

tardi della Russia. Il mercantilismo nazionale non costrinse nemmeno il punto di partenza dello sviluppo del capitalismo: questo si è piuttosto compiuto in Inghilterra parallelamente alla politica fiscale-monopolistica del mercantilismo, in maniera tale che uno strato di imprenditori, affermandosi indipendentemente dal potere statale, godette dell'appoggio sistematico del parlamento nel secolo XVIII, dopo il crollo della politica fiscale-monopolistica degli Stuart. Per la prima volta si trovarono qui in lotta tra loro il capitalismo irrazionale e il capitalismo razionale — cioè da un lato un capitalismo orientato in vista di possibilità fiscali o coloniali o verso monopoli statali, e dall'altro un capitalismo orientato in vista di possibilità di mercato che venivano ricercate automaticamente, dall'interno, in virtù delle proprie prestazioni mercantili. Il loro punto di incontro era costituito dalla Banca d'Inghilterra. Essa era stata fondata dallo scozzese Paterson, un avventuriero capitalista di quelli che gli Stuart creavano con la concessione di monopoli: alla banca appartenevano però anche uomini di affari puritani. L'ultima volta che la banca dev'è nella direzione del capitalismo avventuriero fu in occasione dell'affare della *South Sea Company*. Prescindendo da questo, è possibile però seguire passo per passo nella sua linea di condotta il cedere dell'influenza di Paterson e dei suoi simili di fronte all'influenza della categoria razionale dei banchieri, i quali erano tutti direttamente o indirettamente di origine puritana o sotto l'influenza puritana.

Il mercantilismo ha poi continuato a svolgere la funzione che risulta dalla storia della dottrina economica. In Inghilterra la sua importanza cessò definitivamente soltanto con l'affermazione della libertà del commercio, ad opera dei *Dissenters* puritani (Cobden e Bright) e della loro alleanza con gli interessi industriali, che ormai potevano fare a meno dell'appoggio mercantilistico.

§ 2. - Lo stato razionale come gruppo di potere in forma istituzionale, fornito del monopolio della violenza legittima¹.

Dal punto di vista della considerazione sociologica un gruppo « politico », e in particolare uno « stato », non deve essere definito in base al contenuto della sua attività. Non c'è quasi nessun compito

¹ Il presente paragrafo è tratto dal saggio *Politik als Beruf*, raccolto nelle *Gesammelte Politische Schriften*, München, 1921, pp. 396-402 (2ª ediz. a cura di J. Winkelmann, Tübingen, 1958, pp. 493-99) [N. d. T.].

che un gruppo politico non si sia arrogato, in un luogo o in un altro; d'altra parte non c'è neppure alcun compito del quale si possa dire che esso è stato sempre ed esclusivamente proprio di quei gruppi che si designano come politici — ed oggi come stati — o che storicamente hanno costituito i predecessori dello stato moderno. Lo stato moderno può piuttosto essere definito sociologicamente in ultima analisi soltanto in base a uno specifico *mezzo* o che è proprio di esso come di ogni gruppo politico — cioè in base all'uso della forza fisica. « Ogni stato viene fondato sulla forza » — affermò a suo tempo Trozkijs a Brest-Litovsk. Ciò è di fatto vero. Se esistessero soltanto formazioni sociali alle quali l'uso della forza come mezzo fosse sconosciuto, il concetto di « stato » sarebbe venuto meno; ed in tale caso si sarebbe insaurato ciò che, in questo senso specifico della parola, si potrebbe indicare come « anarchia ». Naturalmente l'uso della forza non costituisce il mezzo normale o esclusivo dello stato — ciò è escluso — ma costituisce il mezzo ad esso specifico. Nel passato i più diversi gruppi, partendo dal gruppo parentale, hanno conosciuto l'uso della forza fisica come un mezzo perfettamente normale. Oggi invece dovremo dire che lo stato è quella comunità umana la quale, nell'ambito di un determinato territorio — ed il « territorio » è un elemento caratteristico — prende per sé (con successo) il monopolio dell'uso legittimo della forza fisica. Infatti l'aspetto specifico dell'epoca moderna è costituito dal fatto che il diritto all'esercizio della forza fisica viene attribuito a tutti gli altri gruppi o individui singoli soltanto nei limiti in cui lo stato lo ammette in mano loro: lo stato vale come unica fonte del « diritto » all'uso della forza.

Noi definiamo quindi la « politica » come l'aspirazione a una partecipazione al potere o ad un'influenza sulla distribuzione del potere, sia tra stati che nell'ambito di uno stato, tra i gruppi di uomini che esso comprende. Ciò corrisponde essenzialmente anche all'uso linguistico. Quando di una questione si dice che è una questione « politica », o di un ministro o di un funzionario si dice che è un funzionario « politico », o di una decisione si dice che essa è « politicamente » condizionata, con ciò si intende sempre che gli interessi relativi alla divisione, alla conservazione o allo spostamento del potere sono decisivi per la risposta a tale questione, oppure condizionano questa decisione o determinano la sfera di attività del funzionario. Chi si dà alla politica aspira alla potenza — alla potenza come mezzo al servizio di altri fini, ideali o egoistici, o alla potenza « per se stessa » e quindi per godere del senso di prestigio che essa conferisce.

Lo stato, al pari dei gruppi politici che storicamente lo precedono, costruisce un rapporto di potere e di uomini su uomini, fondato sul mezzo dell'uso della forza legittima (e cioè considerata come legittima). Affinché esso sussista è quindi necessario che gli individui dominati si assoggettino all'autorità pretesa dagli individui di volta in volta dominanti. Quando e perché essi lo facciano, si può comprendere soltanto se si conoscono i motivi interni di giustificazione ed i mezzi esteriori su cui poggia un potere.

Di forme di giustificazione interna, cioè di fondamenti di legittimità del potere — per cominciare da essi — se ne possono distinguere in linea di principio tre. In primo luogo c'è l'autorità dell'« eterno passato », cioè del costume consacrato dalla validità immemorabile e dalla disposizione consuetudinaria alla sua osservanza: su di essa riposa il potere « tradizionale », quale era esercitato dal patriarca e dal principe patrimoniale di vecchio stampo. Poi c'è l'autorità dello straordinario dono di grazia personale (carisma), la dedizione del tutto personale e la fiducia personale nelle rivelazioni, nell'eroismo o in altre qualità individuali di un duce: su di essa riposa il potere « carismatico », quale è esercitato dal profeta o, nel campo politico, dal principe guerriero elettivo o dal detenore di un potere plebiscitario, dal grande demagogo e dai capi dei partiti politici. Infine c'è il potere in virtù della « legalità », cioè in virtù della credenza nella validità di una struttura legale e della « competenza » oggettiva fondata mediante regole create razionalmente — e quindi in forza della disposizione all'obbedienza nell'adempimento di doveri risultanti da istituzioni — quale è esercitato dal moderno « servitore dello stato » e da tutti i portatori di potenza che gli assomigliano sotto questo aspetto. — Si intende che nella realtà l'obbedienza è condizionata da pesanti motivi di timore e di speranza — dal timore della vendetta di potenze magiche o del detenore della potenza, dalla speranza di una ricompensa al di là o al di qua — e inoltre da interessi del tipo più svariato. Ma di ciò diremo tra breve. Tuttavia quando si indaga sui fondamenti di « legittimità » di questa disposizione a obbedire, è innegabile che ci si trova di fronte a questi tre tipi « puri ». E tali rappresentazioni di legittimità, insieme al loro fondamento interno, sono di notevole importanza per la struttura del potere. Naturalmente i tipi puri si ritrovano raramente nella realtà. Ma non è questa la sede per approfondire l'esame delle variazioni, dei trapassi e delle combinazioni quanto mai complicate di questi tipi puri: ciò rientra nei problemi della « dottrina generale dello stato ».

A noi interessa qui soprattutto il secondo di quei tipi — il potere in virtù della dedizione al « carisma » puramente personale del « duce » da parte dei soggetti che obbediscono. Qui trova la sua radice l'idea della vocazione nella sua espressione più alta. La dedizione al carisma del profeta o del duce in guerra o del grande demagogo nell'*ἐπιχειρηματία* o nel parlamento, significa che egli è considerato personalmente come la guida interioremente « chiamata » di questi uomini, e che essi gli obbediscono non in virtù del costume o di una istituzione, ma perché credono in lui. Egli, dal canto suo, vive per la sua causa, « si dà alla sua opera », quando è qualcosa di più di un grezzo e vanitoso arrivista del momento. Ma è alla sua persona e alle qualità di essa che si rivolge la dedizione dei suoi aderenti — dei discepoli, del seguito, della clientela di partito strettamente personale. In entrambe le incarnazioni principali del passato — da un lato quella del mago e del profeta e dall'altro quella del principe guerriero elettivo, del capo di bande, del condottiero — la figura del capo è presente in tutti i campi e in tutte le epoche storiche. Peculiarità all'Occidente è però la figura del capo politico, nella forma dapprima del « demagogo » libero, che è sorto sul terreno dello storicità caratteristico dell'Occidente, e soprattutto della civiltà mediterranea, e poi del « capo-partito » parlamentare, che è sorto sul terreno dello stato costituzionale, pur esso proprio soltanto dell'Occidente.

Ma questi uomini politici per virtù di « vocazione », nei significati più propri della parola, non sono in alcun luogo le uniche figure decisive sulla scena della lotta politica. Decisivo è piuttosto il genere di strumenti che hanno a loro disposizione. In che modo i poteri politicamente dominanti cominciano ad affermare il loro dominio? Questa domanda vale per ogni specie di potere politico in tutte le sue forme — per quella tradizionale come per quella legale o per quella carismatica.

Ogni impresa di potere, che esiga un'amministrazione continuativa, richiede da un lato la disposizione dell'agire umano all'obbedienza di fronte a quei dominatori che pretendono di essere portatori del potere legittimo, e dall'altro — in virtù di questa obbedienza — la disponibilità di quei beni materiali che sono nel caso specifico necessari per realizzare l'applicazione della forza fisica, e cioè dell'apparato amministrativo personale e dei mezzi oggettivi di amministrazione.

L'apparato amministrativo — che rappresenta l'impresa di un potere politico come ogni altra impresa nella sua manifestazione esteriore — non è vincolato all'obbedienza verso il detenore del potere

sol tanto da quella rappresentazione di legittimità di cui abbiamo parlato, ma anche da due mezzi che fanno appello all'interesse personale: la ricompensa materiale e l'onore sociale. I feudi dei vassalli, i benefici dei funzionari patrimoniali, lo stipendio dei moderni servitori dello stato — cioè l'onore cavalleresco, i privilegi di ceto, l'onore del funzionario — costituiscono il loro compenso; e il timore di perderli rappresenta il fondamento decisivo ultimo della solidarietà dell'apparato amministrativo con il detentore del potere. Ciò vale anche per il potere dei capi carismatici: l'onore guerriero e la preda vanno al seguito militare, e gli *spoils*, cioè lo sfruttamento dei dominati mediante il monopolio degli uffici, i profitti politicamente condizionati e i premi di vanità vanno al seguito demagogico.

Per il mantenimento di ogni potere fondato sulla forza occorrono inoltre determinati beni materiali esterni, come nel caso di un'impresa economica. Tutti gli ordinamenti statali si possono classificare accentrando se quell'apparato di uomini — costruito da funzionari o da altre categorie, sulla cui obbedienza il detentore del potere deve poter contare — si trovi in possesso proprio dei mezzi di amministrazione (consistono essi in denaro, edifici, materiale bellico, parchi di vetture, cavalli o altro), oppure se esso sia « separato » dai mezzi di amministrazione, nello stesso senso in cui oggi, nell'ambito dell'impresa capitalistica, l'impiegato e il proletario sono « separati » dai mezzi di produzione materiali; accentrando cioè se il detentore del potere abbia l'amministrazione in mano propria, organizzata direttamente, e ne affidi l'esercizio a servitori personali o a funzionari impiegati o a favoriti e fiduciari personali i quali non sono proprietari — ossia possessori di diritto proprio — dei mezzi materiali dell'impresa, ma vengono in tale esercizio diretti dal detentore del potere, oppure se si verifichi il caso opposto. Questa differenza concerne tutte le organizzazioni amministrative del passato.

Un gruppo politico nel quale i mezzi materiali di amministrazione sono, in tutto o in parte, in potere dell'apparato amministrativo dipendente, sarà da noi chiamato un gruppo articolato in base « a ceti ». Nel gruppo feudale, ad esempio, il vassallo sosteneva di tasca propria le spese dell'amministrazione e della giustizia nel distretto a lui conferito, si equipaggiava e si approvvigionava da sé per la guerra; ed i suoi valvassori facevano lo stesso. Ciò aveva conseguenze rilevanti per la posizione di potenza del signore, la quale si fondava soltanto sul vincolo di fedeltà personale, e sul fatto che il possesso feudale e l'onore sociale del vassallo derivavano la loro « legittimità » dal signore.

Ovunque, però, fin dalle prime formazioni politiche, si ritrova anche la gestione personale del signore: mediante schiavi, funzionari domestici, servitori da lui personalmente dipendenti, mediante « favoriti » personali e beneficiari remunerati con assegnazioni in natura e in denaro — attinte alla sua tesoreria — egli cerca di assumere l'amministrazione sotto il proprio diretto controllo, fronteggiando le spese di tasca propria, utilizzando i redditi del suo patrimonio, creando un esercito dipendente personalmente da lui, equipaggiato e approvvigionato con le risorse dei suoi granai, dei suoi magazzini, dei suoi arsenali. Mentre nel gruppo fondato sui « ceti » il signore governa con l'aiuto di un' « aristocrazia » autonoma — e quindi *divid* e il potere con essa — qui invece egli si appoggia o su servi domestici o su plebei, cioè su strati sprovvisti di possesso, sforniti di un proprio onore sociale, che sono materialmente del tutto legati a lui e non posseggono nessuna forza propria concorrente. Tutte le forme di potere patriarcale e patrimoniale, di dispotismo sultanistico e di ordinamento burocratico dello stato appartengono a questo tipo; ed in particolare vi rientra l'ordinamento burocratico, cioè quello che nella sua configurazione più razionale è anche, e precisamente, l'elemento caratteristico dello stato moderno.

Lo sviluppo dello stato moderno ha inizio ovunque nel momento in cui, da parte del principe, viene messo in moto il processo di espropriazione dei detentori « privati » indipendenti della potenza amministrativa, che sussistono accanto a lui — cioè di quei possessori di mezzi di impresa amministrativi e militari, di mezzi di impresa finanziari e di beni politicamente utilizzabili di ogni specie. L'intero processo costituisce un perfetto parallelo dello sviluppo dell'impresa capitalistica mediante una graduale espropriazione dei produttori autonomi. Alla fine si vede che nello stato moderno la disponibilità di tutti i mezzi di impresa politici è concentrata in un vertice unico, che nessuna funzionario è più proprietario personale del danaro che spende, o degli edifici, delle riserve, degli strumenti, delle attrezzature militari di cui dispone. Nello « stato » odierno è quindi pienamente realizzata — e ne costituisce un carattere concettuale essenziale — la « separazione » dell'apparato amministrativo, cioè dei funzionari e dei lavoratori amministrativi, dai mezzi materiali dell'impresa.

Alla nostra analisi interessa quindi stabilire, dal punto di vista puramente concettuale, che lo stato moderno è un gruppo di potere in forma istituzionale, che ha mirato con successo a monopolizzare nell'ambito di un dato territorio l'impiego legittimo della forza fisica come mezzo di potere, ed ha riunito a questo scopo i mezzi materiali

dell'impresa nelle mani dei suoi capi, espropriando tutti i funzionari di ceto privilegiati che prima ne avevano la disponibilità per diritto proprio, e ponendosi al loro posto nel suo vertice più alto.

§ 3. - L'esercizio del potere statale come amministrazione: direzione politica e potere dei funzionari¹.

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

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

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

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