

X. AMMINISTRAZIONE DI GRUPPO EXTRA-AUTORITARIA
E AMMINISTRAZIONE MEDIANTE RAPPRESENTANTI

§ 19. - *Essenza e forme della rappresentanza.*

CFR
266
CFR
SSR
23
24

I gruppi sociali possono tendere a ridurre effettivamente i propri poteri di signoria — inevitabili, almeno in una misura minima — che sono connessi alle funzioni esecutive (minimizzazione del potere). Ciò avviene in quanto l'amministrazione agisce semplicemente secondo la volontà, « al servizio » e in rappresentanza dei membri del gruppo. Questo può venir conseguito al massimo grado nei piccoli gruppi sociali — i cui componenti possono essere riuniti nello stesso luogo, si conoscono l'un l'altro e si considerano eguali dal punto di vista sociale; ma è stato tentato anche da gruppi più grandi (soprattutto da gruppi cittadini del passato e da gruppi di circoscrizione territoriale).

I mezzi tecnici più consueti per tale scopo sono:

- a) la breve durata dell'ufficio, possibilmente limitata all'intervallo tra due assemblee dei consociati;
- b) il costante diritto di revoca (recall);
- c) il principio del turno o del sorteggio, di modo che ad ognuno « capita » una volta — e quindi si evita la posizione di potenza del sapere tecnico o della conoscenza dei segreti ufficiali;
- d) il mandato rigorosamente imperativo per la condotta dell'ufficio (competenza concreta e non generale), stabilito dall'assemblea dei consociati;
- e) il dovere rigoroso di rendiconto dinanzi all'« assemblea dei consociati »;
- f) il dovere di presentare all'assemblea (o ad un comitato) ogni questione speciale e non prevista;
- g) il gran numero di uffici secondari, dotati di incarichi speciali;
- h) il carattere di professione secondaria dell'ufficio.

Quando l'apparato amministrativo viene costituito mediante elezione, essa ha luogo in un'assemblea dei consociati. L'amministrazione è essenzialmente orale, documenti scritti si hanno soltanto in quanto debbano essere garantiti in modo autentico dei diritti. Tutte le disposizioni importanti vengono presentate all'assemblea dei consociati.

Fintanto che l'assemblea dei consociati è effettiva,

questa specie di amministrazione, e le altre simili, devono essere definite « democrazia diretta ».

1. Data la loro dimensione, la town-ship nordamericana e il piccolo cantone svizzero (Glarus, Schwytz, i due Appenzell e così via) sono già al limite della possibilità di un'amministrazione mediante « democrazia diretta » (la cui tecnica non richiede un'esplicazione). La democrazia borghese attica, di fatto, superò ampiamente tale limite, e ancora di più il parlamento della città italiana del primo Medioevo. Le unioni, le corporazioni, i gruppi scientifici, accademici e sportivi di ogni specie sono spesso amministrati in tale forma. Essa però è trasferibile anche all'eguaglianza interna di gruppi « aristocratici » di signori che non vogliono lasciar prevalere nessun signore al di sopra di loro.

2. Condizione non essenziale di un gruppo del genere è, accanto alla ristrettezza di luogo o al piccolo numero di persone (o a entrambe, nel caso migliore), anche la mancanza di compiti qualitativi che possano essere assolti soltanto da funzionari professionali qualificati. Tale corpo di funzionari qualificati, anche se si è cercato di tenerlo nella più stretta dipendenza, contiene il germe della burocratizzazione, e soprattutto non può essere costituito o destruito mediante i mezzi di una genuina « democrazia diretta ».

3. La forma razionale della democrazia diretta è intimamente vicina al gruppo primitivo gerontocratico o patriarcale. Anche in questo, infatti, si amministra « al servizio » dei consociati, ma al tempo stesso si verifica un'appropriazione della potenza amministrativa, e di norma un rigoroso vincolo alla tradizione. La democrazia diretta è o può essere un gruppo razionale. I trapassi saranno presi in esame tra breve.

§ 20. - *L'amministrazione di notabili.*

Si debbono chiamare « notabili » quelle persone che:

1) sono in grado, in virtù della loro condizione economica, di agire continuamente all'interno di un gruppo, dirigendolo o amministrandolo — come professione secondaria — senza uno stipendio oppure con uno stipendio onorario o nominale;

2) e godono di una considerazione sociale, fondata non importa su quale base, che dà loro la possibilità di accettare uffici — in una democrazia diretta dapprima volontariamente, in base alla fiducia dei consociati, e poi per tradizione.

Il presupposto indispensabile della posizione dei notabili — in questo significato primario, che è quello di poter vivere per la politica senza dover vivere di essa — è un grado specifico di « disponibilità » rispetto ai propri affari privati. La posseggono partico-

larmente i redditieri di ogni specie — di fondi, di schiavi, di bestie, di case, di titoli. Accanto ad essi sono quei professionisti la cui attività rende particolarmente agevole, come professione secondaria, la gestione degli affari politici: conduttori di lavori stagionali (cioè agricoli), avvocati (dato che essi posseggono un « ufficio ») e svariati tipi di altre libere professioni. In forte misura la posseggono anche i commercianti occasionali di ceto patrizio; in misura minima gli imprenditori industriali privati e i lavoratori. Ogni democrazia diretta tende a diventare « amministrazione di notabili » — da un punto di vista ideale, poiché è particolarmente qualificata per l'esperienza e l'oggettività; da un punto di vista materiale, poiché risulta molto economica, e in alcuni casi addirittura gratuita. Il notevole è in parte in possesso dei mezzi materiali di amministrazione, in quanto utilizza il suo patrimonio come tale; mentre per un'altra parte essi gli vengono forniti dal gruppo.

1. La casistica del corpo dei notabili, per quanto riguarda la loro qualità di ceto, sarà esaminata in seguito. In tutte le società primitive la fonte primaria di esso è la ricchezza, il cui possesso è sufficiente a dare da solo la qualità di « capo » (per le condizioni relative cfr. il cap. IV). In seguito può subentrare la considerazione carismatico-ereditaria o il fatto della disponibilità.

2. In antitesi al turno effettivo che si attua nelle *town-ships* americane, su una base di diritto naturale, l'esame delle liste di funzionari consente di seguire facilmente, nei cantoni svizzeri di democrazia diretta, il ripetersi degli stessi nomi e, ancor di più, delle stesse famiglie. Il fatto della maggiore disponibilità (di fronte alla « cosa offerta ») ha costituito anche entro le comunità germaniche, e nelle città della Germania del Nord, in origine rigorosamente democratiche, una delle fonti di differenziazione dei *meliores* e del patriziato del consiglio.

3. L'amministrazione di notabili si trova in ogni specie di gruppo sociale, per esempio anche nei partiti politici non burocratizzati. Essa significa sempre un'amministrazione estensiva; e perciò, quando esigenze economiche ed amministrative attuali, ed assai urgenti, esigono un'azione precisa, essa risulta « gratuita » per il gruppo sociale, ma talvolta « costosa » per singoli membri di esso.

Sia una genuina democrazia diretta che una genuina amministrazione di notabili falliscono, dal punto di vista tecnico, quando si tratta di gruppi sociali che superano una certa entità per quanto elastica (alcune migliaia di consociati a pieni diritti), o di compiti amministrativi che richiedono da una parte una qualificazione professionale e dall'altra una continuità di direzione. Se si lavora con funzionari tecnici impiegati stabilmente accanto a capi mutevoli, nor-

malmente l'amministrazione cade di fatto nelle mani dei primi, cioè di coloro che esplicano il lavoro, mentre l'intervento degli ultimi conserva un carattere essenzialmente dilettantesco.

Ne costituisce un tipico esempio la situazione dei rettori che, come professione secondaria, amministrano le faccende accademiche, di fronte ai sindaci e, in certe circostanze, ai funzionari di segreteria. Soltanto un autonomo presidente dell'università eletto per lungo tempo (di tipo americano) potrebbe — prescindendo da casi eccezionali — creare un'« autoamministrazione » dell'università che non consista solo in frasi e in pose; e soltanto la vanità dei collegi accademici da una parte e la potenza degli interessi della burocrazia dall'altra si oppongono a trarre queste conseguenze. Altrettanto accade, *mutatis mutandis*, dappertutto.

La democrazia diretta al di fuori dell'ambito del potere e l'amministrazione di notabili esistono in modo genuino finché non sorgono i partiti come formazioni permanenti che si combattono, cercando di appropriarsi degli uffici. Appena ciò si verifica, il duce e l'apparato amministrativo del partito che combatte e vince — non importa con quale mezzo — diventano formazioni di potere pur conservando tutte le forme della precedente amministrazione.

Questa è una forma abbastanza frequente di eliminazione dei vecchi rapporti.