Quaderni

di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2532-5302
ISSN edizione online: 2532-5310

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

EDUCatt

14

2018

Quaderni

di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

14

2018

Quaderni
di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno VIII - 14/2018
Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.6.2011

Direttore responsabile
Massimo de Leonardis

Comitato editoriale
Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis, Ugo Draetta, Damiano Palano, Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani, Riccardo Redaelli

Comitato di redazione
Mireno Berrettini, Cristina Bon, Luca G. Castellin, Andrea Locatelli

Segretario di redazione
Davide Borsani

La pubblicazione degli articoli è soggetta a *Peer Review* anonima.

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili all'indirizzo Internet http://www.quaderniscienzepolitiche.it

È possibile ordinare la versione cartacea:
on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena - IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2018 **EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica**
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)
web: *www.educatt.it/libri*

ISBN edizione cartacea: 978-88-9335-414-1
ISBN edizione digitale: 978-88-9335-418-9
ISSN: 2532-5302
ISSN edizione online: 2532-5310

Indice

Quaderni di Scienze Politiche
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore 5

Introduzione 7
di Massimo de Leonardis

Il sistema politico-istituzionale e
i rapporti Stato-Chiesa nella Repubblica di San Marino 9
di Roberto Regoli e Giuliano Bianchi di Castelbianco

NGOs and Humanitarian Diplomacy:
The Case of IHH (Humanitarian Relief Foundation).....39
di Alessia Chiriatti

La NATO, la Federazione Russa
e l'Ucraina dopo la Guerra Fredda.....59
di Giorgio Cella

Il "rischio" del centrismo tedesco.
Le elezioni federali tra il 1990 e il 2017.....81
di Camille Chenaux

L'enigma "Stato" nella riflessione politica
e storiografica statunitense.....103
di Raffaella Baritono

Speak softly and carry a big stick.
La politica estera e l'uso della forza
negli Stati Uniti fra storia e attualità 129
di Gianluca Pastori

Gli Autori 149

L'enigma "Stato" nella riflessione politica e storiografica statunitense

di Raffaella Baritono

Abstract – *This essay deals with the new historiographical wave around the rise and development of the American State. In particolar, it outlines the ways in which American political scientists and political historians have reconfigured the analysis of the development of the American state by challenging the traditional vulgata of the United States as a "stateless society". In addition it offers an insight on progressive and liberal social scientists' political and intellectual reflections, according to whom the rise of the administrative state was considered the only tool to face the increasing and pervasive role played by corporatations and so-called special interests.*

La parola "Stato" (con la S maiuscola) negli Stati Uniti suscita ancora sentimenti controversi, istintive prese di distanza, se non repulsioni, nei confronti di un oggetto, "lo Stato" appunto, considerato un corpo estraneo a quello che è stato il tradizionale racconto eccezionalista sullo sviluppo di una società senza stato, caratterizzata dal luminoso e lineare processo di espansione delle libertà individuali[1]. Trattare della costruzione e dello sviluppo dello "stato americano" significa in realtà cercare di dare conto della tensione, se non dell'esistenza di una vera e propria contraddizione tra, da un lato, l'utilizzo di dispositivi retorici che hanno tradizionalmente messo l'accento sulla debolezza o addirittura assenza dello Stato nel senso weberiano del termine, sull'antistatalismo come cifra dell'esperienza e della cultura politica statunitense, e, dall'altro, la presenza, invece, di un apparato politico e istituzionale che, soprattutto a partire dalla Guerra Fredda, attorno al concetto di *National Security State* ha prodotto forme di aggregazione politico-sociale, processi di accentramento amministrativi e riconfigurazione dei rapporti fra governo federale, singoli stati, pezzi dell'apparato amministrativo,

[1] E. Foner, *Storia della libertà americana*, Roma, 2009.

soggetti e istituzioni privati connaturati all'emergere e sviluppo della potenza americana come potenza globale.

Insomma, si scopre il nervo dell'esistenza di una costruzione ideologica, eccezionalista, della presunta diversità americana che si misura anche sulla base della sua possibilità di pensare l'organizzazione del potere in modo diffuso. Nel 1935, il teorico del pensiero libertario Albert Nock collocava tale diversità nella capacità di far prevalere il "potere sociale" su quello statale[2]. E lo affermava proprio nel momento in cui, con lo sviluppo delle politiche newdealiste, l'intervento e l'estensione delle ramificazioni del governo federale aumentavano in modo esponenziale. Ma se l'analisi di Nock voleva costituire una critica radicale a politiche che deviavano, a suo parere, dalla tradizione e dai valori americani, ciò che emerge dall'analisi del dibattito pubblico, specie odierno, è lo iato esistente fra realtà e percezione, fra la concretezza delle trasformazioni istituzionali e la persistenza di convinzioni che rimandano a una visione edenica di un'America senza stato. D'altra parte, già nel 1887 Albert Shaw, nel suo saggio *The American State and the American Man*[3] aveva messo in luce come l'americano medio avesse una capacità senza eguali di coniugare la sua forte convinzione nella bontà del *laissez-faire*, come principio fondante il rapporto società-stato, e una realtà fatta di norme statutarie e regolamentazioni talmente estese da non far intravedere nuovi e ulteriori ambiti di regolamentazione.

Lo storico statunitense, William Novak, che ha contribuito al rilancio della discussione sul problema dello stato con un suo intervento di qualche anno fa, non casualmente ha parlato dell'esistenza di una dissonanza cognitiva, particolarmente significativa soprattutto nella costruzione discorsiva e nell'immaginario plasmato dal pensiero conservatore, a partire soprattutto dall'avvento della presidenza di Ronald Reagan[4]. Il nuovo movimento conservatore, infatti, come ha sostenuto Stephen Skowronek, affermò con veemenza che «the modern

[2] A.J. Nock, *Il nostro Nemico, lo Stato*, Macerata, 1995.

[3] Citato in W.J. Novak, *The Myth of the "Weak" American State*, "American Historical Review", vol. 113 (2008), n. 3, p. 753.

[4] *Ibi*, pp. 752-72.

American state [was] a failure in practice and a betrayal of the nation's foundational commitment to limited government»[5].

La crescente polarizzazione politica e la sempre più diffusa sensazione di una disfunzionalità del sistema ha ulteriormente rafforzato il pregiudizio nei confronti di un'azione statale considerata come nemica delle libertà individuali. Molti sono gli esempi che si possono trarre dal dibattito pubblico. Nel 2008, ad esempio, secondo un sondaggio della Cornell Survey Research Institute, il 57% degli americani rispondeva in modo negativo alla domanda se si fossero avvalsi o meno di qualche programma sociale statale. Tuttavia, senza apparentemente percepire la contraddittorietà delle risposte date, il 94% di coloro che alla prima domanda avevano risposto in modo negativo, dichiarava di aver usufruito di almeno un programma federale (la media in realtà era di quattro) intesi come programmi di *social security*, assicurazione sulla disoccupazione, deduzioni fiscali su mutui e prestiti studenteschi[6]. Durante l'infuocato dibattito sulla riforma sanitaria proposta dalla presidenza di Barack Obama, in occasione di uno dei tanti *townhall meeting* organizzati a livello locale, un infuriato partecipante urlò al deputato conservatore Robert Inglis di «to keep your government hands off my Medicare». Il deputato gli fece notare, «Actually, sir, your health care is being provided by the government»[7]. D'altronde, la contraddizione fra l'utilizzo di una retorica antistatalista e le urgenze insite nel dispiegamento delle politiche egemoniche è stata denunciata dagli stessi neoconservatori. William Kristol, ad esempio, ha sostenuto che se i neoconservatori si oppongono all'espansione del welfare state, tuttavia non si sentono minacciati, né provano alcun tipo di ansia nei riguardi della crescita dello stato, così come si è prodotta nel corso del '900. Al contrario, la ritiene una tendenza naturale, se non inevitabile. In fondo, ha ribadito, le persone hanno sempre preferito avere un governo forte anziché uno debole e, in ogni caso, non era possibile affermare il concetto di "*national greatness*"

[5] S. Skowronek, *Present at the Creation. The State in Early American Political History*, "Journal of the Early Republic", vol. 38 (2018), n. 1, p. 95.

[6] S. Mettler, *Our Hidden State*, "New York Times", 20.9.2011, http://www.nytimes.com/2011/09/20/opinion/our-hidden-government-benefits.html.

[7] Citato in B. Balogh, *The Associational State: American Governance in the Twentieth Century*, Philadelphia, 2015, p. 39.

e allo stesso tempo delegittimare costantemente lo Stato e le sue articolazioni amministrative[8].

Per dare conto di quella che appare una contraddizione palese – continua e diffusa retorica antistatalista a fronte di una realtà statuale pervasiva e difficilmente evitabile – ritengo che occorra da un lato ricostruire il dibattito storiografico che si è sviluppato negli ultimi anni e poi tornare a quel tornante politico e intellettuale, fra Otto e Novecento, in cui il tema della necessità di ridisegnare i contorni di uno stato che fosse all'altezza delle trasformazioni economiche e industriali, alla base del decollo della più grande potenza globale, occupò le riflessioni politiche e intellettuali di scienziati sociali ed esponenti della politica statunitense. Fu infatti in quel torno di tempo, fra anni Ottanta dell'Ottocento e Prima guerra mondiale, che l'idea dello "Stato" si impose per poi essere immediatamente declinata all'interno di uno schema discorsivo che riassorbiva e non eliminava la retorica antistatalista che si era prodotta fin dalle origini degli Stati Uniti stessi[9].

Il dibattito storiografico

Come è noto, negli Stati Uniti, il rinnovato interesse nei riguardi dello stato fu opera di quegli scienziati politici e sociali che, a partire dagli anni Ottanta del Novecento, diedero vita al filone dello American Political Development, per l'insoddisfazione provata nei riguardi sia di approcci propri del liberalismo consensualista e *society-centered* sia dall'imperante dogma della *rational choice theory*. In particolare fu la pubblicazione nel 1985 di *Bringing the State Back In* da parte di Theda Skocpol, Peter B. Evans e Dietrich Rueschemeyer a dimostrare come ci fosse la necessità di prestare attenzione ai problemi istituzionali e a riconoscere la necessità di porre l'accento sulla "*state capacity*" e sulla "*bureaucratic autonomy*", vale a dire sul ruolo cruciale avuto dalle agenzie amministrative in particolar modo federali.

---

[8] W. Kristol, *The neoconservative persuasion*, "The Weekly Standard", 25.8.2003.

[9] R. Baritono, *Ripensare lo Stato: scienze sociali e crisi politica negli Stati Uniti fra Otto e Novecento*, "Ricerche di Storia politica", vol.12 (2013), n. 3, pp. 301-318.

Fino agli anni Ottanta del '900, infatti, sia gli storici sia gli scienziati politici statunitensi avevano tutto sommato accettato quella visione di uno sviluppo imperfetto o ritardato dello stato che da Tocqueville a Weber aveva alimentato le riflessioni sulla presunta differenza americana. Gli storici politici americani avevano privilegiato, più che lo studio dello stato, quello dei partiti, dei comportamenti elettorali, l'analisi, sulla base anche dell'influenza della "*history from the bottom up*", del modo in cui le categorie di *race*, genere, etnia, religione e classe avessero influenzato le appartenenze politiche, i sentimenti di fedeltà al partito, l'espressione del voto. Come è stato recentemente osservato, «For many decades, scholars of American history accepted this portrait of a scrawny American state […] In place of the state, they perceived a party system that mediated between citizen-voters and policy outcomes.»[10] Gli storici politici avevano ignorato le istituzioni politiche, il ruolo della burocrazia, le relazioni tra gruppi di interesse e associazioni con le istituzioni locali, statali e federali nella determinazione delle politiche pubbliche, tanto da indurre studiosi come William E. Leuchtenburg[11] a chiedersi se fosse possibile ricostruire una storia degli Stati Uniti che avesse un fondamento credibile se si continuava ad ignorare il ruolo dello stato. A suo avviso, non era sostenibile una ricostruzione che sottovalutasse le grandi questioni della storia ottocentesca americana: l'espansione verso Ovest, la schiavitù o la ricostruzione del Sud all'indomani della guerra civile.

L'interrogativo riguardava in modo particolare la ricostruzione e analisi dello stato ottocentesco, il grande assente di una storiografia troppo impegnata a celebrare la diversità della rivoluzione americana e della sua discontinuità nei riguardi del vituperato impero britannico[12]. Nel 1982, tuttavia, era stato Stephen Skowronek, uno dei fondatori dello American Political Development Approach a proporre un'analisi che sarebbe diventata

[10] A. Ron – G. Rao, *Introduction. Taking Stock of the State in Nineteenth-Century America*, "Journal of the Early Republic", vol. 38 (2018), n. 1, p. 61.

[11] W.E. Leuchtenburg, *The Pertinence of Political History: Reflections on the Significance of the State in America*, "The Journal of American History", vol. 73 (1986), n. 3, pp. 585-600.

[12] A. Taylor, *Introduction. Expand or Die: The Revolution's New Empire*, "Journal of the Early Republic", vol. 37 (2017), n. 4, p. 599.

un vero e proprio punto di riferimento per gli studi sullo stato americano[13].

Skowronek, infatti, metteva in evidenza come i fattori che avevano portato a una crescita dello stato americano, inteso soprattutto come espansione dell'azione del governo federale, avevano dovuto fare i conti con la persistenza di strutture e istituzioni valoriali che ponevano dei limiti all'azione dello stato stesso, a partire dall'interpretazione rigida data al testo costituzionale. L'architettura delineata, centrata sul principio di separazione dei poteri e dei pesi e contrappesi, favoriva, infatti, processi di diffusione piuttosto che di concentrazione del potere, la formazione di una struttura porosa in cui la distinzione fra pubblico e privato non era sempre così netta e che aveva lasciato spazi vuoti di azione che avevano permesso a due soggetti – i partiti politici e i tribunali – di giocare un ruolo cruciale nella progettazione e determinazione dell'azione di governo.

Per lo studioso americano, solo calando l'analisi nel contesto storico delle dinamiche e dei conflitti politici, si poteva comprendere in che modo la tendenza alla crescita e alla progressiva autonomizzazione delle strutture statali avesse dovuto fare i conti con assetti politici e culturali che richiedevano compromessi e forme di negoziazione. Più recentemente Skowronek ha messo in luce come, se ormai lo stato sia "back in", nel senso che dagli anni Ottanta si sono moltiplicati i lavori e gli studi sui diversi aspetti dell'azione statuale in America, tuttavia, il modo più efficace di comprenderne le peculiarità e le modalità operative sia quello di concentrarsi sul «day-to-day workings» dello stato stesso, sulle politiche e sul suo funzionamento. Gli studi più recenti hanno evidenziato come «the Declaration of Independence endorsed an activist government dedicated to promoting a consumer-driven economy, that the Constitution was framed to fortify and expand a great commercial empire, that American government was quick to develop a strong National administrative arm», solo per citare un solo esempio. E come i fattori di continuità dell'esperienza statunitense rispetto alle modalità di costruzione e sviluppo dell'impero commerciale britannico fossero stati più significativi

[13] S. Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge, 1982.

di quel che non era stato percepito in passato[14]. Skowronek, riflettendo sugli sviluppi emersi a partire dal suo lavoro, ha scritto: «the "state of courts and parties" now seems like a rudimentary first cut into a much deeper set of issues»[15].

Dal 1982, quindi, la produzione storiografica sui diversi aspetti dello sviluppo e della trasformazione delle istituzioni statali, sia a livello locale che federale, e sugli interrogativi che sono stati posti sulla "natura" dello stato stesso è stata rilevante, mettendo in luce la complessità e ampliando lo sguardo rispetto anche alle ipotesi iniziali avanzate da studiosi come Skowronek, Theda Skocpol o Morton Keller[16].

Un imponente lavoro storiografico che sembra aver spazzato via quella discussione che, come si è accennato, da Tocqueville in avanti, ha cercato di interrogarsi sulla presenza e natura dello Stato americano e dei suoi elementi costitutivi. Non casualmente, Skowronek aveva avviato la sua analisi discutendo la questione della presunta "anomalia" americana, a partire dalle analisi di intellettuali europei come Hegel, Tocqueville, Marx e Weber, i quali non ritrovavano nel contesto americano quelle forme e quei linguaggi che erano propri della statualità europea. In *La Democrazia in America*, Tocqueville aveva osservato come negli

[14] S. Skowronek, *Present at the Creation*, cit., p. 97. Vedi anche R.R. John, *The State Is Back In. What now?*, "Journal of the Early Republic", vol. 38 (2018), n. 1, pp. 105-118; A. Shankman, *Toward a Social History of Federalism. The State and Capitalism To and From the American Revolution*, "Journal of the Early Republic", vol. 37 (2017), n. 4, pp. 615-653.

[15] S. Skowronek, *Present at the Creation*, cit., p. 99.

[16] Per una discussione e un panorama storiografico sul tema rimando a P. Baldwin, *Beyond Weak and Strong: Rethinking the State in Comparative Policy History*, "The Journal of Policy History", vol. 17 (2005), n. 1, pp. 12-33; W.J. Novak, *The Myth of the "Weak"…*, cit., pp. 752-782; B. Balogh, *"Keep Your Government Hands Off My Medicare:" A Prescription that Progressives Should Fill*, in *Whither The American State?*, "The Forum", vol. 7 (2009), n. 4, pp. 1-21 http://www.bepress.com/forum/vol7/iss4; D. King and R.C. Lieberman, *Ironies of State Building A Comparative Perspective on the American State*, "World Politics", vol. 61 (2009), n. 3, pp. 547–88; *AHR Exchange On the Myth of the "Weak" American State*, "American Historical Review", vol. 115 (2010), n. 3; cfr. anche R. Baritono, *Un Leviatano suo malgrado: stato e nazione negli Stati Uniti tra guerra civile e ascesa mondiale*, in T. Bonazzi – D. Fiorentino – A. Nobile (a cura di) *Nazionalizzazione e modernità: Italia, Europa e Stati Uniti, 1861-1901*, Roma, 2014, pp. 51-73.

Stati Uniti non si intravedesse quella struttura centralizzata e gerarchica che rendeva chiaro chi avesse il potere e quali erano i suoi agenti e rappresentanti[17]. Gli Stati Uniti erano rappresentati come la terra dell'individualismo, dell'associazionismo, del localismo e del decentramento amministrativo, in cui il principio di libertà costantemente rimandava a un minuzioso controllo del potere per evitare che si distanziasse troppo dalla sua fonte primaria, da quel popolo sovrano che era tale solo e in virtù della sua capacità di rinnovare costantemente la fiaccola della libertà. All'interno di questa costruzione eccezionalista, lo stato rimandava all'esperienza storica europea dalla quale occorreva distanziarsi, il governo era un male necessario come aveva sostenuto Thomas Paine[18] e pertanto doveva essere strumento circoscritto e limitato. Il federalismo, la struttura policentrica dello stato americano, il peso delle comunità locali, il decentramento amministrativo, sono tutti elementi quindi che periodicamente hanno contribuito alla rappresentazione dello stato americano come uno stato debole o assente.

È stato soprattutto William Novak, come si è accennato sopra, a mettere a fuoco in che modo la definizione degli Stati Uniti come "stato debole" sia in realtà il risultato di analisi che hanno assunto il modello weberiano come parametro di riferimento normativo, modello egemone di comparazione rispetto alle diverse esperienze statuali che storicamente si sono sviluppate e che sono state giudicate incomplete, deboli, arretrate a secondo del grado di distanza che le ha separate dal modello stesso.

Il caso statunitense, invece, discute l'idea della costruzione di un paradigma normativo univoco e interroga la possibilità di intravedere modelli diversi e alternativi di sviluppo statuale. Soprattutto, l'adozione di una prospettiva di indagine che parta dall'interno piuttosto che dall'esterno permette di individuare lenti più elastiche e allo stesso tempo più raffinate per leggere le diverse modalità dell'esperienza statuale. Da questo punto di vista, centralizzazione, razionalizzazione, burocratizzazione non rappresenterebbero necessariamente gli attributi di un modello

[17] A. de Tocqueville, *La democrazia in America*, vol. II, Torino, 1968, p. 91.

[18] M. Battistini, *Una Rivoluzione per lo Stato. Thomas Paine e la Rivoluzione americana nel Mondo Atlantico*, Soveria Mannelli, 2012; C. Bon, *Alla ricerca di una più perfetta Unione. Convenzioni e Costituzioni negli Stati Uniti della prima metà dell'800*, Milano, 2012.

di stato forte o l'emblema della modernità politica, ma solo le caratteristiche di una specifica esperienza storica.

Per quel che riguarda il caso della formazione dello stato americano, appare utile, per Novak, la distinzione operata dal sociologo Michael Mann fra potere dispotico e potere infrastrutturale. All'interno dello schema concettuale proposto dal sociologo americano, il potere dispotico è rappresentato dalla capacità delle élite statali di esercitare la propria capacità di governo senza che vi siano controbilanciamenti o pressioni da parte di altri centri di potere o ad opera della società civile. Il potere infrastrutturale, invece, si distingue in quanto espressione della capacità positiva dello stato di "penetrare la società civile" e quindi mettere in atto le sue politiche all'interno di un determinato territorio. Negli Stati Uniti, proprio in virtù delle costrizioni e vincoli conseguenti alla vicenda rivoluzionaria, se le forme di governo furono plasmate con l'obiettivo di opporsi al potere dispotico, si aprivano, invece, spazi inediti per la diffusione e pervasività del potere infrastrutturale. Dalla creazione delle prime istituzioni di governo per la conquista delle terre a ovest e delle infrastrutture pubbliche per la promozione del commercio, alla costruzione di un potente apparato di difesa e sicurezza militare, i poteri di intervento e di regolazione dello stato americano sono stati non solo ampi, ma quasi senza limiti e hanno superato gli stessi confini nazionali[19]. È lo sviluppo di questo specifico potere infrastrutturale che, per Novak, rende priva di senso qualsiasi interpretazione dello stato americano che si fondi sui termini di debolezza o peggio di assenza dello stato.

Non solo: l'ampiezza del potere infrastrutturale fu anche conseguenza dell'applicazione di quell'istituto giuridico che, come ha messo in luce Gary Gerstle, nel "lungo Ottocento" (dagli anni '90 del '700 agli anni '30 del '900),[20] ha costituito lo strumento più potente di intervento, in positivo e in negativo, dello stato. Attraverso un'interpretazione estensiva del *police power*, infatti,

[19] Vedi anche L.B.A. Hatter, *The Jay Charter: Rethinking the American National State in the West, 1796-1819*, "Diplomatic History", vol. 37 (2013), n. 4, pp. 693-726.

[20] G. Gerstle, *The Resilient Power of the States across the Long Nineteenth Century: An Inquiry into a Pattern of American Governance*, in L. Jacobs & D. King (eds), *The Unsustainable American State*, Oxford, 2009, p. 62.

inteso come il potere «di regolare i diritti personali e proprietari per proteggere e promuovere la salute, la moralità ed il benessere generali»[21], nel corso dell'800 l'azione dello Stato (dei singoli Stati) si estendeva a questioni come il miglioramento dei trasporti pubblici, la costruzione di edifici scolastici, la regolamentazione del comportamento morale, la tutela della salute pubblica oltre alle politiche di regolazione di capitale e lavoro.

Tuttavia, ha osservato Gerstle, alcuni ambiti di esercizio del potere infrastrutturale presentavano sfumature tali da far emergere anche l'altro modello, quello del potere dispotico. Il "paradosso" dello stato americano, per Gerstle, si è misurato proprio nella contraddizione fra azione dei singoli stati, in nome dell'esercizio del *police power*, spesso di tipo coercitivo in tema di discriminazioni di classe, razza, etnia e genere, e quella del governo federale più attento, storicamente, alla tutela dei diritti civili[22]. Inoltre, mettere l'accento solo sul potere infrastrutturale tende a rimuovere i conflitti politici e anche le forze che si opponevano a tale sviluppo, con il rischio di sottovalutare quel vero e proprio *turning point* costituito dalla creazione degli apparati caratteristico della costruzione del National security state all'interno del regime di Guerra Fredda[23].

La complessità e la necessità di fare i conti con quelle che sono state le dinamiche prodotte dalla varietà di conflitti politici che hanno storicamente dato esiti altrettanto paradossali di quelli messi in luce da Gerstle, sono stati sottolineati dalla scienziata politica Elizabeth Sanders. Nel suo lavoro ha, infatti, dimostrato come la sconfitta delle forze del populismo agrario ottocentesco, che avevano utilizzato un linguaggio retorico anti-elitario e a favore di processi decisionali locali e diffusi, avesse avuto come esito, invece, la tendenza al rafforzamento dei processi di espansione e concentrazione di potere nelle mani del governo federale. La coalizione plurale e conflittuale di imprenditori agricoli dell'ovest e del sud, di lavoratori, artigiani, piccoli imprenditori e contadini

[21] Citato in C. Bologna, *Stato federale e "National Interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, 2010, p. 70.

[22] G. Gerstle, *Liberty and Coercion: The Paradox of American Government*, Princeton, 2015.

[23] G. Gerstle, *A State Both Weak and Strong*, *AHR Exchange*, "American Historical Review", vol. 115 (2010), n. 3, p. 781.

ingabbiati nei rapporti di mezzadria, in breve dei "produttori contro i plutocrati", secondo quello che era il linguaggio populista proprio della rivolta agraria di fine Ottocento, divenne una delle forze motrici del rafforzamento dello stato nazionale americano nel periodo precedente la prima guerra mondiale. Attraverso l'utilizzo di linguaggi e valori di stampo jeffersoniano e repubblicano che alimentavano la retorica populista, questi gruppi sociali ed economici si fecero interpreti e fautori di processi di modernizzazione politica ed economica. Vale a dire, settori apparentemente "periferici" finirono per favorire processi di accentramento delle funzioni politiche e amministrative dello stato, ritenuto il solo argine e strumento di difesa nei confronti di attori privati, come le *corporation*, titolari di un potere ancora più minaccioso per effetto dei processi di concentrazione economica e finanziaria[24].

Infine, pur costituendo un efficace strumento analitico, la categoria del potere infrastrutturale rischia, come suggeriva Gerstle, di rendere poco visibili le molte e diverse forme di governo dispotico che si sono storicamente dispiegate nei riguardi di temi come la schiavitù, le relazioni con le nazioni indiane, l'immigrazione, specie asiatica, o le relazioni di genere.

Tuttavia, la chiave interpretativa offerta dal concetto di potere infrastrutturale ha permesso di cogliere un elemento chiave nella vicenda dello sviluppo dello stato americano, così si evince dalla storiografia più recente. Sulla scia delle considerazioni delineate da Novak, infatti, Brian Balogh[25] ha sostenuto che gli Stati Uniti possono aver governato in termini diversi da quelli utilizzati dalle altre potenze industriali, ma questo non può essere interpretato come se avessero governato meno. Semmai, sostiene, lo hanno fatto in modo meno visibile. Questo è particolarmente vero per l'azione del Governo nazionale nel corso dell'800, quando è sembrato rimanere in secondo piano rispetto al primato e alla capacità di intervento dei singoli Stati. Ciò che si trascura è che questa apparente minorità è data dal fatto che l'azione del Governo nazionale si dispiegava lungo i confini, anche territoriali,

[24] E. Sanders, *Roots of Reform. Farmers, Workers, and the American State, 1877-1917*, Chicago&London, 1999.

[25] B. Balogh, *A Government Out of Sight: The Mystery of National Authority in Nineteenth-Century America*, Cambridge, 2009.

della nazione: la vendita delle terre demaniali, le guerre contro gli indiani, l'espansione ad ovest.

La poca "visibilità", così come aveva già intravisto Skowronek, era anche il frutto di un'azione statale che si dipanava lungo un asse orizzontale segnato dal ruolo cruciale svolto dai partiti politici e dai tribunali, vere e proprie cerniere, cinghie di trasmissione in un paese policentrico e mobile. Uno stato a bassa intensità, come l'ho definito, che ha come cifra significativa proprio l'intrecciarsi tra pubblico e privato, risultato del fatto che, a differenza di ciò che accade in Europa, il processo di *state-building* si accompagna a due processi che simultaneamente si producono nel corso dell'800 e parte del '900: quella di nazionalizzazione e di democratizzazione[26].

Come in anni recenti si è sottolineato sempre di più, anche grazie al lavoro recente di Brian Balogh, *The Associational State*, a queste istituzioni si dovevano aggiungere le associazioni religiose e civiche che, nel contesto statunitense, non rappresentavano, come aveva sostenuto Tocqueville, espressioni della società civile in opposizione allo stato, bensì come uno dei molteplici modi di organizzazione e gestione del potere, partecipi della formazione della decisione politica e della distribuzione delle risorse politiche. Eldon Eisenach le aveva definite "parastati" per la loro ambizione di rappresentare non solo i propri interessi, ma il "*national public good*". Sulla scia della costruzione di politiche pubbliche ottocentesche basate sulla cooperazione pubblico-privato, ha sostenuto Balogh nel suo volume più recente, si è sviluppato lo stato novecentesco:

> The emergence of partners in the private and voluntary sectors who were capable of operating on a National scale and the increate federated activities of states and even cities that on occasion partnered with the National government spurred Progressive Era development. […] This associational order addressed problems spawned by industrialization, International trade, and rapid urban expansion, arming reformers with a long-standing American approach to problem solving[27].

[26] R. Baritono, *Uno stato a "bassa intensità"? L'esperienza storica statunitense*, in M. Ricciardi – R. Gherardi (a cura di), *Lo stato globale*, Bologna, 2009, pp. 81-110.

[27] B. Balogh, *The Associational State: American Governance in the Twentieth Century*, Philadelphia, 2015, p. 26.

Se lo stato ottocentesco, quindi, era uno Stato "*out of sight*", lontano dagli occhi, non assente ma meno visibile in alcuni momenti, e in grado invece di emergere quando le crisi economiche, le guerre o uno stato di emergenza richiede uno sforzo istituzionale significativa, quello novecentesco è estremamente più visibile, ma altrettanto composito. Le emergenze belliche della prima e seconda guerra mondiale, la crescita dello stato regolatore e del welfare state a partire dal New Deal, la formazione del *National security state*, con la Guerra Fredda, e il suo rafforzamento con le scelte adottate dalla presidenza di George W. Bush Jr, all'indomani dell'11 settembre, si dispiegano all'interno dello "*associational order*". Gruppi di interesse, associazioni professionali, *voluntary organizations* assolvono alla funzione di «intermediaries between national government and the individual», e in questo modo «Americans could preserve their sense of individual autonomy and personal control». Vale a dire, sostiene Balogh, «The associational order capitalized on the collective impulse inherent in the commonwealth tradition without abandoning the classical liberal commitment to individual rights.»[28]

La tesi di Balogh, quindi, appare particolarmente rilevante in un contesto in cui liberalismo e conservatorismo non hanno più la forza di costituire cornici interpretative utili a leggere i fenomeni politici contemporanei, invitando a prestare attenzione ai diversi modi in cui si sono intrecciate azioni pubbliche e private, istituzioni statali e *voluntary groups*, con l'obiettivo, quindi, di cercare di portare avanti scopi collettivi senza mettere in discussione il credo nella libertà individuale come principio di organizzazione politica e sociale. E ha anche il merito di mettere l'accento sulla materialità dei rapporti sociali e politici, sugli intrecci, sul comportamento e sulle identità individuali e sulle dinamiche, quindi, fra funzionari eletti o nominati e le loro *constituencies*. All'interno di questa cornice interpretativa, la retorica antistatalista diventa più un dispositivo discorsivo di cui tener conto che non la base per l'effettivo dispiegamento di politiche di stampo conservatore. Per certi versi, la sua argomentazione potrebbe aiutare a fornire una risposta analitica a quell'interrogativo che è stato spesso sollevato in occasione dello scontro politico sulle politiche di Barack

[28] *Ibi*, p. 31.

Obama e sul suo obiettivo di costruire uno "*smarter government*". In un'intervista offerta alla trasmissione *'60 Minutes* della CBS nel novembre 2010, Obama, alla domanda sulle critiche avanzate da chi vedeva, nelle misure a favore di Chrysler e GM e della riforma sanitaria, un'eccessiva espansione del governo, ribadì che la decisione di adottare quelle misure era stata giustificata non dall'adesione a una teoria sulla necessità di un'azione espansiva del Governo, ma dall'esigenza di dare una risposta urgente e pragmatica a una situazione emergenziale per evitare che andasse a fondo l'economia statunitense.[29]

Per certi versi è all'interno di questo tornante che si produce la caratteristica dello stato americano fondato su uno statalismo ad uso degli antistatalisti secondo un'analisi recente proposta da Peter Baldwin che ha notato come lo stato americano debba cercare di "bypassare" lo stato stesso nel momento in cui deve affrontare il tema della gestione del rischio. Uno statalismo per antistatalisti fa sì che si privilegi l'approvazione di una legge sugli infortuni sul lavoro, a scapito invece di un provvedimento sulla sanità pubblica, come storicamente è avvenuto nel contesto politico statunitense[30].

Rimane, all'interno del dibattito storiografico sul tema del ritorno dello stato, un punto che forse non è ancora stato del tutto messo a fuoco, vale a dire la capacità di individuare uno schema interpretativo che non sia la riproposizione, in termini aggiornati, della dialettica fra stato debole e stato forte, tra *laissez-faire* e *welfare state*. Come si è sottolineato, «Scholarship on the American state still lacks an overarching conceptual frame work that could lend an interpretive coherence to these varied enterprises across the social sciences. To date, conceptual frameworks remain incomplete, heterogeneous, and frequently in conflict with each other». È come se il fantasma dell'assolutismo continentale europeo continuasse ad aleggiare e spaventare la riflessione politica statunitense[31].

---

[29] *Transcript: President Barack Obama, Part 1 "60 Minutes" Correspondent Steve Kroft Interviewed The President*, "CBS News", 4.11.2010, https://www.cbsnews.com/news/transcript-president-barack-obama-part-1-07-11-2010/.

[30] P. Baldwin, *op. cit.*, pp. 12-33.

[31] J.T. Sparrow, W.J. Novak, and S.W. Sawyer, *Introduction*, in J.T. Sparrow, W.J. Novak, and S.W. Sawyer (eds), *Boundaries of the State In US History*, Chicago and London, 2015, p. 3.

Addomesticare lo spettro: dallo Stato all'amministrazione

Per dare conto del modo in cui si è prodotta la necessità di pensare lo stato e allo stesso tempo di fare i conti con la tradizione retorica ed eccezionalista antistatalista occorre soffermarsi sul periodo fra Otto e Novecento, vale a dire quando quel fantasma dello stato continentale europeo ritornò a popolare se non gli incubi, quanto meno le preoccupazioni di chi era consapevole che negli Stati Uniti si stavano ponendo gli stessi problemi che riguardavano i Paesi europei rispetto alla necessità di ripensare le proprie strutture istituzionali per fare i conti con la realtà delle trasformazioni economiche, della complessità dei processi di modernizzazione e soprattutto per affrontare lo spettro del conflitto di classe.

Alla fine dell'800 la questione dello stato cominciò a costituire l'oggetto di interesse per quegli intellettuali e docenti universitari che stavano fondando le scienze politiche e sociali negli Stati Uniti, da John Burgess a William Willoughby a Woodrow Wilson. All'interno di una discussione che riguardava la definizione degli ambiti e delle sfere di competenze delle scienze sociali come strumento principale per decodificare i cambiamenti in atto e per individuare linee di intervento da tradursi in vere e proprie riforme politiche e istituzionali, non poteva non essere presente la necessità di individuare gli attori politici più idonei a gestire e governare tali cambiamenti.

Non posso qui che accennare in estrema sintesi a coloro che rappresentavano modi diversi e opposti di riflettere sul tema dello stato: da un lato, esponenti del ristretto gruppo di studiosi che avanzarono, senza molto seguito per la verità, una visione hegeliana dello stato, riassunta da John Burgess nei termini secondo i quali «Sovereignty is the original, absolute, unlimited power over the individual subjects and over all associations of subjects»; dall'altra parte, esponenti del darwinismo sociale come William Graham Sumner, per il quale non era compito dello stato rendere gli uomini felici. Fra questi due estremi, tuttavia, altri studiosi erano consapevoli della necessità, di fronte a processi che stavano "verticalizzando" la struttura politica, economica e sociale statunitense[32], di interrogarsi sulla natura e sulle funzioni dello Stato

[32] T. Bonazzi, *Postfazione. La guerra civile americana e la "nazione universale"*, in T. Bonazzi – C. Galli (a cura di), *La guerra civile americana vista dall'Europa*,

in una società sempre più complessa. Fra questi, Westel Woodbury Willoughby che, in un volume del 1899, *An Examination of the nature of the state. A study in political philosophy*, se da un lato contestava l'idea di una intrinseca moralità dello stato, dall'altro sosteneva che, in quanto astratta entità politica, lo stato «as simply an institution», non possedeva né responsabilità morale, né poteva determinare la moralità di un atto o limitare la libertà morale dell'individuo[33]. La responsabilità morale dell'azione politica rimaneva totalmente agli individui, fossero essi pubblici ufficiali o privati cittadini e tuttavia, questo non significava necessariamente assenza dell'azione statale.

Il passaggio decisivo, però, si era compiuto nel 1885, quando il tema del ruolo della riforma sociale e dell'azione positiva dello stato costituì il fondamento della costruzione della *American Economic Association* (AEA), ad opera di esponenti della generazione più giovane di scienziati sociali ed economisti americani come Richard T. Ely, Henry Carter Adams, John Bates Clark, formatisi nelle università tedesche e influenzati dalle dottrine della Scuola storica tedesca di Gustav Schmoller. Furono loro a sostenere con forza l'espressione di una fiducia nello stato come attore principale e indispensabile per il miglioramento del progresso umano, strumento essenziale per risolvere il conflitto principale dell'epoca, quello fra capitale e lavoro,[34] nonché per affrontare quei processi di trasformazione economico-sociale che stavano proiettando gli Stati Uniti come potenza economica e industriale a livello internazionale.

Sugli economisti e scienziati sociali che diedero vita all'American Economic Association, esercitò una forte influenza Lester Ward che nel suo *Dynamic Sociology* (1883) aveva messo in luce come l'immagine del governo come strumento coercitivo dovesse lasciare il passo a una diversa interpretazione. A suo avviso, se ben impostata, l'azione positiva di governo poteva essere legittimata senza essere necessariamente giudicata solo come un "male necessario".

Bologna, 2004, pp. 499-500.

[33] W.W. Willoughby *The Right of the State to Be*, "International Journal of Ethics", vol. 9 (1899), n. 4, p. 481.

[34] *Statement of Principles* pubblicato in E.J. Eisenach (ed), *The Social and Political Thought of American Progressivism*, Indianapolis, 2006, p. 44.

Richard T. Ely, Henry Carter Adams, John Bates Clark, Lester Ward, solo per citarne alcuni, quindi, aprirono, fra Otto e Novecento, il dibattito politico e intellettuale su una riflessione sullo stato che appariva, ai loro occhi, necessaria per la ricostituzione di quei legami comunitari che non sembravano riuscire a sopravvivere alle spinte e alle forze messe in atto dai processi di trasformazione economica e sociale. Soprattutto, lo stato rappresentava a loro avviso un'arena, uno spazio in cui era possibile individuare forme di coesione sociale, di ricomposizione degli interessi in conflitto, in grado di individuare o ricostituire quel senso di *common good* messo in discussione da forze di frammentazione e disintegrazione dei tradizionali legami sociali e comunitari.

Una riflessione, questa, che risentiva non solo del dibattito tedesco, ma anche di quello inglese segnato dal *new liberalism* e dal fabianesimo, come pure di alcune istanze socialiste, proprie di un contesto transnazionale segnato dalla circolazione di uomini, donne e idee attraverso lo spazio atlantico[35].

Quello che mi pare interessante sottolineare è la individuazione di passaggi significativi che furono di tipo teorico e che aiutano a comprendere le difficoltà del discorso pubblico e intellettuale statunitense ad aderire fino in fondo a una visione centrata sulla riscoperta dello Stato. Fino agli anni Novanta dell'800, infatti, l'interesse degli scienziati sociali e politici si concentrò sulla necessità di interrogare la forma "stato" negli Stati Uniti, rintracciando gli elementi di continuità e discontinuità con i percorsi europei, riallacciandosi sia alla English Historical School sia all'idealismo (seppure a volte mediato dall'interpretazione inglese e in particolare di T.H. Green). Dagli inizi del '900, invece, l'attenzione degli scienziati sociali e politici fu sempre più rivolta ai meccanismi di funzionamento, all'amministrazione, alla *governance*, al miglioramento dei congegni di integrazione e interrelazione per adeguarli ai processi di modernizzazione e alla crescente interdipendenza a livello nazionale e internazionale.

---

[35] N. Cohen, *The Reconstruction of American Liberalism*, Chapel Hill, 2002; D.T. Rodgers, *Atlantic Crossings. Social Politics* in a *Progressive Age*, Cambridge, 2000; J. Kloppenberg, *Uncertain Victory: Social Democracy and Progressivism in European and American Thought, 1870-1920*, Oxford, 1986; M. Stears, *Progressives, Pluralists, and the Problems of the State: Ideologies of Reform in the United States and Britain, 1909-1926*, Oxford, 2006.

Si tratta, a mio avviso, di un nodo che ancora deve essere sciolto per comprendere le radici profonde di una crescita dello stato americano che, come si è accennato, ha avuto costantemente bisogno di venire a patti con la retorica anti-statalista ed eccezionalista. In questa sede, non posso che tracciarne quelle che potrebbero essere delle piste da esplorare ulteriormente se si vuole individuare una chiave interpretativa utile a districarsi nel tortuoso vorticare del rapporto statalismo-antistatalismo.

Da questo punto di vista, un utile punto di partenza è rappresentato dai primi lavori di Woodrow Wilson e in particolare dal suo *Congressional Government* del 1885. L'opera del futuro presidente americano si distingueva per avanzare un'analisi molto critica del sistema politico americano e delle sue aporie. In particolare, Wilson illustrava le criticità derivanti da un'applicazione rigida del principio di separazione dei poteri: mancanza di raccordo, indebolimento della funzione presidenziale a cui erano demandati compiti di sola routine[36], Congresso con ampi poteri, ma frammentato perché da un lato il cuore del legislativo era rappresentato dagli "Standing Committees" («the beginning and the end of the rules», sosteneva Wilson[37]), e dall'altro nessuna figura, compresa lo Speaker della Camera, solo un «great party chief», era capace di esprimere «the common thought». Insomma, un'articolazione dei poteri che era ben lungi dall'essere qualcosa di simile a quel sistema, ammirato da Wilson, del "*government by discussion*" proprio del modello britannico. Il Congresso, negli Stati Uniti, era «the governing body of the nation»; tuttavia la produzione legislativa, da sola, non riusciva efficacemente a governare la complessità sociale perché non era in grado di farsi carico dello «heavy work of governing»[38].

Wilson, che rivedrà successivamente parte delle sue prime analisi, sottolineava non solo come la sua fosse la prima generazione di americani a chiedersi se la costituzione servisse ancora agli scopi per i quali era stata predisposta, ma si azzardava ad esprimeva dubbi sulla presunta superiorità delle istituzioni americane rispetto a quelle europee. L'interrogativo più urgente riguardava proprio la capacità di funzionamento della macchina istituzionale

[36] W. Wilson, *Congressional Government*, New York, 1956 (1885), p. 170.
[37] *Ibi*, p. 62.
[38] *Ibi*, p. 197.

americana, come pure il tema cruciale della sovranità e della natura dello stato. Nel suo volume del 1898[39], *The State*, Wilson affermava la realtà del "soggetto" stato, non solo come "naturale" espressione *delle* relazioni individuali e sociali, ma come "organo utile"[40], inserito nel flusso di una storia intesa come progressiva. Il docente di Princeton riconosceva che lo sviluppo istituzionale statunitense aveva prodotto un "governo doppio" più che duale[41], che lasciava ampi spazi alla contaminazione fra pubblico e privato[42]. Tuttavia solo lo stato poteva ergersi, contro i difetti del moderno ordinamento industriale[43], a difesa del *common good*.

Non fu però la riflessione politologica di Woodrow Wilson a dare il segno di una riflessione che voleva essere non solo teorica, ma foriera di indicazioni di *policies* e di nuove modalità di azione governativa più efficaci perché la loro legittimazione avveniva all'interno dei processi di *decision-making* e gestionali. Se in Wilson il problema era ancora la natura dello Stato, nella generazione di scienziati sociali e intellettuali degli inizi del '900, il nodo da sciogliere non era quello di avvitarsi su definizioni astratte. La necessità di individuare nuove forme di legittimazione dell'azione statale che potesse concorrere alla pari con la cultura modernizzatrice e manageriale delle *corporations* fu alla base della riflessione, influente anche dal punto di vista politico, proposta dal fondatore della rivista "The New Republic", Herbert Croly nel suo *The Promise of American Life* (1909). Croly, differentemente da Wilson, non usò il termine "stato", bensì quello di "National government". All'interno di questo slittamento semantico, da "state" a "nationalism", si consumava, a mio avviso, lo scarto tra la riflessione di Wilson e quella che si avviò nel tornante del nuovo secolo per la quale lo Stato era rilevante non per quello che era, ma, per usare le parole di Croly, per ciò che faceva, per essere una creazione continua e non un possesso permanente[44].

---

[39] W. Wilson, *The State*, Boston-New York, 1898, trad. it, *Lo Stato. Elementi di Politica Storica e Pratica*, Torino, 1921.

[40] *Ibi*, p. 563.

[41] *Ibi*, p. 422.

[42] B. Balogh, *A Government Out of Sight*, cit.

[43] W. Wilson, *Lo Stato*, cit., p. 564.

[44] H. Croly, *Progressive Democracy*, New York, 1914.

All'inizio del '900, infatti, altre erano le priorità e gli obiettivi assunti da molti degli scienziati sociali del periodo, i quali avvertivano l'esigenza di indagare la molteplicità degli assetti di potere e il modo in cui il rafforzamento dello stato potesse configurarsi in un contesto multiforme e multidimensionale come quello statunitense.

Nel 1907, quindi, Albert Shaw poteva affermare che vi erano due modi per analizzare la politica: il primo riguardava la struttura formale e l'organizzazione del governo, il secondo l'analisi delle politiche effettive, dei loro scopi e obiettivi, delle relazioni nei riguardi dei gruppi economici e sociali. Shaw, anticipando di un anno la più nota tesi avanzata da Arthur Bentley, per il quale concetti come quelli di "sovranità" o "stato" costituivano pure astrazioni. Bentley rendeva esplicito che la sua priorità non poteva coincidere con l'obiettivo di soffermarsi su quello che definiva come "metafisica dello stato"[45].

Al contrario, lo stato doveva essere considerato alla stregua di una "*great going concern*", un'impresa florida, per meglio comprenderne i complessi processi alla base della delega o dei meccanismi di distribuzione di potere. Da questo punto di vista, la tradizionale avversione allo stato, visto come espressione di una storia europea dalla quale occorreva prendere le distanze, lasciava il passo alla possibilità di un nuovo «unanimous agreement»[46].

Per certi versi, si potrebbe affermare che nel contesto statunitense la questione dello stato non si poneva come problema specifico, quasi nominalistico, non perché non esistesse "lo stato", in quanto espressione di un supposto "modello europeo" da rifiutare, ma perché, al contrario, lo stato, paradossalmente, aveva vinto, era una realtà consolidata. Non era necessario, quindi, indagare la natura e la fonte del suo potere. Il problema era però ancora quello di conciliare libertà e potere, in un contesto in cui la libertà non era solo quella individuale, ma dello stato visto come espressione del *public good* a fronte della potenza degli *special corporate interests*. Quello che appariva urgente, quindi, era concentrarsi sulla sua efficienza, sulla distribuzione e delega di potere, sui modi diversi di articolazione e funzionamento del potere stesso.

[45] A. Shaw, *Political Problems of American Development*, New York, 1907, p. 3.
[46] *Ibi*, p. 22.

Occorreva partire dalla constatazione che, come affermò John R. Commons, lo stato consisteva fondamentalmente negli "*officials in action*". Da qui, l'accento posto non sulla sovranità o sulle fonti del potere legittimo, bensì sull'amministrazione che doveva diventare l'oggetto principale di indagine da parte degli scienziati sociali che volevano liberare lo stato dalla presa degli *special interests* (*corporations*, ma anche partiti politici). Solo attraverso un lavoro di indagine incentrato sui meccanismi di funzionamento, sulla loro efficienza, sulla capacità di gestione, lo stato come "going concern" era in grado di assolvere alla sua funzione di elemento di sintesi di una realtà composta non da individui-atomi sociali, bensì, come insegnava il pragmatista John Dewey[47], da soggetti inseriti in una rete di relazioni sociali[48].

Fu soprattutto Frank Goodnow, nel 1900[49], a sottolineare l'importanza di occuparsi dell'amministrazione come ambito diverso e separato da quello più propriamente politico, distinguendo fra "*expression*" ed "*execution*" della volontà statale. Una distinzione che, in un contesto di separazione dei poteri come quello statunitense, non sempre era facile da individuare. Per Goodnow, proprio il principio della separazione dei poteri rendeva difficile per la politica controllare l'amministrazione e questa funzione di controllo aveva finito per essere assunta dal sistema dei partiti, con il risultato di mettere in discussione l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa stessa. Soltanto un ragionevole accentramento delle funzioni amministrative e una maggiore responsabilità di governo potevano ripristinare l'equilibrio e l'armonizzazione tra espressione ed esecuzione della volontà dello stato.

Goodnow, quindi, esemplificava l'approdo di una riflessione che, preoccupandosi di rendere efficienti e fluidi i meccanismi della decisione politica, legittimava sul piano concreto dell'azione politica e amministrativa la nuova azione positiva di regolazione sociale dello stato, e soprattutto lo spostamento del bilanciamento politico dagli Stati al Governo federale, dal legislativo all'esecutivo

[47] R. Westbrook, *John Dewey and the American Democracy*, Ithaca, 1993.

[48] J.R. Commons, *The Legal Foundations of Capitalism, A Sociological Approach to Sovereignty*, New York, 1924.

[49] F. Goodnow, *Politics and Administration. A Study in Government*, New York, 1900.

e alle nuove strutture amministrative, come ad esempio le "*regulatory commissions*" prima e le agenzie federali poi.

È l'adesione a una visione incentrata sull'amministrazione, sulla gestione della cosa pubblica a far sì che, quando nel contesto transatlantico degli anni fra la prima guerra mondiale e i primi anni Venti, si riaccese il dibattito sul concetto di sovranità, grazie alla ricezione delle teorie di pluralisti politici come Harold Laski,[50] questa discussione non riuscì a imporsi, negli Stati Uniti, rimanendo tutto sommato ai margini del dibattito teorico e politico. Maggiore attenzione, invece, ebbero aspetti della discussione transatlantica che meglio rispondevano alle esigenze di una società, come quella statunitense, che doveva affrontare vecchi e nuovi conflitti di natura etnica e razziale, oltre al non sopito conflitto operaio e sociale. Da questo punto di vista, il dibattito pluralista americano privilegiò, più che la critica alla sovranità in quanto tale, la discussione sulle modalità di allargamento delle forme di democrazia partecipativa e, soprattutto, la questione allora cruciale delle forme della cittadinanza industriale, ritenuti molto più urgenti nel contesto statunitense post-prima guerra mondiale. Se di stato bisognava parlare, allora occorreva esaltarne la natura positiva in quanto "potere creativo" di servizi e strutture per il bene della società[51].

All'interno di questa prospettiva, così, l'accento posto sulla "funzionalità" piuttosto che sulla natura del governo, sulla sua capacità di esprimere il bene pubblico contro gli *special interests* (concetto cardine del liberalismo progressista statunitense), sulla sua caratteristica di essere "associazione delle associazioni", come sosteneva Shaw[52], rendeva a mio avviso possibile mantenere, se non la finzione dell'antistatalismo come marchio dell'esperienza americana, la convinzione dell'efficienza come strumento di garanzia e mantenimento del regime delle libertà individuali.

---

[50] H.J. Laski, *The Pluralistic State*, "The Philosophical Review", vol. 28 (1919), n. 6, pp. 562-575. Su questo mi permetto di fare riferimento al mio *La democrazia vissuta. Individualismo e pluralismo nel pensiero di Mary Parker Follett*, Torino, 2001.

[51] S.A. Korff, *The Problem of Sovereignty*, "The American Political Science Review", vol. 17 (1923), n. 3, pp. 404-14.

[52] A. Shaw, *Political Problems…*, cit., p. 16.

Anche durante il New Deal e nel corso degli anni '40, pur all'interno di un contesto in cui erano presenti posizioni critiche nei confronti dell'antistatalismo come forma di falsa filosofia che minimizzava e antagonizzava le azioni di governo[53], venne messo l'accento più sulla libertà che sul potere, più sulla capacità di gestione ed efficienza che non sull'esercizio di sovranità. Charles Merriam, ad esempio, riteneva che lo stato avesse dei compiti (sicurezza esterna, sicurezza interna, giustizia, *general welfare*, libertà), ma questi dovevano essere portati avanti assieme alle *other agencies of human society* – la famiglia, la Chiesa, i sindacati, le associazioni industriali, veri e propri governi privati – altrettanto responsabili del mantenimento dell'ordine. La società politica manteneva l'ordine pubblico, con il fine del benessere comune, «in the category of the political». Ma quando queste fallivano, allora lo stato poteva essere richiamato per stabilire l'ordine «in the special society» – come la chiesa, l'incontro politico, persino la famiglia – in momenti straordinari.

L'obiettivo del governo, sosteneva Merriam, non era l'esercizio di autorità in quanto tale, ma la libertà e questa poteva essere difesa solo dentro una cornice generale di valori comuni e procedure: alcune delle quali venivano delineate all'interno della società politica; altre, invece, individuate al di fuori di essa, «outside in other frameworks of social organization»[54]. Un'analisi, quella di Merriam, che doveva fare i conti con le obiezioni di chi vedeva nell'aumento del ruolo dello stato proprio un sintomo di quella deriva burocratica anticipatrice del totalitarismo. Non casualmente nel 1944 furono pubblicati quattro volumi, da parte di Ludwig von Mises e altri studiosi meno noti, tutti centrati sul tema della burocrazia[55].

Appariva, in questo tornante, un ulteriore slittamento semantico denso di implicazioni politiche e teoriche: burocrazia,

---

[53] V. McKenzie, *United Nations Propaganda in the United States*, "The Public Opinion Quarterly", vol. 6 (1942), n. 3, pp. 351-366.

[54] C.E. Merriam, *The Ends of Government*, "The American Political Science Review", vol. 38 (1944), n. 1, pp. 21-40.

[55] L. von Mises, *Bureaucracy*, New Haven, 1944; J.M. Juran, *Bureaucracy: A Challenge to Better Management*, New York and London, 1944; L. Sullivan, *Bureaucracy Runs Amuck*, Indianapolis and New York, 1944; J.H. Crider, *The Bureaucrat*, Philadelphia and New York, 1944.

non più *administration*. Questo testimoniava come, nel contesto degli anni cruciali della guerra e della riflessione sui totalitarismi, la retorica antistatalista, in realtà, cominciava a riprendere vigore e a erodere quella tela che aveva sostenuto la crescita del governo federale nella prima metà del Novecento.

Conclusioni

La sfida degli scienziati politici e degli intellettuali fra inizio del XX secolo e anni '40 del '900 è stata quella di individuare nel terreno dell'amministrazione lo spazio adatto per chiudere il cerchio fra allargamento dello stato e persistenza delle retoriche antistataliste. Una sorta di ammodernamento, si potrebbe dire, di quel potere infrastrutturale che la storiografia ha visto come espressione dello stato ottocentesco. Anche nelle riflessioni che si dispiegano per tutta la prima metà del '900, tuttavia, la rimozione delle questioni di razza, etnia e classe si è associata a quello di un potere dispotico che si è dispiegato all'interno dello sviluppo dello "stato per gli antistatalisti"[56]. È anche in virtù di questa rimozione che l'idea *liberal* dello stato come espressione del *common good* è andata in frantumi, nell'esplosione dei movimenti degli anni Sessanta e Settanta che hanno messo in luce le asimmetrie e aporie proprie del discorso pubblico centrato sulla dialettica libertà/stato. L'idea progressista e poi *liberal* dello stato come *public service state*, variante modernizzatrice dello stato amministrativo di inizio secolo, aveva tentato di metabolizzare differenze di classe, razza, etnia non risolvibili all'interno di dinamiche puramente amministrative perché interrogavano rapporti di potere e gerarchie a fondamento dell'ordine politico stesso. Insomma lo statalismo per gli antistatalisti (il *public service state*) basato sul rapporto pubblico-privato attraverso la cooptazione o il coinvolgimento, specie dal New Deal in avanti, di gruppi di interessi e di associazioni capace di mettere assieme separazione dei poteri, governo limitato e potenza aveva funzionato, se lo aveva fatto, solo all'interno dell'America bianca e di classe media. L'altra faccia del *public service state* era, invece, quello dello stato come espressione del potere coercitivo che si era dispiegato regolando

[56] G. Gerstle, *Liberty or Coercion*, cit.; R. Lieberman e D. King, *op. cit.*

aspetti importanti della vita individuale e collettiva, dalla schiavitù alle leggi Jim Crow, dalle leggi di temperanza a quelle sabbatiche e al proibizionismo, alle leggi che riguardavano la famiglia, la vita culturale ecc. D'altronde, proprio questo Giano bifronte dello stato era il simbolo più evidente, e conseguenza, di quel peculiare assetto spaziale statunitense caratterizzato, fin dalle origini, dalla convivenza di logiche coloniali e anticoloniali.

Per evitare però il rischio di cadere in logiche di tipo eccezionalista, la sfida che studiosi e storici dovrebbero invece cogliere è quella di situare lo sviluppo dello stato americano all'interno di una dimensione atlantica e transnazionale. Da un lato, appare evidente che, soprattutto in relazione alla costruzione del National Security State, come lo sviluppo dello stato si sia situato all'interno di quella che viene definita *intermestics*, la sintesi di politica interna e politica internazionale. Dall'altro lato, la possibilità di situare le vicende statunitensi all'interno della Grande Europa, per riprendere la definizione di Tiziano Bonazzi[57], o delle dinamiche atlantiche, considerando l'Atlantico come spazio di circolazione, incroci, conflitti che hanno riguardato anche le diverse ipotesi di costruzione di modelli di statualità o di ridefinizione di modelli di statualità[58]. Se molto è stato indagato dagli studi sul *welfare state*, un utile approccio potrebbe essere applicato per dare conto di altri aspetti dello sviluppo istituzionale: dai modelli amministrativi alle politiche educative, dalle politiche immigratorie fino alla stessa costruzione del *National security state*. Un'analisi di tipo transnazionale della "vicenda stato" permetterebbe non solo di sciogliere l'enigma, ma di "normalizzare" lo studio dello stato in America, senza doversi ancora interrogare sulla sua forza o sulla sua debolezza, sul suo essere espressione di sovranità o solo amministrazione.

[57] T. Bonazzi, *Europa, Zeus e Minosse, ovvero il labirinto dei rapporti euro-americani*, "Ricerche di Storia Politica", vol. 7 (2004), n. 1, pp. 3-24.

[58] D.T. Rodgers, *Atlantic Crossing*, op. cit.

finito di stampare
nel mese di dicembre 2018
presso la LITOGRAFIA SOLARI
Peschiera Borromeo (MI)

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri
ISBN: 978-88-9335-414-1 / ISSN: 2532-5302 / ISSN edizione online: 2532-5310

I *Quaderni di Scienze Politiche*, la cui pubblicazione è iniziata nel 2011 sotto la denominazione di *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*, si ispirano ad una tradizione scientifica interdisciplinare orientata allo studio dei fenomeni politici nelle loro espressioni istituzionali e organizzative a livello internazionale e, in un'ottica comparatistica, anche all'interno agli Stati. Essi sono promossi dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, costituito nel 1983 e interprete fedele della tradizione dell'Ateneo.

Il fondatore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e già Preside della Facoltà di Scienze Politiche, scriveva: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, Preside per trent'anni della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica e per otto anche Docente di Storia dei Trattati e Politica Internazionale, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

Pubblicati sia a stampa sia *online* sul sito internet www.quaderniscienzepolitiche.it, i *Quaderni* ospitano articoli soggetti a *Peer Review*.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - Foto: Ruth Schacht. Map Division. © 2019. Foto Scala, Firenze.
La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.

9 788893 354141

euro 15,00