura un regolare rapporto di appalto, precisamente con la concessione di esso al più alto offerente. Nel campo dell'economia privata la trasformazione dell'ordinamento rurale in un rapporto di appalto è uno dei più importanti tra i numerosi esempi possibili. Su questa strada il detentore del potere può in particolare trasferire ai funzionari insediati per appalto, e cioè con reddito fisso, anche il compito di trasformare in denaro le sue entrate in natura. Ciò è avvenuto chiaramente per parecchi governatori orientali dell'antichità. A questo scopo serve soprattutto l'appalto della riscossione delle imposte pubbliche in luogo della riscossione mediante regia propria. Da ciò deriva soprattutto la possibilità di un importante progresso nell'ordinamento delle sue finanze fino al sistema del bilancio: alla vita alla giornata tipica di tutte le amministrazioni domestiche pubbliche degli stadi primitivi, con introiti

non prevedibili, può subentrare uno stabile calcolo preventivo delle entrate, e corrispondentemente anche delle spese. D'altra parte qui si rinuncia al controllo e alla completa utilizzazione della capacità contributiva a vantaggio personale del signore; quanto più grande è la libertà concessa al funzionario o all'appaltatore dell'ufficio o delle imposte, tanto più la permanenza di tale capacità contributiva è minacciata da uno sfruttamento senza riguardo, poiché un capitalista, contrariamente al signore, non ha alcun durevole interesse di tal genere. Appunto perciò il signore cerca di garantirsi mediante un regolamento, e la configurazione dell'appalto o della cessione delle imposte può essere molto diversa a seconda che, nel rapporto di forze tra il signore e l'appaltatore, prevalga l'interesse di quest'ultimo al libero sfruttamento della capacità contributiva dei dominati o l'interesse del signore alla permanenza di essa. Essenzialmente sulla convergenza e sulla contrapposizione di quei motivi già ricordati — come l'esclusione dell'oscillazione delle rendite, la possibilità di un bilancio, la tutela della capacità di prestazione dei sudditi mediante la protezione contro lo sfruttamento anti-economico, il controllo delle rendite dell'appaltatore allo scopo di attribuirne allo stato il massimo possibile — poggia ad esempio la configurazione del sistema di appalto delle imposte nel Regno tolemaico: anche in questo, come in Grecia e a Roma, l'appaltatore è un capitalista privato, ma la riscossione delle imposte è compiuta in modo burocratico ed è controllata dallo stato, ed il profitto dell'appaltatore consiste soltanto in una partecipazione alle eventuali eccedenze oltre la somma di appalto. Essa è in verità una somma di garanzia, ed il suo rischio consiste nel fatto che il reddito delle imposte può restare al disotto di quella somma.

Quando il signore si trova nella situazione di aver bisogno non tanto di rendite correnti quanto piuttosto di capitale liquido — ad esempio per la condotta di una guerra o per il pagamento di una pena — la concezione puramente economica dell'ufficio come fonte privata di acquisizione del funzionario può portare direttamente alla vendita dell'ufficio: essa è sussistita, come istituzione assolutamente regolare, proprio negli stati dell'epoca moderna, sia nello stato ecclesiastico che in Francia e in Inghilterra — e invero tanto per sinecure quanto per uffici molto seri, per esempio anche per il titolo di ufficiale — ed i suoi residui hanno resistito fino al secolo XIX. Il senso economico di tale rapporto può trasformarsi nel caso singolo, in modo che la somma di acquisto assuma del tutto o in parte il carattere di una cauzione per la fedeltà di ufficio. Ma la regola non era affatto questa.

Ogni tipo di trasmissione al funzionario di vantaggi, imposte e servizi che competono al signore in quanto tale, per farne oggetto di sfruttamento personale, comporta sempre una rinuncia rispetto al tipo puro dell'organizzazione burocratica. In tale situazione il funzionario ha un diritto di possesso personale sull'ufficio. Ciò si verifica in misura ancora più elevata quando il dovere di ufficio e la ri-

compensa sono posti tra loro in relazione in modo tale che il funzionario non trasmette alcuna rendita dagli oggetti che gli sono affidati, ma dispone di questi soltanto per i suoi scopi privati, e per contro presta al signore servizi di carattere personale o militare o politico o ecclesiastico. Noi parliamo di « benefici » e di organizzazione « prebendale » dell'ufficio nei casi di un'attribuzione vitalizia di qualche rendita fissata materialmente oppure di impieghi essenzialmente economici di un territorio o di altre fonti di rendita — come ricompensa per l'adempimento di doveri reali o fittizi di ufficio, per la cui garanzia economica quei beni sono stati stabiliti durvolmente dal detentore del potere. La linea di transizione da questa alla burocrazia stipendiata è fluida. Molto spesso nella antichità e nel Medioevo, ed anche fino all'epoca moderna, la posizione economica del clero è stata di tipo « prebendale », ma una forma eguale si è avuta in ogni tempo anche in altri campi. Nel diritto sacrale cinese, lo specifico carattere di « beneficio » di tutti gli uffici ha per conseguenza che durante l'astensione dal godimento del possesso, prescritta durante il periodo rituale di lutto per il padre o altre autorità domestiche (originariamente per la malevolenza del defunto signore domestico al quale esso apparteneva), la persona in lutto è costretta a rinunciare al suo ufficio, che appunto era considerato come una fonte di rendite di tipo esclusivamente prebendale. — Uno stadio ulteriore di allontanamento dalla pura burocrazia stipendiata si ha quando sono concessi in sfruttamento personale non soltanto diritti economici ma anche diritti di signoria, e come controprestazione vengono stipulati servizi personali per il signore. Anche i diritti di signoria che vengono conferiti possono essere differenti: per esempio, nei funzionari politici possono avere carattere prevalentemente di signoria fondiaria o di ufficio. In entrambi i casi, e sempre nel secondo di essi, ha inizio una completa distruzione della caratteristica specifica dell'organizzazione burocratica: ci si trova allora nell'ambito dell'organizzazione « feudale » del potere.

Tutti i tipi di questa attribuzione di prestazioni e di utilizzazioni in natura, come appannaggio del funzionario, hanno la tendenza ad allentare il meccanismo burocratico ed in particolare a indebolire la subordinazione gerarchica. Nella moderna disciplina burocratica tale subordinazione è sviluppata nel modo più rigido. Una precisione quale quella che, almeno con un'energica direzione, offre in Occidente il funzionario assunto per contratto, potrebbe essere raggiunta soltanto dove la sottomissione dei funzionari al signore fosse assoluta anche da un punto di vista personale, e cioè nell'amministrazione mediante schiavi o mediante impiegati trattati come schiavi.

Nell'antichità, nei paesi di economia naturale, i funzionari egiziani sono se non giuridicamente, almeno di fatto, schiavi del faraone. Le signorie fondiarie romane affidavano molto volentieri la diretta gestione della cassa agli schiavi, esistendo per essi la possibilità della tortura. In Cina si cerca di raggiungere qualcosa di simile mediante l'utilizzazione del bambù come strumento disciplinare. Tuttavia le possibilità di un funzionamento *continuativo* degli strumenti di coercizione diretta sono però molto sfavorevoli. In base all'esperienza, l'*optimum* relativo per la riuscita e la permanenza di una rigorosa meccanizzazione dell'apparato burocratico — che per tale aspetto funziona in modo molto più sicuro di ogni schiavitù giuridica — è offerto dalla garanzia di uno stipendio, collegata con la possibilità di una carriera non dipendente dal caso e dall'arbitrio, con una rigorosa disciplina e con controlli che abbiano però riguardo per il senso di dignità, e inoltre con lo sviluppo del sentimento dell'onore di ceto e con la possibilità della critica pubblica. E invero una forte coscienza di ceto dei funzionari non soltanto è compatibile con la disposizione ad un'assoluta subordinazione al superiore, ma ne rappresenta — come presso gli ufficiali — la conseguenza quale equilibrio interiore dell'orgoglio dei funzionari. Il carattere di professione puramente « oggettivo » dell'ufficio, con la sua separazione di principio della sfera privata del funzionario da quella della sua attività di ufficio, agevola la subordinazione alle condizioni oggettive, stabilite una volta per sempre, del meccanismo fondato sulla disciplina.

Se quindi il pieno sviluppo dell'economia monetaria non è una condizione preliminare indispensabile della burocratizzazione, tuttavia questa, come specifica struttura *permanente*, è connessa al presupposto della sussistenza di introiti *continuativi* per la sua conservazione. Quando questa non può sostentarsi col profitto privato, come succede nell'organizzazione burocratica delle grandi intraprese moderne, oppure con stabili rendite fondiarie, come accade nella signoria fondiaria, uno stabile sistema di *imposte* è condizione preliminare della durevole esistenza di un'amministrazione burocratica. La sola base sicura a tal fine è offerta, per motivi a tutti noti, dall'attuazione di un'economia monetaria. Nella comunità cittadina con economia monetaria completamente sviluppata, il grado di burocratizzazione di un'amministrazione è stato perciò non di rado più rilevante che non nei più grandi stati territoriali ad essa contemporanei. Appena questi ultimi potevano sviluppare un sistema regolato di imposte, la burocrazia si sviluppò molto più ampiamente che non nelle città-stato, nelle quali, finché il loro ambito territoriale si mantiene entro confini modesti, la tendenza più adeguata è costituita ovunque da un'amministrazione plutocratica collegiale di notabili. Infatti il terreno proprio per la burocratizzazione dell'amministrazione è sempre stato un modo specifico dello sviluppo dei compiti amministrativi.

2. Ciò vale in primo luogo per lo sviluppo *quantitativo* di questi compiti: infatti nel campo politico il classico terreno della burocratizzazione è costituito dal grande stato e dal partito di massa.

Ciò non si deve intendere nel senso che ogni grande formazione statale conosciuta storicamente abbia comportato un'amministrazione burocratica. Infatti, in primo luogo, la pura permanenza temporale di una delle grandi formazioni statali del passato o l'unitarietà della cultura da essa sostenuta non sono state sempre congiunte ad una struttura burocratica dello stato. Ciò avviene ad ogni modo in grande misura, per esempio nell'Impero cinese. La persistenza di numerosi grandi regni africani e di formazioni simili è stata effimera, in primo luogo per la mancanza di un apparato di funzionari. E la coesione statale dell'Impero carolingio venne meno con la caduta della sua organizzazione amministrativa, che aveva però prevalentemente un carattere patrimoniale, e non burocratico. Dal punto di vista della semplice durata, il Califfo ed i suoi precedenti nel mondo asiatico, con la loro organizzazione essenzialmente patrimoniale e prebendale degli uffici, e il Sacro Romano Impero, nonostante l'assenza quasi completa di una burocrazia, si sono invece conservati per un periodo considerevole ed hanno inoltre prodotto, almeno approssimativamente, un'unità culturale così forte, quale di solito è creata dagli stati burocratici. L'antico Impero romano, nonostante la sua crescente burocratizzazione — e proprio durante la realizzazione di questa — si è disgregato internamente in seguito al tipo di distribuzione degli oneri statali connesso a tale burocratizzazione, il quale era favorevole all'economia naturale. Ad ogni modo la persistenza temporale di tali formazioni, considerate nell'intensità della loro coesione puramente politica, era essenzialmente un conglomerato labile e nominale di capacità di azione politica in complesso sempre decrescenti; e in esse l'unità culturale relativamente grande costituiva il prodotto in parte delle formazioni ecclesiastiche rigorosamente unitarie — e nel Medioevo sempre più burocratiche — e in parte di un'ampia comunanza della struttura sociale, che a sua volta era la conseguenza e la trasformazione della precedente unità politica. Entrambi i fenomeni esprimevano un processo di stereotipizzazione della cultura vincolato alla tradizione, che favoriva un labile equilibrio. Essi avevano una portata così rilevante che anche grandiosi tentativi di espansione quali le Crociate hanno potuto, nonostante la mancanza di un'unità politica intensiva, essere condotte per così dire come « intraprese private »; e il loro naufragio e il loro corso, per molti aspetti politicamente irrazionale, è connesso con la mancanza di un potere statale unitario e intensivo. E non soltanto è indubbio che i germi delle intensive, « moderne » formazioni statali sorsero nel Medioevo insieme allo sviluppo delle formazioni burocratiche, ma anche che le formazioni politiche più sviluppate sono state quelle che alla fine hanno distrutto quei conglomerati che poggiavano essenzialmente su un equilibrio labile.

Il crollo dell'antico Impero romano fu in parte direttamente condizionato dalla burocratizzazione del suo apparato militare e amministrativo; e questa poteva essere compiuta soltanto con la contemporanea realizzazione di un metodo di distribuzione degli oneri statali che doveva portare a un'importanza relativamente crescente dell'economia naturale. A tale processo contribuiscono quindi sempre delle componenti individuali. Anche

il fatto che l'« intensità » dell'azione statale verso l'esterno — la forza di espansione — e verso l'interno — l'influenza statale sulla cultura — siano in diretta proporzione con il grado di burocratizzazione, può essere stabilito soltanto come processo « normale » che però non vale senza eccezioni. Infatti due delle formazioni politiche a carattere più espansionistico, cioè l'Impero romano e quello inglese, poggiavano soltanto in piccola parte, proprio nel loro periodo di espansione, su basi burocratiche. La struttura dello stato normanno ha realizzato in Inghilterra una rigida organizzazione sul piano della gerarchia feudale. La sua unità e la sua forza derivavano in alto grado dalla burocratizzazione del sistema di calcolo (*exchequer*) regio, la quale risultava, a paragone delle altre formazioni politiche dell'età feudale, straordinariamente rigida. Il fatto che lo stato inglese non abbia poi partecipato allo sviluppo continentale verso la burocrazia, ma si sia arrestato sul terreno dell'amministrazione di notabili, deriva — come per l'amministrazione repubblicana di Roma — dalla mancanza (relativa) del carattere continentale, ed anche da presupposti assolutamente individuali, che oggi in Inghilterra sono in decadenza. Tra questi presupposti particolari è la superfluità di un esercito permanente altrettanto grande di quello necessario, a parità di tendenza di espansione, a uno stato continentale con confini territoriali. Perciò, con il passaggio da un impero costiero a un impero continentale, la burocratizzazione progredisce anche a Roma. Nella struttura di potere romana la prestazione tecnica di un apparato burocratico, cioè la precisione e la coesione del funzionamento dell'amministrazione — soprattutto quando essa si svolgeva al di fuori dei confini cittadini — era sostenuta dal carattere strettamente militare dei poteri del magistrato, ignoto ad altri popoli, ed era garantita dalla posizione assolutamente particolare attribuita al senato. Un presupposto non trascurabile di questa superfluità della burocrazia consiste qui, come in Inghilterra, nel fatto che il potere statale « minimizzò » sempre più l'ambito delle sue funzioni interne, limitandosi a ciò che l'immediata « ragion di stato » esigeva in modo assoluto. I poteri statali del continente, all'inizio dell'epoca moderna, si sono invece concentrati interamente nelle mani dei principi, i quali hanno percorso senza riguardo la via della burocratizzazione amministrativa. È ovvio che il grande stato moderno, perdurando nel tempo, deve sempre più fondarsi, da un punto di vista tecnico, su una base semplicemente burocratica; e ciò in modo tanto maggiore quanto più esso è grande, e soprattutto quanto più è o diviene una grande potenza. Il carattere di una struttura statale non burocratica, o che almeno non è tale in senso tecnico — quale la posseggono ancora gli Stati Uniti — cede inevitabilmente, anche nella forma, alla struttura burocratica, quanto più grandi diventano le superfici di attrito con l'esterno e quanto più urgenti diventano, all'interno, le esigenze di unità dell'amministrazione. La forma non burocratica della struttura dello stato è compensata in parte da una rigida struttura burocratica di quelle formazioni che sono in realtà politicamente dominanti — e cioè dei partiti, sotto la direzione di specialisti di professione (*professionals*) della tattica organizzativa ed elettorale. L'esempio più evidente dell'importanza della pura quantità in quanto tale, come leva della burocratizzazione delle formazioni sociali, è proprio la crescente organizzazione burocratica di tutti i veri partiti di massa, ai quali appartengono in Germania soprattutto la social-democrazia e all'estero, in grandissima misura, i due partiti « storici » americani.

3. Più che l'espansione estensiva e quantitativa, è però motivo della burocratizzazione l'espansione intensiva e qualitativa e lo svolgimento interno dell'ambito dei compiti amministrativi. La direzione nella quale si realizza tale sviluppo e la sua occasione possono essere assai differenti. Nel più antico paese con amministrazione burocratica dello stato, cioè in Egitto, fu l'inevitabilità economico-tecnica di una regolamentazione in comune del regime delle acque per l'intero paese a creare il meccanismo degli scritturali e dei funzionari che poi trovò, già all'inizio, il suo secondo grande ambito di applicazione nella straordinaria attività edilizia, organizzata militarmente. Sulla direzione della burocratizzazione hanno molto influito, come già si è ricordato, le esigenze sorte con la creazione di eserciti permanenti, condizionata da una politica di potenza, e con lo sviluppo ad essa collegato della struttura finanziaria. Nello stato moderno premono però nella stessa direzione, oltre a tale motivo, le crescenti pretese all'amministrazione condizionate dalla crescente complessità della civiltà. Mentre importanti espansioni verso l'esterno, e specialmente l'espansione d'oltremare, sono state condotte anche e proprio da stati con un potere di notabili (come Roma, l'Inghilterra, Venezia) — e ciò sarà mostrato ancora a suo luogo — l'« intensità » dell'amministrazione, cioè l'assunzione in proprio da parte dello stato della trattazione e dell'adempimento continuativo del maggior numero possibile di compiti, è stata sviluppata nei grandi stati di notabili, cioè precisamente a Roma e in Inghilterra, in modo relativamente molto debole in rapporto allo stato burocratico. In termini più precisi, la struttura del potere statale ha influito in modo molto forte, in entrambi i casi, sulla civiltà — ma relativamente poco in forma di impresa e di controllo statale: ciò vale a partire dalla giustizia fino all'educazione. Queste crescenti pretese culturali sono da parte loro, seppure in diversa misura, condizionate dall'espansione della ricchezza degli strati che hanno una maggiore influenza entro lo stato; e ciò in quanto la crescente burocratizzazione è funzione di un aumento del possesso disponibile e utilizzato a scopo di consumo e di una tecnica sempre più raffinata, corrispondente alle possibilità che vengono in tal modo offerte, della configurazione esteriore della vita. Nella sua reazione sulla situazione generale dei bisogni, ciò produce una crescente necessità soggettiva della cura organizzata per il bene comune — affidata all'economia comune e di carattere inter-locale, e perciò su base burocratica — delle più diverse esigenze di vita, prima ignote oppure soddisfatte privatamente o localmente. Nel senso della burocratizzazione influisce in maniera particolarmente durevole, tra gli ele-

menti puramente politici, il crescente bisogno di ordine e di protezione (« polizia ») in tutti i campi da parte di una società abituata ad un assoluto soddisfacimento. Un cammino ininterrotto conduce dall'influenza puramente sacrale o giudiziaria dei conflitti di stirpe, che affida la garanzia del diritto e della sicurezza per i singoli soltanto al dovere di onore e di vendetta dei suoi compagni di gruppo parentale, alla posizione odierna del poliziotto considerato come « rappresentante di Dio sulla terra ». Tra gli altri fattori agiscono soprattutto i molteplici compiti « politico-sociali » che lo stato moderno in parte riceve per la spinta degli interessati, e in parte usurpa per motivi di politica di potenza o per motivi ideologici. Essi sono naturalmente condizionati economicamente in misura assai forte. Tra i fattori essenzialmente tecnici devono essere considerati infine, come elementi propulsori del processo di burocratizzazione, quei mezzi di comunicazione (strade e corsi d'acqua pubblici, ferrovie, telegrafi e così via) che devono venir amministrati, in parte per necessità e in parte per opportunità tecnica, in gestione comune. Essi rivestono oggi, in questo campo, un'importanza che per molti versi è simile a quella che nell'antico Oriente ebbero i canali della Mesopotamia e il regolamento del Nilo. D'altra parte il grado di sviluppo dei mezzi di comunicazione è, se non la più importante, certamente una condizione decisiva per la possibilità di un'amministrazione burocratica. In Egitto, senza la naturale via di comunicazione del Nilo, la centralizzazione burocratica non avrebbe potuto raggiungere, sulla base di un'economia quasi interamente naturale, il grado che di fatto raggiunse. Nella Persia moderna, i funzionari del telegrafo vennero in quanto tali investiti del potere di dare informazioni dirette allo Scià, al di sopra delle autorità locali, su tutti gli avvenimenti delle province; e inoltre fu concesso a tutti il diritto di ricorsi telegrafici diretti, al fine di promuovere la centralizzazione burocratica. Il moderno stato occidentale può così essere amministrato, come di fatto avviene, soltanto perché esso è padrone della rete telegrafica e perché ha a disposizione la posta e le ferrovie.

Queste dipendono d'altra parte in modo molto stretto dallo sviluppo di un traffico inter-locale dei beni di massa, il quale con ciò si pone tra i fenomeni collaterali originari della formazione statale moderna. Come già abbiamo visto, ciò non vale però incondizionatamente per il passato.

4. Il fondamento decisivo per il procedere dell'organizzazione burocratica è però sempre stato la sua superiorità puramente *tecnica* su ogni altra forma. Un meccanismo burocratico pienamente sviluppato

è rispetto ad esso nello stesso rapporto in cui si trova una macchina nei confronti dei mezzi non meccanici di produzione dei beni. Nell'amministrazione burocratica — e specialmente in quella monocratica, affidata a funzionari individuali qualificati — la precisione, la rapidità, l'univocità, la pubblicità degli atti, la continuità, la discrezione, la coesione, la rigida subordinazione, la riduzione dei contrasti, le spese oggettive e personali sono recati alla misura migliore rispetto a tutte le forme collegiali o di uffici onorari o assolti come professione secondaria. Quando si tratta di compiti complessi, il lavoro burocratico remunerato non soltanto è più preciso, ma in definitiva è spesso più economico di ogni altro lavoro formalmente gratuito, svolto come ufficio onorario. L'attività dell'ufficio onorario è attività svolta come professione secondaria, e già per questo normalmente più lenta, meno vincolata agli schemi e più informale, meno precisa e meno unitaria in quanto non dipende dall'alto, più discontinua e — in conseguenza di una creazione e di un'utilizzazione dell'apparato di subalterni e di cancelleria quasi inevitabilmente non economica — spesso in effetti anche molto costosa. Ciò vale specialmente se si considerano non soltanto le spese delle casse pubbliche — che nell'amministrazione burocratica risultano più alte, specialmente in confronto con l'amministrazione onoraria dei notabili — ma anche le frequenti perdite economiche che provocano ai dominati l'impiego di tempo e la mancanza di precisione. La possibilità di un'amministrazione onoraria dei notabili è data durevolmente, di regola, soltanto dove le questioni amministrative possono essere sufficientemente curate mediante una « professione secondaria ». Essa raggiunge il suo limite con l'incremento qualitativo dei compiti davanti ai quali viene posta l'amministrazione — come accade oggi anche in Inghilterra. Il lavoro organizzato in modo collegiale è d'altra parte condizionato da contrasti e da indugi, da compromessi tra interessi e opinioni contrastanti; esso si svolge perciò in modo più impreciso e, essendo indipendente dall'alto, meno unitario e più lento. Tutti i progressi dell'organizzazione amministrativa prussiana sono stati e sono progressi del principio burocratico, e specialmente di quello monocratico.

È soprattutto da parte del moderno traffico economico capitalistico che viene richiesto oggi all'amministrazione un disbrigo il più rapido possibile, e perciò più preciso, univoco e continuativo degli affari di ufficio. Le più grandi intraprese capitalistiche moderne sono esse stesse, normalmente, esempi ineguagliati di rigida organizzazione burocratica. Il loro movimento di affari si fonda quasi sempre sulla crescente precisione, continuità e soprattutto rapidità delle

operazioni. Ciò è a sua volta condizionato dalla caratteristica specifica dei moderni mezzi di comunicazione, tra i quali è anche il servizio di informazione della stampa. La straordinaria rapidità della comunicazione di avvisi pubblici, e di fatti economici o anche puramente politici, esercita ora, già in quanto tale, una continua pressione nella direzione di una maggiore rapidità del tempo di reazione dell'amministrazione di fronte alle situazioni del momento; e il mezzo più efficace in questo caso è rappresentato di regola soltanto da una rigida organizzazione burocratica. — Non ci interessa qui in particolare il fatto che l'apparato burocratico può anch'esso produrre, e di fatto produce, precisi ostacoli ad un disbrigo degli affari amministrativi adatto al caso individuale.

La burocratizzazione offre soprattutto la maggiore possibilità di attuazione del principio della divisione del lavoro amministrativo in base a criteri puramente oggettivi, con l'attribuzione dei singoli compiti a funzionari preparati in modo specialistico, che si qualificano sempre di più con il continuo esercizio. In questo caso, l'adempimento « oggettivo » significa in primo luogo un adempimento « senza riguardo alla persona », in base a regole prevedibili. « Senza riguardo alla persona » è però anche la parola d'ordine del « mercato », e in generale di ogni sforzo diretto a perseguire interessi economici. La realizzazione conseguente del potere burocratico comporta il livellamento dell'« onore » di ceto — e quindi, se non viene contemporaneamente limitato il principio della libertà di mercato, il dominio universale della « situazione di classe ». Se tale conseguenza del potere burocratico non si è manifestata ovunque parallelamente alla misura della burocratizzazione, ciò ha la sua base nella diversità dei possibili principi di copertura del fabbisogno delle comunità politiche. Anche per la burocrazia moderna, questo secondo elemento — le « regole prevedibili » — ha però un'importanza veramente predominante. La caratteristica della civiltà moderna, e specialmente la sua struttura tecnico-economica, esige proprio questa « calcolabilità » dell'effetto. La burocrazia nel suo pieno sviluppo si trova anche, in senso specifico, sotto il principio della condotta *sine ira ac studio*. La sua specifica caratteristica, gradita al capitalismo, ne promuove lo sviluppo in modo tanto più perfetto quanto più essa si « disumanizza » — e ciò vuol dire che consegue la sua struttura propria, ad essa attribuita come virtù, che comporta la esclusione dell'amore e dell'odio, di tutti gli elementi affettivi puramente personali, in genere irrazionali e non calcolabili, nell'adempimento degli affari di ufficio. La civiltà moderna, quanto più diventa complessa e specializzata, tanto più esige per l'apparato esterno che

la sostiene il competente indifferente a considerazioni umane, e perciò rigorosamente « oggettivo », al posto del signore degli antichi ordinamenti che agiva per interesse personale, per favore, per grazia, per gratitudine. Ma tutto ciò è appunto offerto in opportuna connessione dalla struttura burocratica. Essa di regola crea per prima alla giurisprudenza il terreno per la realizzazione di un diritto razionale e concettualmente sistematico, sulla base di « leggi » — quale è stato creato per la prima volta, con alta perfezione tecnica, dal tardo Impero romano. Nel Medioevo la recezione di questo diritto ha proceduto di pari passo con la burocratizzazione dell'amministrazione della giustizia, cioè con la penetrazione della specializzazione professionale — fondata sulla preparazione razionale — in luogo dell'antico accertamento del diritto, vincolato alla tradizione o a presupposti irrazionali.

Alla giurisdizione « razionale » sulla base di concetti giuridici rigorosamente formali si contrappone una specie di giurisprudenza la quale in prima linea si collega alle tradizioni sacre, e risolve il caso concreto che non può essere univocamente deciso da questa fonte mediante la « rivelazione » concreta (oracoli, massime dei profeti o giudizio di dio) — e in ciò consiste la giustizia « carismatica »; oppure lo risolve — e questi sono i casi che qui ci interessano:

1) in modo informale, sulla base di giudizi etici concreti o di altri giudizi pratici di valore — nel caso della « giustizia di cadì » (come opportunamente l'ha definita R. SCHMIDT);

2) in modo formale, ma non con la subordinazione a concetti razionali, bensì mediante la derivazione di « analogie », e con l'appoggio e l'interpretazione di « precedenti » concreti — nel caso della « giustizia empirica ». La giustizia di cadì e la giustizia empirica nel suo tipo puro non conoscono nessuna razionale « motivazione della sentenza » nel nostro senso. Il carattere di concreto giudizio di valore della giustizia di cadì può sollevarsi fino alla rottura profetica con ogni tradizione; la giustizia empirica d'altra parte può essere sublimata e razionalizzata in una tecnica. Dato che — come viene discusso in altra parte — le forme non burocratiche di potere presentano una particolare congiunzione da un lato di una sfera di rigoroso vincolamento alla tradizione e dall'altro di una sfera di libero arbitrio e di grazia del signore, sono molto frequenti le forme di combinazione e di trapasso fra i due principi. In Inghilterra, per esempio — come MENDELSSOHN ha illustrato — un largo sottostrato della giustizia è ancor oggi, in effetti, una « giustizia di cadì » in grado così alto quale non è facile concepire sul continente. La nostra giustizia di giurati, che esclude appunto la dichiarazione dei motivi della sentenza, nella prassi funziona non di rado in modo assolutamente eguale; e quindi ci si deve guardare dal credere che i principi « democratici » di giustizia siano identici con una giurisprudenza « razionale » (nel senso formale). È vero proprio il contrario, come viene mostrato in altra sede. D'altra parte, la giustizia inglese (e americana) dei tribunali supremi è pur sempre, in grande misura, giustizia empirica, specialmente

fondata su precedenti. Il motivo del fallimento di tutte le aspirazioni ad una codificazione razionale, e anche della recezione del diritto romano, risale in Inghilterra alla vittoriosa resistenza delle grandi corporazioni di avvocati organizzate unitariamente, cioè di uno strato di notabili con intenti monopolistici, dal cui ambiente provenivano i giudici delle grandi corti giudiziarie. Essi avevano in mano l'insegnamento tecnico-giuridico come una specie di arte empirica tecnicamente molto sviluppata, e lottarono con successo contro quelle aspirazioni al diritto razionale che minacciavano la loro posizione sociale e materiale — provenienti in particolare dai tribunali ecclesiastici, e talvolta anche dalle università. La lotta degli avvocati della *Common Law* contro il diritto romano e il diritto canonico, e contro la posizione di potenza della Chiesa in genere, era allora in gran parte una lotta economica, determinata dai loro interessi agli emolumenti — come mostra con chiarezza l'intervento del re in questa lotta. Ma la loro vittoriosa posizione di potenza era condizionata dalla centralizzazione politica. In Germania, e invero per motivi prevalentemente politici, mancava un ceto di notabili socialmente potente che, come gli avvocati inglesi, potesse essere il sostegno di un uso giuridico nazionale e sviluppare il diritto nazionale al livello di un'arte con un insegnamento disciplinato, opponendosi alla penetrazione della preparazione tecnicamente superiore dei giuristi formati sul diritto romano. La vittoria del diritto romano sostanziale non è stata determinata dalla sua maggiore conformità alle esigenze del capitalismo nascente; al contrario, tutti gli specifici istituti giuridici del capitalismo moderno sono estranei al diritto romano, e sono di origine medievale. Essa è stata determinata invece dalla sua forma razionale e soprattutto dalla necessità tecnica di porre nelle mani di specialisti preparati razionalmente — cioè preparati in diritto romano nelle università — il procedimento processuale, in considerazione del procedimento razionale di prova, richiesto dai casi giuridici sempre più complicati e dall'economia sempre più razionalizzata, al posto dell'originario accertamento della verità per mezzo della rivelazione concreta o della tutela sacrale. Questa situazione era naturalmente condizionata in forte misura dalla mutata struttura dell'economia. Ma tale motivo operò ovunque, ed anche in Inghilterra, dove il potere monarchico introdusse il procedimento razionale di prova soprattutto a favore dei commercianti. Il motivo prevalente della differenza sussistente tuttavia nello sviluppo del diritto sostanziale in Inghilterra e in Germania non risiedeva qui — come risulta già da questo — ma derivava dall'auto-normatività di sviluppo della struttura bilaterale del potere: in Inghilterra si ebbe una giustizia centralizzata e al tempo stesso un potere dei notabili, in Germania mancò la centralizzazione politica, e invece si ebbe la burocratizzazione. L'Inghilterra, il paese che nell'epoca moderna si sviluppò per primo in senso capitalistico, conseguì così una giustizia meno razionale e meno burocratica. Il capitalismo ha potuto però trovarsi così bene in Inghilterra proprio per il fatto che là quel tipo di costituzione giudiziaria e di procedimento processuale equivalse, fino all'età moderna, ad un rifiuto di giustizia per coloro che erano economicamente deboli. Questo fatto, congiunto alla dispendiosità di tempo e di denaro del trasferimento del possesso fondiario — parimenti condizionato dagli interessi economici degli avvocati — ha influenzato d'altra parte in modo molto profondo la struttura agraria dell'Inghilterra a favore dell'accumulazione e dell'immobilizzazione del terreno.

La giurisprudenza romana era d'altra parte, all'epoca della repubblica, una particolare mescolanza di elementi razionali empirici e anche di giustizia di cadì. La posizione dei giurati in quanto tali e le *actiones in factum* del pretore — all'inizio date indubbiamente « caso per caso » — contenevano un elemento di quest'ultimo tipo. La « giurisprudenza cautelare » e tutto ciò che ne è conseguito, compresa una parte ancora dei responsi dei giuristi classici, aveva carattere « empirico ». La decisiva trasformazione del pensiero tecnico-giuridico in senso razionale fu preparata dapprima dal tipo tecnico di istruzione processuale mediante le formule dell'editto pretorio fissate in concetti giuridici. — Oggi, con il dominio del principio sostanziale, per il quale decide la presentazione dei fatti, non importa sotto quale punto di vista giuridico essi facciano apparire fondata l'azione, manca una coercizione del genere all'elaborazione formale univoca dell'ambito dei concetti, come è stata prodotta dall'elevata cultura tecnica del diritto romano. — Erano pertanto in giuoco dei fattori di sviluppo essenzialmente tecnico-processuali, che derivano soltanto indirettamente dalla struttura dello stato. La razionalizzazione del diritto romano come un sistema concettuale chiuso da trattare scientificamente — che lo distingue tanto nettamente da tutto ciò che l'Oriente ed anche il mondo greco avevano prodotto — venne però compendosi soltanto all'epoca della burocratizzazione della struttura statale.

Un esempio tipico di giustizia empirica non razionale e tuttavia « razionalistica », rigorosamente vincolata alla tradizione, è costituito dai responsi dei rabbini nel *Talmud*. Una pura giustizia « di cadì » svincolata dalla tradizione è infine ogni massima profetica sulla base dello schema « è scritto, ma io vi dico ». Quanto più viene accentuato il carattere religioso della posizione del cadì (o di un giudice analogo), tanto più liberamente si muove, entro la sfera non vincolata dalla tradizione sacra, la valutazione libera del singolo caso. Il fatto che, per esempio, a Tunisi il tribunale spirituale (*Khara*) decida sulla proprietà fondiaria con « piena discrezionalità » — come si esprime un Europeo — rimane, una generazione dopo l'occupazione francese, un ostacolo molto sensibile allo svolgimento del capitalismo. — I fondamenti sociologici di quei tipi più antichi di giustizia verranno presi in esame nella loro struttura di potere in altra sede.

È completamente vero che « oggettività » e « specializzazione » non si identificano necessariamente con il dominio della norma generale astratta — e ciò neppure sul terreno della giurisprudenza moderna. Come è noto, la concezione di un diritto privo di lacune è violentemente impugnata in linea di principio; e viene pure respinta con indignazione — forse proprio per il fatto che una certa approssimazione a questo tipo deriverebbe dalla burocratizzazione del diritto — la visione del giudice moderno come una macchina nella quale vengono gettati dentro gli atti insieme alle spese e che, di sotto, sputa fuori la sentenza insieme ai motivi desunti meccanicamente dai paragrafi. Anche sul terreno della giurisprudenza esistono dei campi nei quali al giudice burocratico è attribuito dal legislatore il compito di un accertamento « individualizzante ». — E di solito

si pretende, per il campo della vera e propria attività amministrativa — cioè per tutta l'attività statale che non rientra nell'ambito della creazione del diritto e in quello della giurisprudenza — la libertà e il potere dell'individuale, di fronte al quale le norme generali rivestono prevalentemente una funzione negativa, in quanto limiti all'attività positiva e « creativa », non regolamentabile, del funzionario. La portata di questa tesi potrebbe qui essere posta in dubbio. Resta però decisivo il fatto che questa amministrazione « liberamente » creativa (ed eventualmente questa giurisprudenza) non formerebbe — come si troverà nelle forme pre-burocratiche — un ambito del libero volere e della grazia, del favore e della valutazione motivata in modo personale. Come norma del comportamento esiste invece sempre il dominio e la ponderazione di scopi « oggettivi », e la dedizione ad essi. Specialmente nel campo dell'amministrazione statale, la visione che illumina al massimo grado la volontà « creatrice » del funzionario — come stella polare suprema della sua condotta — rimane proprio il principio specificamente moderno e rigorosamente « oggettivo » della « ragion di stato ». Nella canonizzazione di questa idea astratta e « oggettiva » si fondono inseparabilmente soprattutto i sicuri istinti della burocrazia per le condizioni atte al mantenimento della propria potenza nello stato (e, mediante esso, nei confronti degli altri stati). Questi interessi di potenza danno infine a quell'ideale, che in sé non è affatto univoco, un contenuto valutabile concretamente, determinandolo nei casi dubbi. A questo punto è necessario procedere più avanti; resta decisivo soltanto il fatto che, in linea di principio, dietro ogni attività di un'autentica amministrazione burocratica si pone un sistema di « fondamenti » razionalmente discutibili, vale a dire o la sussunzione sotto norme o una ponderazione di scopi e di mezzi.

Anche qui la presa di posizione di ogni corrente « democratica », cioè sfociante in questo caso nella minimizzazione del « potere », è necessariamente divergente. L'« eguaglianza giuridica » e la pretesa di garanzie giuridiche contro l'arbitrio esigono l'« oggettività » razionale formale dell'amministrazione, in antitesi al libero volere personale derivante dalla grazia, proprio dell'antico potere patrimoniale. Però l'*ethos*, quando domina le masse in una singola questione — per prescindere completamente da altri istinti — urta inevitabilmente, con i suoi postulati di « giustizia » materiale, orientati sulla base del caso concreto e della persona concreta, contro il formalismo e la fredda « oggettività » vincolata a regole dell'amministrazione burocratica; esso deve allora, per questo motivo, respingere emozionalmente ciò che era stato perseguito razionalmente.

In particolare, alle masse prive di possesso non serve un'« eguaglianza giuridica » formale, con una giurisprudenza e un'amministrazione « prevedibile », quale è richiesta dagli interessi « borghesi ». Per esse il diritto e l'amministrazione devono stare naturalmente al servizio dell'eguagliamento delle possibilità economiche e sociali rispetto ai possidenti, e possono provvedere a queste funzioni soltanto quando assumono in larga misura un carattere informale (di giustizia « di cadì »), di contenuto « etico ». Non soltanto ogni specie di « giustizia popolare » — che di solito non va in cerca di « motivi » e di « norme » razionali — ma anche ogni specie di influenza intensiva dell'amministrazione da parte della cosiddetta « opinione pubblica », cioè — nelle condizioni della democrazia di massa — da parte di un agire in comunità nato da « sentimenti » irrazionali e normalmente diretto o inscenato dai capi-partito e dalla stampa, è di ostacolo al corso razionale della giustizia e dell'amministrazione in modo altrettanto forte e, in certe circostanze, assai più forte di quanto poteva fare la « giustizia di gabinetto » di un detentore « assoluto » del potere.

5. La struttura burocratica procede di pari passo con la concentrazione dei mezzi oggettivi di impresa nelle mani del detentore del potere. Così avviene in modo tipico nello sviluppo delle grandi imprese capitalistiche private, che trovano in questo la loro caratteristica essenziale. Ciò ha però luogo in modo corrispondente anche nelle comunità pubbliche. L'esercito guidato burocraticamente del Regno faraonico, della tarda età della repubblica romana e del principato, e soprattutto del moderno stato militare è caratterizzato — rispetto agli eserciti popolari di stirpe agraria come rispetto agli eserciti cittadini delle città antiche e alle milizie cittadine del primo Medioevo, e rispetto a tutti gli eserciti feudali — dal fatto che in questi è normale l'auto-equipaggiamento e l'auto-mantenimento di coloro che devono prestare servizio militare, mentre negli eserciti burocratici l'armamento e il mantenimento provengono dai magazzini del signore. La guerra odierna, in quanto guerra di macchine, rende tecnicamente necessario quest'ultimo tipo, così come il potere delle macchine esige nell'industria la concentrazione dei mezzi di impresa. Gli eserciti burocratici del passato, equipaggiati e mantenuti dal detentore del potere, sono al contrario sorti per lo più quando gli sviluppi sociali ed economici avevano diminuito in misura assoluta o relativa lo strato dei cittadini economicamente in grado di auto-equipaggiarsi — di modo che il loro numero non era più sufficiente per la costituzione degli eserciti necessari. Non era più sufficiente in senso per lo meno relativo, e pre-

cisamente in rapporto al preteso ambito di potenza della struttura statale. Infatti soltanto la forma burocratica dell'esercito rendeva possibile la costituzione di eserciti professionali permanenti, quali sono necessari sia per la pacificazione durevole di grandi stati territoriali che per la condotta di una guerra contro nemici molto lontani, specie al di là del mare. Anche la specifica disciplina militare e l'addestramento tecnico è normalmente capace di piena espansione, per lo meno nel suo moderno elevato livello, soltanto nell'esercito burocratico.

La burocratizzazione dell'esercito si è storicamente compiuta ovunque in modo parallelo al trasferimento del servizio militare, che prima aveva costituito un privilegio onorifico dei possidenti, anche ai nulla-tenenti — i quali potevano essere connazionali, come negli eserciti dei capitani romani della tarda Repubblica e dell'Impero, e negli eserciti moderni fino al secolo XIX, oppure anche stranieri, come negli eserciti assoldati di tutte le epoche. Accanto ai motivi ovunque cooperanti a questo processo, cioè alla crescente densità della popolazione e all'aumento di intensità e di impegno del lavoro economico — da cui deriva l'« indisponibilità » per gli scopi di guerra degli strati acquisitivi — esso avanza in modo tipico di pari passo con l'aumento della civiltà materiale e spirituale. Prescindendo dalle epoche di grandi slanci ideologici, non soltanto l'attitudine ma anche l'inclinazione degli strati possidenti dotati di cultura raffinata, e talvolta cittadina, per il grossolano lavoro della guerra del soldato comune, è di solito scarsa; mentre la qualificazione e l'inclinazione alla professione di ufficiale, quando le altre circostanze siano eguali, sono di solito più caratteristiche degli strati possidenti della campagna incolta. Soltanto quando la crescente possibilità dell'impiego di macchine nell'impresa bellica esige dai comandanti qualità « tecniche », si giunge ad un equilibrio. La burocratizzazione dell'impresa bellica può configurarsi in forma di capitalismo privato, al pari che in ogni altro mestiere. Specialmente in Occidente, la creazione e l'amministrazione di eserciti sul modello del capitalismo privato costituivano la regola negli eserciti assoldati, anche se in forme molto diverse, fino alla soglia del secolo XIX. Nella guerra dei Trent'anni, nel Brandemburgo, il soldato stesso era per lo più ancora proprietario dei mezzi materiali del suo mestiere — armi, cavalli, vestiario — sebbene in effetti glieli fornisse già lo stato in qualità, per così dire, di « provveditore ». Nell'esercito permanente della Prussia, più tardi, il comandante di compagnia era proprietario di quei mezzi bellici materiali, e soltanto dopo la pace di Tilsit si ebbe la definitiva concentrazione dei mezzi di impresa nelle mani dello stato, e al tempo stesso la generale realizzazione delle uniformi che prima — finché ai singoli reparti non erano « conferite » determinate uniformi da parte del re, cosa che accadde per la prima volta nel 1620 per la guardia del corpo, e poi più spesso sotto Federico II — erano affidate in larga misura all'arbitrio del comandante del reggimento. Per esempio, concetti come quelli di « reggimento » da una parte e di « battaglione » dall'altra avevano perciò ancora nel secolo XVIII un senso completamente diverso: soltanto quest'ultimo costituiva (come oggi è per entrambi) un'unità tattica, mentre il primo era un'unità di impresa economica

creata ad opera della posizione « imprenditoriale » del comandante. Le intraprese « ufficiose » di guerra navale (come le *maonae* genovesi) e la creazione di eserciti appartengono alle prime « imprese di rischio » del capitalismo privato con ampia struttura burocratica. La loro « statalizzazione » ha in ciò un parallelo moderno in quella delle ferrovie (già dall'inizio controllate dallo stato).

La burocratizzazione dell'amministrazione procede in modo assolutamente eguale in altre sfere, insieme alla concentrazione dei mezzi di impresa. L'antica amministrazione di satrapi e di governatori, al pari dell'amministrazione mediante appaltatori o acquirenti degli uffici, e soprattutto l'amministrazione ad opera di personale feudale, vengono decentralizzando i mezzi oggettivi di impresa: il fabbisogno locale della provincia, compresi i costi dell'esercito e dei funzionari subalterni, viene di regola sostenuto anzitutto con le entrate locali, e soltanto il rimanente perviene alla cassa centrale. Il funzionario infeudato amministra di tasca propria. Lo stato burocratico porta invece le spese complessive dell'amministrazione statale sul suo bilancio e dota le istanze inferiori di mezzi di impresa correnti, regolandone e controllandone l'utilizzazione. Per l'« economicità » dell'amministrazione ciò riveste lo stesso significato della grande impresa centralizzata di tipo capitalistico.

Anche nel campo dell'impresa di ricerca scientifica e di insegnamento, la burocratizzazione negli « istituti » universitari già esistenti (il primo esempio di grande impresa fu il laboratorio di Liebig a Giessen) è in funzione della crescente necessità di mezzi materiali di impresa che, mediante la loro concentrazione nelle mani del direttore privilegiato dallo stato, separa la massa dei ricercatori e dei docenti dai loro « mezzi di produzione », così come l'impresa capitalistica separa i lavoratori dai loro.

Se, nonostante l'indubbia superiorità tecnica della burocrazia, questa è stata ovunque il prodotto di uno sviluppo relativamente tardo, ciò è dovuto ad una serie di ostacoli che scomparvero soltanto in determinate condizioni sociali e politiche.

6. L'organizzazione burocratica è infatti di regola giunta al potere sulla base di un livellamento, almeno relativo, delle differenze economiche e sociali, nell'importanza che esse rivestono per l'esercizio delle funzioni amministrative. In particolare essa è un inevitabile fenomeno collaterale della moderna democrazia di massa, in antitesi all'auto-amministrazione democratica di piccole unità omogenee; e ciò in primo luogo come conseguenza del suo principio caratteristico, cioè dell'astratto vincolo alla regola dell'esercizio del potere. Questo deriva infatti dalla pretesa di « egua-

gianza giuridica » in senso personale e oggettivo, che aborre il « privilegio » e rifiuta in linea di principio una soluzione « caso per caso ». Ma esso deriva anche dalle condizioni sociali del suo sorgere. Ogni amministrazione non burocratica di una formazione sociale quantitativamente grande riposa, in qualche modo, sul fatto che un privilegio esistente di carattere sociale, materiale o onorifico, viene collegato con le funzioni e i doveri dell'amministrazione. Di regola ne consegue che lo sfruttamento economico o anche « sociale », diretto e indiretto, della posizione che ogni tipo di attività amministrativa conferisce ai suoi titolari, rappresenta la ricompensa per la sua assunzione. La burocratizzazione e la democratizzazione comportano perciò entro l'amministrazione statale, nonostante il loro carattere normalmente « più economico » nei confronti di quelle forme, un incremento delle spese pure delle casse pubbliche. Fino in tempi recenti, nella Prussia orientale, la cessione di quasi tutta l'amministrazione locale e della giurisdizione inferiore ai proprietari fondiari fu il modo più economico — almeno dal punto di vista delle casse statali — di copertura dei bisogni dell'amministrazione. Lo stesso avviene per l'amministrazione dei giudici di pace in Inghilterra. La democrazia di massa, che elimina nell'amministrazione i privilegi feudali, patrimoniali e — almeno nelle intenzioni — plutocratici, deve porre necessariamente un lavoro professionale ricompensato al posto della precedente amministrazione dei notabili, concepita come professione secondaria. Ciò vale non soltanto per le formazioni statali. Non è un caso che proprio i partiti democratici di massa (in Germania la social-democrazia e il movimento contadino, in Inghilterra la democrazia del *caucus* di Gladstone e Chamberlain, organizzata per la prima volta a Birmingham a partire dal 1870, ed in America entrambi i partiti dopo l'amministrazione di Jackson) abbiano rotto nel modo più completo, nella loro organizzazione di partito, con il tradizionale ceto di notabili dominante nei vecchi partiti conservatori, ma ancora sovente nei vecchi partiti liberali, e poggianti su relazioni personali e sulla considerazione personale — per organizzarsi in modo burocratico sotto la guida di funzionari di partito, di segretari professionali di partito, di sindacato e così via. In Francia il tentativo di una rigida organizzazione dei partiti politici, sulla base di un sistema elettorale costringitivo, naufragò sempre contro la resistenza delle cerchie dei notabili locali contro la burocratizzazione di partito che, espandendosi nell'intero paese, avrebbe alla lunga spezzato inevitabilmente la loro influenza. Infatti ogni progresso di una tecnica elettorale che proceda a calcolare semplicemente con le cifre — come, almeno nei grandi stati, il sistema elettorale proporzionale — com-

porta una rigida organizzazione burocratica inter-locale dei partiti, e perciò il crescente potere della burocrazia di partito e della disciplina, con esclusione delle cerchie dei notabili. Entro la stessa amministrazione statale, il progresso della burocratizzazione in Francia, nell'America settentrionale, ed ora in Inghilterra, si pone chiaramente come un fenomeno parallelo alla democrazia. Bisogna naturalmente tener presente che il termine « democratizzazione » può condurre in errore: il *δημος*, nel senso di una massa inarticolata, non si amministra mai esso stesso nei grandi gruppi, ma viene amministrato, e muta soltanto il tipo di selezione dei capi dominanti dell'amministrazione e la misura dell'influenza che esso — o piuttosto altre cerchie di persone del suo ambito — è in grado di esercitare, per mezzo dell'influenza di una cosiddetta « opinione pubblica », sul contenuto e sulla direzione dell'attività amministrativa. La « democratizzazione », nel senso qui inteso, non deve significare un aumento necessario di partecipazione attiva dei dominati al potere entro la formazione sociale in questione. Questa partecipazione può conseguire, ma non consegue necessariamente, al processo di cui si è parlato. Si deve piuttosto richiamare esplicitamente che il concetto politico della democrazia deriva dall'« eguaglianza giuridica » dei dominati ancora questi postulati:

1) l'impedimento dello sviluppo di un « ceto di funzionari » chiuso, nell'interesse della generale apertura degli uffici;

2) la minimizzazione del loro potere di signoria, nell'interesse dell'espansione quanto più ampia possibile della sfera di influenza dell'« opinione pubblica » — tendendo, quando è possibile, a brevi periodi di durata in carica mediante elezione revocabile, senza vincolo alla qualificazione specialistica. Perciò essa entra inevitabilmente in contrasto con le tendenze alla burocratizzazione che ha suscitato — in seguito alla sua lotta contro il potere dei notabili. L'espressione generalmente imprecisa di « democratizzazione » non è qui considerata nel senso di intendere la minimizzazione del potere il più possibile « diretto » del *δημος* — cioè, praticamente, dei suoi capi occasionali di partito. Decisivo è piuttosto esclusivamente il livellamento dei dominati di fronte al gruppo dominante, organizzato burocraticamente, che da parte sua può possedere di fatto, e spesso anche formalmente, una posizione assolutamente autocratica.

La distruzione della posizione dell'antica nobiltà fondiaria mediante il regolamento del *Miestnicestvo* (ordinamento di rango), e la mescolanza che ne è derivata tra l'antica nobiltà e la nobiltà di servizio, ha rappresentato

in Russia un caratteristico fenomeno transitorio nello sviluppo verso la burocratizzazione. La valutazione del rango in base al numero degli esami sostenuti e alla qualificazione di ufficio così conferita, costituisce in Cina qualcosa di simile, con conseguenze che, almeno teoricamente, sono ancora più nette. In Francia, la Rivoluzione e, in maniera decisiva, il bonapartismo hanno reso onnipotente la burocrazia. Nella Chiesa cattolica l'eliminazione prima delle forze intermedie feudali e poi anche di tutte quelle forze locali autonome — iniziata da Gregorio VII e conclusa dal Concilio di Trento e dal Concilio Vaticano, e infine dalle disposizioni di Pio X — e la loro trasformazione in puri funzionari dell'autorità centrale, connessa con il continuo incremento dell'importanza di fatto dei curati, formalmente del tutto dipendenti, che è fondata soprattutto sull'organizzazione in partito politico del Cattolicesimo, costituisce un precorrimiento della burocrazia e al tempo stesso della democratizzazione per così dire « passiva », cioè del livellamento dei dominati. La sostituzione dell'esercito di notabili fondato sull'auto-equipaggiamento con un esercito burocratico rappresenta ovunque un processo di democratizzazione « passiva », nel senso in cui lo è ogni istituzione di una monarchia militare assoluta al posto dello stato feudale o della repubblica di notabili. Ciò vale anche, in linea di principio, nonostante tutti gli aspetti particolari, già per lo sviluppo statale in Egitto. La burocratizzazione dell'amministrazione delle province nel principato romano, ad esempio nel campo dell'amministrazione tributaria, procede di pari passo con l'eliminazione della plutocrazia di una classe di capitalisti che era preponderante nella repubblica, e in conclusione dello stesso capitalismo antico.

È chiaro che a questi sviluppi « democratizzanti » hanno cooperato quasi sempre condizioni economiche di qualche tipo. Molto spesso si riscontra il sorgere economicamente condizionato di nuove classi, sia di carattere plutocratico o piccolo-borghese o proletario, che chiamano in aiuto o producono o richiamano in vita una potenza politica, la quale può configurarsi in forma legittima o cesaristica, per conseguire mediante il suo aiuto vantaggi economici o sociali. Ma d'altra parte sono egualmente possibili, e storicamente provati, casi nei quali l'iniziativa proveniva « dall'alto » ed era di natura puramente politica, e traeva il suo vantaggio da situazioni politiche, precisamente anche di politica estera, servendosi delle antitesi di carattere economico e sociale e degli interessi di classe soltanto come mezzo per il suo scopo di potenza puramente politica, rompendo a tal fine il loro equilibrio quasi sempre labile e chiamando in lotta le loro latenti contrapposizioni di interesse. È difficile poter asserire in proposito qualcosa di generale. — La misura e il modo in cui i fattori economici vi hanno contribuito è molto diverso, come anche il tipo di influenza delle relazioni politiche di potenza. Nell'antichità greca il passaggio alla guerra disciplinata degli opliti, e inoltre in Atene la crescente importanza della flotta, è stato il fondamento della conquista della potenza politica da parte di quegli strati della

popolazione sui quali ricadeva il peso dell'esercito. Già a Roma, però, lo stesso sviluppo scosse soltanto temporaneamente e in apparenza il potere della nobiltà di ufficio. Il moderno esercito di massa è stato ovunque il mezzo per rompere la potenza dei notabili, però è rimasto una leva di democratizzazione non già attiva, ma semplicemente passiva. Ad ogni modo qui contribuisce il fatto che, mentre l'antico esercito di cittadini si fondava economicamente sull'autoequipaggiamento, quello moderno si fonda su una copertura burocratica del fabbisogno.

Che la penetrazione della struttura burocratica poggiasse sulla sua superiorità « tecnica », conduce anche qui, come nell'intero campo della tecnica, al fatto che questo avanzamento si compia nel modo più lento dove le forme strutturali più antiche funzionano con un adeguamento tecnico particolarmente sviluppato ai bisogni esistenti. Ciò si è verificato ad esempio nell'amministrazione di notabili in Inghilterra, la quale ha perciò ceduto più lentamente alla burocratizzazione, ed è soltanto ora in procinto di soccombere in parte. Questo è un fenomeno eguale a quello per cui un'illuminazione a gas o una ferrovia a vapore che siano molto sviluppate, ed abbiano a disposizione grandi capitali, presentano ostacoli più forti all'elettrificazione che non paesi che si aprono ad essa come terre completamente vergini.

La burocrazia, una volta che sia pienamente realizzata, costituisce una delle formazioni sociali più difficilmente abbattibili. La burocratizzazione è il mezzo specifico per trasformare un « agire di comunità » in un « agire sociale » ordinato razionalmente. Come strumento dell'« associazione » delle relazioni di potere, essa fu ed è perciò un mezzo di potenza di primissimo ordine per chi dispone dell'apparato burocratico. Infatti, rimanendo eguali tutte le altre possibilità, l'« agire sociale » ordinato e diretto sistematicamente è superiore ad ogni « agire di massa » o anche ad ogni « agire di comunità » che si contrapponga ad esso. Quando la burocratizzazione dell'amministrazione sia completamente realizzata, si è creata così una forma pratica, ed altrettanto infrangibile, delle relazioni di potere. Il singolo funzionario non può sottrarsi all'apparato nel quale è inserito. Il funzionario di professione — in antitesi ai « notabili » che amministrano in posizione di professione secondaria o onoraria — è incatenato alla sua attività con la sua intera esistenza materiale e ideale. Nella grande maggioranza dei casi, egli è soltanto un membro incaricato di compiti specializzati, entro un meccanismo che può essere mosso o arrestato soltanto dalle autorità supreme ma (normalmente) non da lui, che funziona senza sosta e che gli prescrive una tabella di marcia vincolante. Per questo egli è soprattutto pronò alla comunità di interessi di tutti i funzionari inseriti in questo mecca-

nismo, affinché questo continui a funzionare e perduri il potere esercitato associativamente. D'altra parte i dominati non possono fare a meno né sostituire l'apparato burocratico di potere già esistente, dato che esso si fonda su una sintesi sistematica di preparazione specialistica, di divisione specializzata del lavoro e di disposizione stabile a funzioni individuali abituali e padroneggiate con virtuosismo. Se l'apparato interrompe il suo lavoro, o se questo viene impedito con la forza, ne deriva un caos che molto difficilmente può essere sottoposto a controllo improvvisando un surrogato da parte dei dominati. Ciò vale in modo assolutamente eguale nel campo dell'amministrazione pubblica come in quello dell'amministrazione economica privata. Cresce sempre di più il vincolo del destino materiale delle masse al continuo corretto funzionamento delle organizzazioni capitalistiche private, ordinate sempre più in modo burocratico, e il pensiero che sia possibile la loro eliminazione diventa perciò sempre più utopistico. Gli « atti » da una parte e dall'altra la disciplina dei funzionari alla precisa obbedienza entro la loro attività abituale, diventano sempre più, nell'impresa pubblica come in quella privata, il fondamento di ogni ordinamento; ma ciò vale soprattutto per la « disciplina », per quanto importante sia la conformità agli atti dell'amministrazione. L'ingenua concezione del bakuninismo, di poter annientare mediante la distruzione degli atti la base dei « diritti acquisiti » e il « potere », dimentica che la disposizione degli uomini a osservare le norme e i regolamenti abituali continua a esistere indipendentemente dagli atti. Ogni riordinamento di truppe sconfitte e disperse, e anche ogni restaurazione di un ordinamento amministrativo distrutto da rivolte, dal panico o da altre catastrofi, si realizza mediante un appello a quella disposizione inculcata, da una parte nei funzionari e dall'altra nei dominati, ad inserirsi con obbedienza in quegli ordinamenti; se ha successo, l'appello fa semplicemente « scattare di nuovo » il meccanismo distrutto. La necessità oggettiva dell'apparato già esistente, connesso alla sua « impersonalità », comporta d'altra parte il fatto che esso si trovi facilmente disposto — in antitesi agli ordinamenti feudali, fondati sulla reverenza personale — a lavorare per chiunque abbia saputo impadronirsi del potere nei suoi confronti. Un sistema di funzionari ordinato razionalmente continua, quando il nemico occupa il territorio, a funzionare in modo inappuntabile nelle sue mani con il semplice mutamento degli organi supremi, dato che è interesse di tutti i partecipanti — compreso anzitutto lo stesso nemico — che ciò avvenga. Dopo che Bismarck, nel corso del suo lungo potere, aveva ridotto tutti i suoi colleghi di ministero, con l'eliminazione di tutti gli uomini di stato

indipendenti, in uno stato di dipendenza burocratica incondizionata, al momento delle sue dimissioni dovette con meraviglia constatare che questi continuavano ad esercitare le loro funzioni come se fosse stato cambiato non il geniale signore e creatore di queste creature, ma una qualsiasi figura con un'altra del meccanismo burocratico. In Francia, nonostante tutti i mutamenti di potere che si ebbero dopo il primo Impero, l'apparato di potere rimase essenzialmente lo stesso. Tale apparato, ogni volta che dispone dei moderni mezzi di comunicazione e di trasmissione (telegrafo), rende sempre più impossibile, sia da un punto di vista puramente tecnico che mediante la sua struttura interna completamente razionalizzata, una « rivoluzione » intesa nel senso di una creazione violenta di formazioni di potere assolutamente nuove; ed esso — come la Francia mostra in modo classico — ha sostituito alle « rivoluzioni » i « colpi di stato », e infatti tutte le trasformazioni si sono avute in questa forma.

È chiaro che l'organizzazione burocratica di una formazione sociale, e in particolare di una formazione politica, può avere e di regola ha conseguenze economiche di vasta portata. Ma quali? — Ciò dipende naturalmente dalla distribuzione della potenza economica e sociale nel caso singolo, e specialmente dal posto che occupa il meccanismo burocratico nel suo sorgere, cioè dalla direzione che gli imprimono le potenze che se ne servono. Il risultato è stato molto spesso una distribuzione cripto-plutocratica della potenza. Dietro alle organizzazioni burocratiche di partito, in Inghilterra e specialmente in America, stanno di regola i mecenati di partito che le finanziano e cercano con ciò di influire ampiamente su di esse. Per esempio, è abbastanza noto il mecenatismo delle birrerie in Inghilterra, della cosiddetta industria pesante e dell'associazione industriale dell'*Hansabund* con i loro fondi elettorali in Germania. Nell'epoca moderna anche la burocratizzazione e il livellamento sociale entro le formazioni politiche, specialmente statali, in connessione con la distruzione dei privilegi locali e feudali che si opponevano ad essi, sono tornati molto spesso a vantaggio degli interessi del capitalismo, e sovente sono stati realizzati in collegamento con esso. Così è avvenuto nella grande alleanza storica della potenza assoluta dei principi con gli interessi capitalistici. Infatti, in generale, un livellamento giuridico e la distruzione delle docili formazioni locali dominate dai notabili estendono lo spazio di movimento del capitalismo. D'altra parte ci si deve anche aspettare un effetto della burocratizzazione che viene incontro all'interesse piccolo-borghese ad assicurare il « sostentamento » tradizionale, o anche un effetto di socialismo statale che limita le possibilità di guadagno — come si è avuto in svariati

casi storicamente importanti, specialmente nell'antichità, e come forse si avrà anche presso di noi nello sviluppo futuro. L'effetto molto diverso di un'organizzazione politica assai simile, almeno in linea di principio, nell'Egitto del Regno faraonico, e in seguito nell'età ellenistica e poi nell'epoca romana, mostra le possibilità molto differenti di significato economico della burocratizzazione, a seconda della direzione delle componenti per altro verso presenti. Il semplice fatto della presenza di un'organizzazione burocratica non dice ancora nulla di univoco sulla concreta direzione della sua azione economica, sempre in qualche modo esistente — e in ogni caso non dice quanto indica invece sulla sua azione sociale, almeno relativamente livellatrice. Anche a questo proposito si deve ricordare che la burocrazia in quanto tale è uno strumento di precisione che può porsi a disposizione di interessi di potere molto diversi, sia puramente politici che puramente economici, come di qualsiasi altro tipo. Perciò non si deve esagerare, per quanto esso sia tipico, il suo processo parallelo alla democratizzazione. Anche gli strati feudali detentori del potere hanno assunto tale strumento, in certe circostanze, al loro servizio; ed è esistita e si è anche ripetutamente realizzata la possibilità — come nel principato romano e anche in alcune formazioni statali di forma assolutistica — che una burocratizzazione dell'amministrazione si sia collegata di proposito con formazioni di ceto, oppure si sia amalgamata in virtù del potere dei raggruppamenti di potenza sociale già esistenti. Le riserve esplicite degli uffici a favore di determinati ceti sono molto frequenti, e lo sono ancora di più in linea di fatto. La democratizzazione, sia reale che forse soltanto formale, della società nel suo complesso — intesa nel senso moderno della parola — è in effetti un terreno particolarmente favorevole per i fenomeni di burocratizzazione, ma non l'unico possibile: essi promuovono soltanto il livellamento dei poteri che incontrano nel campo che aspirano a occupare nel caso singolo. Ed occorre tener presente il fatto che già abbiamo incontrato, e che dovremo esaminare ancora ripetutamente, che la « democrazia » in quanto tale — nonostante e a causa delle sue inevitabili ma non volute esigenze di burocratizzazione — è avversaria del « potere » della burocrazia, e perciò crea, in certe circostanze, falle e ostacoli molto sensibili all'organizzazione burocratica. Si deve sempre osservare cioè in quale direzione specifica la burocratizzazione procede nel singolo caso storico.

Deve perciò rimanere indeciso se proprio gli stati moderni, la cui burocratizzazione progredisce ovunque, mostrino senza eccezione un aumento universale della potenza della burocrazia.

entro la struttura statale. Il fatto che l'organizzazione burocratica sia il mezzo tecnicamente più sviluppato di potenza nelle mani di colui che ne dispone, non dice ancora nulla circa il peso che la burocrazia come tale può fornire alle sue concezioni entro la formazione sociale in questione. E anche la crescente « indispensabilità » di un corpo di funzionari gonfiato fino a raggiungere cifre di milioni, è decisiva a questo proposito così poco come, ad esempio — in base all'opinione di parecchi rappresentanti del movimento proletario — l'indispensabilità del proletariato è determinante per la misura della sua posizione di potenza sociale ed economica. Quando il lavoro degli schiavi era dominante, dato che i liberi in tali condizioni rifiutano di solito il lavoro come disonorevole, gli schiavi, che almeno per questo erano « indispensabili », avrebbero dovuto assumere una posizione di potenza di tal genere. Se la potenza della burocrazia in quanto tale cresce, è una questione che non deve essere decisa *a priori* su tali basi. L'intervento degli interessati, oppure di altri che non sono funzionari specializzati, o viceversa di rappresentanti laici non specialisti, la creazione di organi deliberativi di tipo parlamentare o rappresentativo in altro modo o professionale, siano essi locali o inter-locali o centrali, sembra contraddire direttamente la sua potenza. Determinare nei particolari quanto questa apparenza sia verità, spetta ad un altro capitolo piuttosto che a questa considerazione puramente formale e casistica. Qui si può asserire in linea generale soltanto quanto segue.

La posizione di potenza della burocrazia nel suo pieno sviluppo è sempre molto grande, e in condizioni normali è predominante. Sia che il « detentore del potere » che essa serve sia un « popolo » munito dell'arma dell'« iniziativa legislativa », del *referendum* e del licenziamento dei funzionari, oppure un parlamento, eletto su base più o meno aristocratica o « democratica », armato del diritto o dell'uso di fatto del « voto di sfiducia », oppure un collegio aristocratico che per diritto o in linea di fatto si completa da sé, oppure un presidente eletto dal popolo o un monarca ereditario « assoluto » o « costituzionale » — in ogni caso tale detentore del potere, nei confronti dei funzionari qualificati che si trovano nell'amministrazione, è nella situazione del « dilettante » nei confronti dello « specialista ». Ogni burocrazia cerca di accrescere questa superiorità del sapere professionale mediante il segreto delle sue cognizioni e intenzioni. L'amministrazione burocratica è per tendenza un'amministrazione con esclusione della pubblicità. La burocrazia protegge dalla critica, per quanto può, ciò che essa conosce e ciò che essa fa. Le autorità ecclesiastiche prussiane minacciano sanzioni disciplinari nel

caso che le loro ordinanze o altre istruzioni inviate ai parroci siano fatte conoscere ad estranei, in quanto con ciò viene « attribuita » a costoro la possibilità di una critica. I funzionari contabili dello Scià persiano fecero della compilazione del bilancio un'arte segreta, servendosi di una scrittura segreta. La statistica ufficiale prussiana pubblica in generale soltanto ciò che non può essere dannoso per le intenzioni della burocrazia che ha in mano la potenza. La tendenza a conservare il segreto deriva per certi campi amministrativi dalla loro natura oggettiva, e ciò ovunque si tratta degli interessi di potenza verso l'esterno della formazione di potere in questione — sia nei confronti dei concorrenti economici di un'impresa privata che, nelle formazioni politiche, di formazioni politiche straniere e potenzialmente avversarie. Il lavoro della diplomazia, affinché possa avere successo, può essere controllato pubblicamente soltanto in senso e in misura molto limitati. Con la crescente importanza di ciò che è puramente tecnico, l'amministrazione militare deve attenersi sempre più al segreto sui suoi provvedimenti più importanti. I partiti politici non procedono diversamente, e invero, nonostante ogni pubblicità dei congressi cattolici e dei congressi di partito, ciò si verifica sempre di più col crescere della burocratizzazione della impresa di partito. La politica commerciale porta, per esempio in Germania, a rendere segrete le statistiche della produzione. Ogni posizione di lotta delle formazioni sociali verso l'esterno opera sempre, in quanto tale, nel senso di un rafforzamento della posizione dei poteri che sono in possesso della potenza. Ma il puro interesse di potenza della burocrazia come tale agisce ben oltre questi piani, in cui il mantenimento del segreto è motivato in modo puramente oggettivo. Il concetto di « segreto di ufficio » è la sua scoperta specifica, e niente è difeso da essa con tanto fanatismo come questa attitudine che non può essere motivata, al di fuori di quei campi specificamente qualificati, in modo oggettivo. Se la burocrazia si contrappone a un parlamento, essa lotta con sicuro istinto di potenza contro ogni tentativo che questo compie per procurarsi con mezzi propri (per esempio con il cosiddetto « potere di inchiesta ») nozioni specialistiche dagli interessati: un parlamento male informato, e perciò impotente, è naturalmente gradito alla burocrazia — nella misura in cui quella ignoranza sia compatibile con i suoi propri interessi. Anche il monarca assoluto, e in un certo senso proprio lui soprattutto, è impotente di fronte alla superiorità della specializzazione burocratica. Tutte le energiche disposizioni di Federico il Grande sulla « abolizione della servitù della gleba » deviarono, per così dire, nella loro realizzazione, poiché il meccanismo di ufficio le ignorò

semplicemente come trovate dilettantesche di occasione. Il monarca costituzionale, quando si trova d'accordo con una parte socialmente importante dei dominati, ottiene molto spesso un'influenza più rilevante sull'andamento all'amministrazione — che diventa anche per lui più controllabile, in seguito alla pubblicità almeno relativa della critica ad essa rivolta — che non il monarca assoluto, il quale deve fare affidamento soltanto sulle informazioni della burocrazia stessa. Lo Zar russo dell'antico regime era raramente in grado di realizzare stabilmente anche la cosa che fosse più lievemente sgradita alla sua burocrazia, e urtasse contro gli interessi di potenza di questa. I suoi ministeri, sottoposti direttamente a lui nella sua qualità di signore autonomo, formavano — come ha giustamente rilevato LEROY-BEAULIEU — un conglomerato di satrapie, che si combattevano tra loro con tutti i mezzi dell'intrigo personale, e che in particolare si bombardavano in permanenza con voluminosi « memoriali », di fronte ai quali, in quanto dilettante, il monarca era impotente. La concentrazione della potenza della burocrazia centrale in una sola mano, inevitabile con ogni passaggio al costituzionalismo, e la sua subordinazione a un capo monocratico, cioè al presidente del consiglio dei ministri, nelle cui mani deve passare tutto ciò che perviene ai monarchi, pone in larga misura questi ultimi sotto la tutela del capo della burocrazia; e contro di esso lottò Guglielmo II nel suo noto conflitto con Bismarck, per dover però ben presto ritirare il suo attacco a tale principio. Sotto il dominio del sapere specializzato, la influenza reale del monarca può acquistare continuità soltanto con il continuo contatto, diretto sistematicamente dalle autorità centrali della burocrazia, con i capi di questa. Nello stesso tempo, il costituzionalismo vincola la burocrazia e il detentore del potere in una comunità di interessi contro la pretesa di potenza dei capi di partito nei parlamenti. Ma il monarca costituzionale è completamente impotente contro la burocrazia quando non ha alcun appoggio in parlamento. In Germania, la caduta dei « grandi del regno », cioè dei ministri e dei più alti funzionari statali prussiani, ancora nel novembre 1918 ha portato un monarca in una situazione quasi simile a quella che si ebbe, in modo corrispondente, sul terreno dello stato feudale nell'anno 1056. Questa è pur sempre un'eccezione. Infatti la posizione di potenza del monarca nei confronti dei funzionari burocratici, dato che esistono sempre degli aspiranti ad un avanzamento, mediante i quali egli può facilmente sostituire gli incomodi funzionari indipendenti, è in complesso molto più forte di quanto era nello stato feudale, e anche nello stato patrimoniale « stereotipizzato ». Soltanto i funzionari economicamente indipendenti, cioè

appartenenti agli strati possidenti, possono permettersi, a parità di circostanze, di rischiare la perdita dell'ufficio: il reclutamento dagli strati privi di possesso rafforza oggi come non mai la potenza dei detentori del potere. Soltanto i funzionari che appartengono ad uno strato socialmente influente, sui quali il monarca crede di poter contare come sostegno della sua persona (come in Prussia i cosiddetti *Kanalrebellen*), possono paralizzare del tutto, in modo durevole, la sua volontà.

Alla conoscenza oggettiva della burocrazia è superiore soltanto l'esperienza degli interessati economici privati nel campo della « economia ». Ciò accade in quanto per essi la precisa conoscenza dei fatti sul loro terreno è una questione diretta di resistenza economica: in una statistica ufficiale gli errori non hanno alcuna conseguenza economica diretta per i funzionari che ne sono responsabili, mentre gli errori nei calcoli di un'impresa capitalistica provocano ad essa delle perdite, e forse ne provocano la fine. Ed anche il « segreto » è custodito, come mezzo di potenza, in modo ancor più segreto nel libro mastro di un imprenditore che non negli atti degli organi di autorità. Appunto perciò l'influenza degli organi di autorità sulla vita economica, ai primordi del capitalismo, è vincolata in limiti così ristretti e i provvedimenti dello stato in questo campo deviano così spesso su binari imprevisi e inosservati, oppure vengono resi illusori dalla superiore conoscenza oggettiva degli interessati.

Dato che la preparazione specialistica diventa sempre più il fondamento della posizione di potenza dei titolari degli uffici, è divenuto molto presto oggetto della cura del « detentore del potere » il modo in cui si deve valutare il sapere specialistico, per non abdicare a favore di esso ma per poter preservare la propria posizione di potenza. Con la crescente estensione qualitativa dei compiti dell'amministrazione, e insieme con l'indispensabilità del sapere specialistico, si presenta in modo tipico il fenomeno per cui il detentore del potere non è più soddisfatto dalla consultazione occasionale di singole persone di provata fiducia, o anche da un'assemblea di costoro convocata ad intermittenza nelle situazioni difficili — in questo processo i « consigli di corte » sono un caratteristico fenomeno di transizione — e si circonda di corporazioni permanenti che deliberano e consigliano in modo collegiale (come il *Conseil d'état*, il *Privy Council*, il *Generaldirektorium*, il *Gabinetto*, il *Diwan*, lo *Tsungli-Yamen*, il *Wei wupu* e così via). Naturalmente la loro posizione è molto differente a seconda che essi stessi divengano la suprema autorità amministrativa, oppure che accanto ad esse si ponga un'istanza centrale monocratica o più istanze centrali; e inoltre a seconda del loro procedimento — nel tipo più sviluppato essi siedono, in linea di principio o per finzione, sotto la presidenza del signore. Tutti gli affari importanti, dopo essere stati chiariti in ogni aspetto mediante relazioni e contro-relazioni degli

specialisti in materia e mediante dichiarazioni motivate degli altri componenti, vengono sbrigati mediante una votazione, che una ordinanza del detentore del potere viene poi a sanzionare o a respingere. Questa specie di organi collegiali di autorità rappresenta dunque la forma tipica in cui il detentore del potere, che diviene sempre più un « dilettante », tiene al tempo stesso conto del sapere specializzato e — cosa che per lo più rimane inosservata — mira a difendersi dalla crescente preponderanza di questo sapere e a mantenere la propria posizione di potenza nei suoi confronti. Egli tiene in scacco lo specialista mediante il ricorso ad altri specialisti e, mediante quel circostanziato procedimento, cerca di procurarsi egli stesso un quadro complessivo e la certezza che non gli vengano estorte decisioni arbitrarie. Spesso egli si aspetta la garanzia della propria influenza più alta non tanto dalla sua presidenza personale quanto dai voti scritti che gli vengono presentati. Federico Guglielmo I, la cui effettiva influenza sull'amministrazione fu molto importante, non frequentava personalmente quasi mai le sedute ministeriali disciplinate in modo rigorosamente collegiale, ma dava le sue direttive in merito alle proposte scritte mediante annotazioni in margine o rescritti che venivano consegnati ai ministri dal corriere fuori del « gabinetto » — dopo consultazioni con i funzionari appartenenti al gabinetto, e addetti direttamente al signore. Il gabinetto, contro il quale si rivolge l'odio della burocrazia specializzata e, in caso di insuccessi, la sfiducia dei dominati, si sviluppò così nello stesso modo in Russia, in Prussia e in altri stati, come la fortezza personale nella quale il detentore del potere, in certo qual modo, sfuggiva al sapere specializzato e all'« oggettivazione » dell'amministrazione.

Mediante il principio di collegialità, il detentore del potere cerca inoltre di conseguire una specie di sintesi tra i vari specialisti in un'unità collettiva — con quale risultato, non lo si può dire in generale. Il fenomeno è comune a forme statali molto diverse, dallo stato feudale e patrimoniale fino all'inizio del sistema burocratico. Esso è però tipico del nascente assolutismo dei principi, dove è stato uno dei mezzi più forti per conseguire l'« oggettività » dell'amministrazione e — con la partecipazione di individui privati specialmente influenti — ha consentito anche di congiungere in certa misura l'autorità dei notabili e l'esperienza economica privata con la conoscenza specializzata dei funzionari di professione. Le istanze collegiali furono uno dei primi istituti che promossero lo sviluppo del moderno concetto di « organo di autorità » come formazione permanente, indipendente dalla persona.

Finché la conoscenza specializzata nelle questioni amministrative fu esclusivamente il prodotto di un lungo esercizio empirico e le norme dell'amministrazione non furono date dal regolamento ma da elementi della tradizione, il consiglio degli anziani — spesso con la partecipazione dei sacerdoti, dei « vecchi uomini di stato » e dei notabili — fu in modo tipico la forma adeguata di quelle istanze che inizialmente avevano soltanto una funzione consultiva nei confronti del signore, ma che più tardi, essendo formazioni permanenti rispetto ai mutevoli detentori del potere, spesso si impadronivano della potenza effettiva. Così avvenne per il senato romano e il consiglio veneziano, e lo stesso per l'aeropago ateniese fino al suo abbattimento a favore del potere del « demagogo ». Ma, nonostante molteplici trapassi, le corporazioni che sorgono sul terreno della specializzazione razionale e del dominio del sapere specializzato debbono essere nettamente

distinte come tipo da tali istanze. Esse devono venir distinte d'altra parte anche nei confronti di quei corpi consultivi tratti dall'ambito degli interessati privati, frequenti nello stato moderno, nei quali il nucleo non è costituito né da funzionari né da ex-funzionari. Esse devono infine venir distinte sociologicamente anche dalle istanze collegiali di controllo (consigli dei sindaci) che si trovano nelle odierne formazioni economiche private di tipo burocratico (società per azioni), sebbene queste siano completate non di rado con l'assunzione di notabili provenienti da cerchie di non interessati, sia per la loro conoscenza oggettiva sia come mezzo di rappresentanza e di propaganda. Infatti, di regola, queste formazioni unificano in sé non i titolari di qualche sapere specializzato ma i principali interessati economici, e precisamente le banche che forniscono il denaro all'imprenditore, e che non hanno soltanto una posizione consultiva ma per lo meno di controllo, e molto spesso una posizione effettivamente dominante. Esse sono dunque da equiparare (ma non senza sforzo) alle assemblee dei grandi titolari indipendenti di feudi e di uffici, e di altri interessati socialmente potenti di formazioni politiche patrimoniali o feudali, che a volte sono state effettivamente il precedente dei « consigli » che sorgono in conseguenza della crescente intensità dell'amministrazione, e ancor più spesso il precedente delle corporazioni di ceto.

Il principio di collegialità burocratica si è esteso di regola dall'istanza centrale alle più diverse istanze subordinate. L'amministrazione collegiale, originariamente come forma del potere dei notabili — mediante i « consigli », i « collegi dei magistrati », dei « decurioni » e degli « scabini », originariamente eletti e più tardi almeno in parte cooptati — è di casa, come si è già notato all'inizio, entro le unità localmente compatte, e specialmente in quelle cittadine. Esse sono perciò un elemento normale dell'organizzazione dell'« auto-amministrazione », vale a dire del disbrigo dei compiti amministrativi da parte degli interessati locali sotto il controllo delle istanze burocratiche statali. Gli esempi già ricordati del Consiglio veneziano e, ancor di più, del senato romano, costituiscono una trasposizione della forma del potere dei notabili, che normalmente è consueta sul terreno dei gruppi politici locali, a grandi imperi d'oltremare. Entro lo stato burocratico l'amministrazione collegiale scompare di nuovo, non appena con il progredire dei mezzi di comunicazione e delle esigenze tecniche di amministrazione si presenta con forza prevalente la necessità di decisioni rapide e univoche, insieme agli altri motivi già esaminati che premono verso la piena burocrazia e verso la monocrazia. Essa scompare però non appena lo sviluppo delle istituzioni parlamentari e, di solito nello stesso momento, l'aumento e la pubblicità della critica dall'esterno fanno apparire la compatta unitarietà nella direzione dell'amministrazione come un elemento più importante, dal punto di vista degli interessi del signore, rispetto alla fondatezza nella preparazione delle loro decisioni. In Francia il sistema razionalizzato dei ministri specializzati e dei prefetti possiede, nelle condizioni di vita moderna, notevoli possibilità di respingere ovunque le vecchie forme — anche se completato presumibilmente mediante l'assunzione, sempre più frequente e a volte anche formalmente disciplinata, di assemblee consultive di interessati tratte dagli strati economicamente e socialmente più influenti. Specialmente quest'ultimo sviluppo, che cerca di porre la conoscenza oggettiva degli interessati al servizio dell'amministrazione razionale tramite funzionari specializzati, ha certamente un im-

portante avvenire, ed accresce ancora di più la potenza della burocrazia. È noto che Bismarck cercò di ricorrere — come mezzo di potenza contro il parlamento — al piano di un « consiglio economico » e che, alla maggioranza che lo rifiutava, e a cui egli non aveva mai concesso il potere di inchiesta secondo il modello del parlamento inglese, rimproverò che essa cercava di impedire, nell'interesse della potenza del parlamento, che la burocrazia diventasse « troppo intelligente ». Non appartiene a questo discorso esaminare più oltre quale posizione potrà essere riservata in futuro, entro l'amministrazione, ai gruppi di interessati.

Soltanto la burocratizzazione dello stato e del diritto contempla in generale anche la possibilità definitiva di una netta distinzione concettuale di un ordinamento giuridico « oggettivo » dai diritti « soggettivi » degli individui, garantiti per mezzo suo — e nello stesso tempo la distinzione del « diritto pubblico », concernente le relazioni degli organi di autorità tra loro e nei confronti dei « sudditi », dal « diritto privato » che regola le relazioni dei singoli dominati tra loro. Essa presuppone la separazione dello « stato », in quanto portatore astratto dei diritti di signoria e creatore delle « norme giuridiche », da tutte le « autorizzazioni » personali dei singoli. Tutte queste concezioni dovevano essere molto distanti dall'essenza della struttura di potere pre-burocratica, specialmente da quella patrimoniale e feudale. Esse erano realizzabili, e vennero realizzate, sul piano delle comunità cittadine non appena esse hanno insediato i titolari degli uffici con un'elezione periodica: il singolo titolare che « esercita » temporaneamente il potere, anche supremo, non è più identico con colui che possiede il potere come « diritto personale ». Ma quella distinzione fu realizzata soltanto dalla completa spersonalizzazione della condotta di ufficio nella burocrazia e dalla sistematizzazione razionale del diritto.

Non possono essere qui analizzati gli effetti culturali di più vasta portata che la penetrazione della struttura burocratica razionale del potere provoca in quanto tale, del tutto indipendentemente dal campo in cui essa interviene. Essa è naturalmente al servizio della penetrazione del « razionalismo » nella condotta della vita. Ma questo concetto consente contenuti molto differenti. In linea del tutto generale si può dire soltanto che lo sviluppo verso l'« oggettività » razionale e verso il « professionismo » e la « specializzazione », con tutti i loro effetti ampiamente ramificati, è stato promosso in modo molto forte dalla burocratizzazione di ogni potere. Qui si può accennare brevemente soltanto a un importante elemento di tale processo, cioè all'influenza sul tipo di educazione e di formazione. Le istituzioni educative continentali in Occidente, e specialmente quelle più alte — le università, i politecnici, le scuole superiori di commercio, i ginnasi ed altre scuole medie — si trovano sotto l'influenza dominante del bisogno di quel tipo di « formazione » che alimenta quelle prove professionali che sono sempre più indispensabili al sistema burocratico moderno, cioè la preparazione specializzata. L'« esame

di qualificazione » nel senso odierno si trovò e si trova anche al di fuori delle formazioni propriamente burocratiche, come oggi nelle « libere » professioni del medico e dell'avvocato, nonché nelle attività organizzate in modo corporativo. Esso non è un fenomeno collaterale indispensabile della burocratizzazione: la burocrazia francese, inglese e americana ne hanno fatto a meno in grande misura o del tutto — e lo sostituiva la preparazione e l'attività nell'impresa di partito. Di fronte all'esame di qualificazione, come di fronte a tutti i fenomeni di burocratizzazione che essa promuove, la « democrazia » si trova in una duplice posizione. Da una parte essa comporta oppure sembra comportare una « selezione » dei qualificati da tutti gli strati sociali, al posto del potere dei notabili; dall'altra essa teme una « casta » privilegiata dagli esami e dal titolo di studio, e lotta per ciò contro di essa. Infine l'esame di qualificazione si trova già anche in epoche pre-burocratiche o semi-burocratiche. La sua prima sede storica è rappresentata di regola dai poteri organizzati in forma prebendale. Aspettative di benefici, inizialmente ecclesiastici — come nell'Oriente islamico e nel Medioevo occidentale — e poi, specialmente in Cina, anche secolari, sono il prezzo tipico per il quale si studia e si sostengono degli esami. Ma in effetti questi esami hanno soltanto in parte un reale carattere di « specializzazione ». — Soltanto la completa burocratizzazione moderna reca l'esame professionale di carattere razionale a diffondersi irresistibilmente. La *Civil Service Reform* ha importato a poco a poco la preparazione e gli esami specializzati in America, ed essa preme (in Europa) dai suoi più importanti posti di incubazione, cioè dalla Germania, verso tutti gli altri paesi. La crescente burocratizzazione dell'amministrazione aumenta di importanza in Inghilterra: il tentativo di sostituzione dell'antico sistema burocratico semi-patrimoniale con quello moderno l'introduce in Cina (al posto del vecchio sistema di esami di tipo completamente diverso); la burocratizzazione del capitalismo, e il suo bisogno di tecnici, di rappresentanti e così via, preparati in modo professionale, lo porta in tutto il mondo. Questo sviluppo viene promosso potentemente soprattutto dal prestigio sociale del titolo di studio conseguito con l'esame di qualificazione, e ciò in misura tanto maggiore quanto questo costituisce d'altra parte una posizione di vantaggio economico. Ciò che fu la prova degli antenati come presupposto della discendenza, della capacità di fondazione e — ovunque la nobiltà è rimasta socialmente potente — anche della qualificazione per gli uffici statali, è oggi il titolo di studio. La configurazione dei titoli di studio dell'università, delle scuole superiori tecniche e di commercio, e soprattutto la richiesta di creare titoli di studio in tutti i campi, serve alla

formazione di un ceto privilegiato negli uffici e nelle amministrazioni contabili. Il suo possesso sorregge la pretesa al connubio con i notabili — ed anche nell'amministrazione privata vengono naturalmente aperte in tal modo possibilità di preferenza per la mano della figlia del principale — all'ammissione nella cerchia in cui vige il « codice d'onore », alla remunerazione « in base al ceto » in luogo della remunerazione in base alla prestazione, ad una carriera garantita e ad una pensione di vecchiaia, ma soprattutto alla monopolizzazione delle posizioni di vantaggio sociale ed economico a favore degli aspiranti muniti di titolo. Quando sentiremo esigere ad alta voce l'introduzione del procedimento disciplinato di formazione e delle prove di qualificazione in tutti i campi, ciò non costituirà naturalmente un'« ansia di cultura » che si sia improvvisamente destata, ma il tentativo di limitare le assunzioni alle cariche, e di monopolizzarle a favore dei possessori di titoli di studio. L'« esame » è oggi il mezzo universale di questa monopolizzazione, e da ciò deriva la sua inarrestabile penetrazione. E poiché il corso di studio necessario per conseguire un titolo di studio causa notevoli spese e impiego di tempo, così quella tendenza significa allo stesso tempo la ritirata dell'ingegno (del « carisma ») a favore del possesso — ed infatti le spese « spirituali » del titolo di studio sono sempre lievi e diminuiscono con la loro quantità. L'esigenza di una condotta di vita cavalleresca nelle antiche qualificazioni di ceto viene oggi sostituita da noi con la partecipazione agli attuali suoi residui nelle associazioni delle scuole superiori che conferiscono titoli di studio, e nei paesi anglosassoni con la partecipazione all'attività sportiva e al *club*. D'altra parte la burocrazia aspira ovunque allo sviluppo di una specie di « diritto all'ufficio » mediante la creazione di un ordinato procedimento disciplinare e l'eliminazione delle disposizioni assolutamente arbitrarie dei « superiori » sul funzionario. Essa cerca di garantirgli la sua carica, la sua carriera ordinata, il suo sostentamento nella vecchiaia; ed in ciò è appoggiata dall'inclinazione « democratica », mirante alla minimizzazione del potere dei dominati i quali credono di poter vedere in ogni indebolimento dell'arbitraria disposizione del signore sui funzionari anche un indebolimento dello stesso potere di signoria. La burocrazia è pertanto, sia negli uffici commerciali che nel servizio pubblico, portatrice di uno specifico sviluppo « di ceto », al pari dei titolari di ufficio del passato che pur si configuravano in modo completamente differente. E si è già fatto riferimento al fatto che queste qualità di ceto vengono di solito valutate in vista dell'utilità tecnica che rivestono per i compiti specifici della burocrazia. Proprio contro questo inevitabile carattere

« di ceto » reagisce però l'aspirazione della « democrazia » a porre, al posto dei funzionari nominati, un'elezione a termine dei funzionari mediante votazione popolare, cioè a sostituire l'arbitraria disposizione del « signore » gerarchicamente sovra-ordinato con la disposizione egualmente arbitraria dei dominati, e quindi del capopartito che li domina.

Il prestigio sociale determinato dal godimento di una certa educazione e di una certa cultura non è affatto specifico del sistema burocratico: è vero invece il contrario. Senonché in altre strutture di potere esso poggia su fondamenti di contenuto essenzialmente diverso: nella struttura di potere feudale, in quella teocratica, in quella patrimoniale, nell'amministrazione inglese di notabili, nell'antica burocrazia patrimoniale cinese, nel potere dei demagoghi delle cosiddette democrazie greche, il fine dell'educazione ed il fondamento della stima sociale — pur con le grandi differenze tra questi casi — non è lo « specialista », ma (per dirlo in una parola) « l'uomo colto ». L'espressione viene qui utilizzata in modo del tutto avalutativo, e soltanto nel senso che il fine dell'educazione era non già una preparazione di tipo specialistico, bensì una qualità della condotta di vita che valeva come « indice di cultura ». La persona colta — a seconda dei casi educata in modo cavalleresco o ascetico oppure in modo letterario (come in Cina), oppure con la ginnastica e la musica (come in Grecia), o ancora secondo il modello del *gentleman* anglosassone convenzionale — esprimeva l'ideale educativo prodotto dalla struttura del potere e dalle condizioni sociali di appartenenza allo strato dei detentori del potere. La qualificazione dello strato dei detentori del potere in quanto tale poggiava su un grado maggiore di « qualità culturale » (nel senso estremamente variabile che viene dato a questo concetto), e non già di sapere specialistico. La preparazione militare, teologica e tecnico-giuridica fu naturalmente curata in ampia misura. Ma nel corso degli studi greci, come in quello medievale ed in quello cinese, il nucleo era costituito da elementi educativi completamente diversi da quelli « utili » in senso specialistico. Dietro a tutte le attuali discussioni sui fondamenti del sistema educativo si nasconde, in qualche luogo decisivo, la lotta dello « specialista » contro il vecchio « uomo di cultura » — condizionata dall'inarrestabile espansione della burocratizzazione a tutte le relazioni pubbliche e private di potere, e dall'importanza sempre crescente del sapere specialistico — la quale penetra in tutte le più riposte questioni culturali.

Nella sua penetrazione, l'organizzazione burocratica non ha dovuto soltanto superare gli ostacoli essenzialmente negativi, già più volte ricordati, che si oppongono al livellamento che essa richiede. Ma con essa si incrociavano e si incrociano forme di struttura amministrativa che poggiano su principi eterogenei, e che in parte erano state già cancellate. Di esse verranno qui presi in esame non tutti i tipi realmente esistenti — cosa che ci porterebbe troppo lontano — ma alcuni principi strutturali particolarmente importanti, che verranno ricondotti ad uno schema il più possibile sempli-

ficato. Esse verranno considerate, anche se non esclusivamente, sotto due prospettive:

1) stabilendo in quale misura sottostanno alla necessità economica, oppure in quale misura vengono per esse create possibilità di sviluppo da parte di altre circostanze, ad esempio di carattere puramente politico, o mediante un'« auto-normatività » inerente alla loro stessa struttura tecnica;

2) determinando se e quali effetti specificamente economici esse producono.

Fin dall'inizio si deve naturalmente tenere ben presente la fluidità e l'intersecarsi di tutti questi principi organizzativi. I loro tipi « puri » sono da considerare semplicemente come casi-limite, particolarmente preziosi e indispensabili per l'analisi, tra cui si è mossa e si muove ancora quella realtà storica che si presenta quasi sempre in forme miste.

La struttura burocratica è stata ovunque un tardo prodotto di sviluppo. Quanto più indietro si risale nel processo storico, tanto più tipica diviene per le forme di potere la mancanza della burocrazia e di un corpo di funzionari. La burocrazia è di carattere « razionale »: la regola, lo scopo, il mezzo, l'impersonalità « oggettiva » dominano la sua condotta. Il suo sorgere e la sua espansione hanno perciò avuto ovunque un senso « rivoluzionario » — che rimane ancora da esaminare — come di solito avviene per la penetrazione del razionalismo in tutti i campi. Essa annientò le forme strutturali di potere che non avevano un carattere razionale in questo senso specifico. Ci dobbiamo dunque chiedere: quali erano queste forme?