

Uno Stato a “bassa intensità”? L’esperienza storica statunitense*

Raffaella Baritono

È possibile delineare una “storia” dello Stato americano che dia conto della sua genesi e delle sue trasformazioni, come pure delle sue diverse articolazioni teoriche e politico-istituzionali? Una domanda, questa, tutt’altro che ovvia, se si tiene conto che, nonostante il rinnovamento della storia politica statunitense, con l’abbandono della cosiddetta *presidential synthesis*, e di quel filone della scienza politica americana attenta ai processi di lungo periodo che prende il nome di *American Political Development School*¹, non vi è ancora uno studio comprensivo di carattere storico sullo Stato americano.

Per cercare di dare senso ai processi di trasformazione della “forma-Stato”, vorrei prendere spunto dalla sintesi espressa da Elizabeth Sanders che ha individuato nella vicenda statale statunitense «*Three American States*»²: il *regulatory State*, il *social Welfare State* e il *national security State*. Queste tre diverse tipologie di Stato corrispondono anche a fasi ben precise del processo di *State-building*

* Questo intervento è tratto dalla lezione «Dallo ‘Stato delle corti e dei partiti’ allo Stato amministrativo: un’eccezione americana?» tenuta alla prima *Summer School* CISPEA sul tema *Gli Stati Uniti d’America e le nazioni europee: la questione dell’«eccezionalismo» americano*, Castello di Canossa, 3-7 luglio 2005. Della lezione ha mantenuto il tono e anche una certa schematicità.

¹ La bibliografia su questi temi è vastissima; cfr., tra gli altri, R. BARITONO, “*Political historians had met the enemy*”: un decennio di storia politica americana (1986-1996), «Ricerche di storia politica», 1/1998, pp. 53-72; P. B. EVANS, D. RUESCHEMEYER, T. SKOCPOL (edd), *Bringing the State Back in*, Cambridge-New York 1985; K. OFFEN, S. SKOWRONEK, *The Search for American Political Development*, Cambridge 2004.

² Si tratta del suo *address* come presidente della sezione History & Politics della APSA. E. SANDERS, *Three American States*, «Clio», 15/1, 2004-05.

americano. Lo Stato regolatore nacque nel periodo successivo alla guerra civile, come risposta allo sconquasso prodotto dai processi di trasformazione industriale e all'emergere delle grandi *corporation*; il *social Welfare State* fu il prodotto prima dell'azione degli Stati e poi, con il *New Deal*, del governo federale, anch'esso frutto di una pressione dal basso, di coalizioni politiche che avevano il loro centro gravitazionale soprattutto al nord e nei centri urbani, mentre la coalizione che aveva fatto pressione per lo Stato regolatore aveva avuto origine negli Stati del sud-ovest e delle montagne occidentali, seppure con il contributo determinante delle élite urbane e professionali del nord est. Infine, il *national security State*, che emerse all'indomani della seconda guerra mondiale, per rispondere, sul piano interno, alle necessità di riorganizzare le strutture istituzionali per affrontare la sfida globale contro l'Unione Sovietica.

Le tipologie proposte da Sanders, per quanto schematiche e non così nettamente differenziate sul piano della periodizzazione storica, sono un'utile base di partenza per introdurre un'analisi del processo di *State-building* che ha accompagnato l'emergere e il consolidarsi degli Stati Uniti come potenza mondiale; processo, tuttavia, conflittuale, tutt'altro che lineare – si potrebbe parlare, anzi, di una sorta di moto altalenante – che vede in gioco una molteplicità di soggetti sociali e politici e che si misura all'interno di un campo di tensione in cui, non del tutto paradossalmente, il governo nazionale ha rappresentato solo uno degli attori in gioco.

In maniera forse eccessivamente sintetica si potrebbe affermare che la Dichiarazione di indipendenza del 1776 – documento storico e *mythomoteur* della modernità politica³ – fonda una nazione – il popolo americano – e uno Stato – gli Stati Uniti d'America –, ma in entrambi i casi si tratta, se non di una semplice enunciazione, quanto meno dell'affermazione di un *work in progress*, vale a dire di processi di nazionalizzazione e di *State-building* che si strutturano nel corso dell'800 e del '900. In entrambi i casi, si tratta di processi frutto di

«scontri e compromessi di potere che ne stabiliscono i confini, i contenuti, i rapporti sociali ed economici»,

per riprendere un concetto espresso da Tiziano Bonazzi a proposito della nazione, ma che può, a mio avviso, essere esteso per comprendere la vicenda dello stato negli Stati Uniti⁴.

³ T. BONAZZI, *Introduzione* a T. BONAZZI (ed), *La Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d'America*, Venezia 1999, pp. 11-65.

⁴ T. BONAZZI, *Dell'aria e del fuoco, della libertà e delle fazioni: pensare il nesso tra liberalismo e nazione con un occhio a James Madison*, «Quaderni di Scienza Politica», VI, 3, 1999, p. 377.

D'altra parte, anche l'altro grande documento politico, fondante lo Stato americano, la Costituzione del 1787, se da un lato rappresenta il compromesso necessario per risolvere quei conflitti di natura economica, sociale e politica, emersi all'indomani della rivoluzione americana, dall'altro delinea un'architettura complessa, fondata sul principio della separazione dei poteri verticale e orizzontale e su quello dei *checks and balances*, ma la cui proceduralità si estrinseca anche in una sinteticità che lascia molte zone oscure. Prima fra tutte, quella del significato ultimo della natura federale e del concetto stesso di sovranità. Chi è il detentore ultimo della sovranità? Il governo federale (*the people*) o gli Stati che continuano a detenere un certo grado di sovranità (il «*we*» del Preambolo)? E fino a che punto si può estendere la clausola relativa all'attribuzione all'unione della funzione di promozione del benessere generale? O in che modo si può interpretare quella in base alla quale il Congresso può usare tutti i mezzi necessari e opportuni per dare esecuzione ai poteri elencati nell'art. 1 della costituzione stessa?

Com'è noto, fino alla guerra civile l'interpretazione prevalente è espressa dal concetto di *dual federalism*, in base al quale la costituzione sancisce una sorta di doppia sovranità e la struttura federale viene concepita come una torta a due strati ben definiti e distinti: uno riguarda i poteri degli Stati, l'altro che fa riferimento alle competenze esplicitamente assegnate al governo federale. Questa prospettiva, però, rimanda a un'immagine statica che non rende la complessità e la conflittualità che sottintendono la continua ridefinizione della linea di confine tra governo nazionale e governi statali e l'altrettanta complessa e conflittuale dinamica di *State-building* che riguarda i singoli stati e il progressivo integrarsi dei governi locali, delle comunità, delle città.

Dichiarazione d'Indipendenza e Costituzione del 1787 sono documenti fondanti la costruzione del nuovo ordine politico, ma anche incarnazione dei miti politici attorno ai quali si è consumato il conflitto sul significato e la natura dell'ordine politico stesso, inclusa la sua "eccezionalità" rispetto agli esiti europei. A questo proposito, Joyce Appleby ha messo in evidenza come, a partire dal 1800, la fazione jeffersoniana, uscita vincente nella lotta contro i federalisti, cercasse di affermare i propri valori in nome di ciò che si riteneva fosse autenticamente "americano": l'innovazione istituzionale, lo spirito egualitario, la possibilità di azione da parte della gente comune. L'eccezionalismo divenne per questi nuovi soggetti politici un punto di riferimento importante per legittimarsi nel panorama politico e istituzionale. Da qui l'avvio di quel processo che condusse alla trasformazione dei documenti, espressione della realtà storica dello Stato americano, nei suoi miti fondanti, in in-

carnazione di quei sacri principi sulla rivendicazione dei quali si è consumato un conflitto politico di lunga durata⁵.

È allora, lo Stato americano rappresenta un'eccezione rispetto a quanto stava succedendo nell'Europa dell'età moderna? Per rispondere alla domanda che sottende l'intera vicenda dello Stato americano, vorrei partire dalla definizione di Stato che Pierangelo Schiera così ha sintetizzato: «lo Stato moderno europeo» rappresenta una forma peculiare e diversa da altre forme, che si caratterizza per un progressivo accentramento del potere secondo un'istanza sempre più ampia, si distingue per il principio di territorialità dell'obbligazione politica e per l'impersonalità del comando politico.

«Una volta eretto lo Stato a monopolista della sfera politica, i suoi interlocutori diretti non furono più i ceti, ma gli individui-sudditi nella singola sfera del loro 'privato'. Questo dato [...] costituisce il terreno di fondo su cui si vennero costituendo, in primo luogo, la presa di coscienza da parte dei singoli dell'identità e comunanza dei loro interessi privati; secondariamente [...] la prima organizzazione di tali interessi attraverso un atteggiamento sempre meno passivo e sempre più critico nei confronti della gestione dello Stato [...]. È per queste vie [che] si venne formando la moderna 'società civile'»⁶.

Ora, se in Europa lo Stato nasce come istanza centrale posta al di sopra dei ceti e dei sudditi, l'unica in grado di conservare la pace in un contesto dilaniato dalle guerre religiose⁷, negli Stati Uniti lo Stato sorge prima di tutto come atto di difesa di una società politica nei confronti di un potere tirannico che viene percepito come altro da sé. Negli Stati Uniti, quindi, la società civile per certi versi finisce per precedere lo Stato, e lo Stato, in tutte le sue articolazioni, deve fare i conti con una realtà sedimentata, fatta di strutture coloniali che non solo sopravvivono, ma costituiscono i punti di riferimento delle comunità sparpagliate nel territorio nazionale. Il che significa che la sua legittimità, data dall'assetto costituzionale, più che la sua legalità deve essere continuamente negoziata nei confronti di strutture localistiche e comunitarie che, in nome della lotta rivoluzionaria e dei principi fondanti la nazione americana, ritengono di essere espressioni altrettanto legittime della volontà del potere sovrano. Da questo punto di vista non c'è dubbio che lo Stato americano rappresenti una differenza rispetto al contesto europeo-continentale.

D'altra parte, però, se lo Stato è tale per il monopolio della forza fisica, per il principio della territorialità dell'obbligazione politica e

⁵ J. APPLEBY, *Recovering America's Historic Diversity: Beyond Exceptionalism*, «The Journal of American History», 79/2, 1992, p. 424.

⁶ P. SCHIERA, *Stato moderno* (1976) in P. SCHIERA, *Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni*, Bologna 2004, pp. 71-79.

⁷ *Ibidem*, p. 74.

per l'impersonalità del comando politico, è evidente che anche negli Stati Uniti, all'indomani della guerra rivoluzionaria e, ancora di più, dopo il 1787, si afferma la forma moderna di Stato, seppure articolata secondo il principio della divisione dei poteri orizzontale e verticale e dei *checks and balances*, i soli in grado di limitare i rischi insiti nel concetto di potere. Con l'Ordinanza del Nordovest del 1787, un documento che integrava la nuova Costituzione e inventava un sistema per estendere la repubblica non contravvenendo ai propri principi fondanti, bensì nella prospettiva di quello che Jefferson più tardi definì "un impero per la libertà", il Congresso, infatti, affermava la propria sovranità indivisa sul continente americano nei riguardi dei singoli Stati, così come l'aveva ribadita nei riguardi della Gran Bretagna con la pace di Parigi del 1783⁸.

Nell'800, tuttavia, analogamente a quanto avveniva in Gran Bretagna (almeno fino all'approvazione del *Poor Law Amendment Act* del 1834)⁹, negli Stati Uniti lo Stato, se c'era, non si vedeva, o almeno non veniva percepito come tale se è vero che Tocqueville parlava del governo in America come di una "macchina invisibile" ed Hegel rifiutava di considerare gli Stati Uniti come un "vero Stato", perché non aveva un governo nazionale sviluppato, non vi era una burocrazia degna di questo nome, non esisteva una chiesa nazionale, né una classe dirigente e intellettuale nazionale. L'unica eccezione, rispetto all'opinione comune che da Tocqueville in avanti si diffuse in Europa, fu quella di Marx che considerava gli Stati Uniti come «l'esempio più perfetto dello Stato moderno», rintracciabile nelle sue leggi e nei suoi assetti proprietari¹⁰.

D'altra parte, gli stessi studiosi americani parlano dell'avvio di un processo di *State-building* solo a partire dalla fine dell'800, da quando cioè il governo federale comincia ad allargare la sua sfera d'azione e inizia a svilupparsi una struttura amministrativa più complessa di quella ridotta ai minimi termini che aveva contraddistinto il governo federale fino ad allora.

Per decifrare, quindi, l'enigma dello Stato americano nel periodo fra l'indipendenza e la fine dell'800, vorrei fare riferimento a un testo classico, quello di Stephen Skowronek, *Building a New American State*, pubblicato nel 1982. Lo studioso americano non

⁸ A. TESTI, *La formazione degli Stati Uniti*, Bologna 2003, pp. 116-17.

⁹ Cfr. tra gli altri, E. BARKER, *The Development of Public Services in Western Europe, 1660-1930*, Oxford 1944, pp. 34 ss.; M. D. PUGH, *Storia della Gran Bretagna*, Roma 1997. Cfr. anche G. POGGI, *Lo Stato. Natura, sviluppo, prospettive*, Bologna 1992.

¹⁰ Cit. in S. SKOWRONEK, *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge 1982, pp. 6-8.

contesta l'affermazione per la quale lo Stato americano rappresenta un'eccezione, così come ritiene che sia questa "eccezionalità" a spiegare quella mancanza di senso dello Stato così peculiare di buona parte della cultura politica americana. D'altra parte, tale eccezionalità è a fondamento dell'intero processo di costruzione statale, che anche egli situa a partire dal 1877. Peculiarità che è data dal fatto che gli Stati Uniti rappresentano una sorta di anomalia all'interno degli Stati occidentali, per la loro capacità di coniugare un assetto politico democratico fortemente sviluppato – che si produsse a partire dalla fine degli anni Venti dell'800 – e una struttura governativa estremamente semplificata e ridotta. Gli Stati Uniti sono un'eccezione, dunque, non tanto per la mancanza dello Stato, quanto per il modo peculiare attraverso il quale il potere statale venne organizzato¹¹.

I principi che avevano sorretto la guerra rivoluzionaria avevano costituito la trama non solo per la formazione dei regimi repubblicani radicali del periodo 1776-83, ma anche per la complessa architettura delineata dai costituenti riuniti nel 1787. A Filadelfia la sfida da raccogliere era quella di delineare un ordine giuridico integrato, in grado di difendere e controllare i territori e, allo stesso tempo, di respingere l'assetto organizzativo degli Stati europei: da qui, come si è accennato prima, la delineazione di un assetto policentrico, frutto del combinato disposto di separazione dei poteri e *checks and balances*, che caratterizza la struttura statale americana e che contrasta con quella tendenza alla "semplicità" che sembra contraddistinguere lo sviluppo statale europeo.

Se negli Stati Uniti abbiamo, quindi, un'applicazione del principio della separazione dei poteri che si traduceva in una sorta di specializzazione istituzionale e allo stesso tempo, per il principio dei *checks and balances*, anche in una sovrapposizione di responsabilità, in Europa la tendenza era verso un progressivo accentramento del potere. Nella stessa Gran Bretagna, non solo con l'approvazione, negli anni Trenta dell'800, del *Reform Act* e della *Poor Law*, come si è accennato prima, il Parlamento divenne sempre più il fulcro del potere statale e Londra il centro dell'attività amministrativa dello Stato, ma persino a livello locale, «the old system of amateur government by the general competence of the justices of the peace in the county» e «the old system of municipal government and slow-moving civic oligarchies» vennero abbandonati a favore di strutture almeno parzialmente elettive e di processi di accentramento di tipo amministrativo¹².

¹¹ *Ibidem*, p. 8.

¹² E. BARKER, *The Development of Public Services*, cit., pp. 35-36.

Le ambiguità e le aporie del dettato costituzionale furono, quindi, all'origine di un conflitto fra chi riteneva – come Alexander Hamilton o Henry Clay – che la strada da seguire fosse quella europea – e quindi un progressivo accentramento di poteri nelle mani del governo federale (tassazione, finanza, banche, lavori pubblici, organizzazione militare) – e coloro i quali sostenevano la centralità dei poteri locali, come espressione più pura del principio del *self-government* e della sovranità popolare. Un conflitto che, secondo Skowronek, ha sempre visto i primi relegati a minoranza politica.

Prima di affrontare più in dettaglio la peculiarità del “primo” Stato americano, occorre, tuttavia, tenere presente che, nel corso dell’800, il processo di *State building* riguardò, ancor più che il governo nazionale, i singoli Stati: furono essi i soggetti principali dell’intervento politico in ambito economico attraverso la regolamentazione dello sviluppo capitalistico-commerciale, finanziando i lavori pubblici, concedendo carte di incorporazione a imprese di natura economica – dalle imprese ferroviarie alle banche – e in quello sociale, attraverso le leggi che regolavano i rapporti familiari, i diritti di proprietà, quelli di successione, l’istruzione pubblica e così via. La prima parte dell’800 è contraddistinta da un processo di ridefinizione delle carte costituzionali statali che innovarono dal punto di vista politico-istituzionale, non soltanto prevedendo l’elezione di tutte le cariche pubbliche, anche quelle a carattere amministrativo – dagli sceriffi ai *coroner* e ai giudici delle corti statali (e su questo sarebbe interessante capire se e in che modo influì l’esperienza inglese che proprio negli stessi anni si muoveva lungo una direttrice simile) –, ma anche entrando in quelli che gli scienziati politici di fine secolo definirono “i dettagli dell’amministrazione”¹³. A livello statale, la preminenza del legislativo sull’esecutivo prese la forma di una costituzionalizzazione dell’ordinamento istituzionale e amministrativo – con l’approvazione cioè di carte costituzionali estremamente dettagliate, in molti casi tuttora vigenti pur emendate – che prevedeva una forma di gerarchizzazione politico-istituzionale che sembrava contravvenire al principio federale: il rapporto Stato-città-governi locali, infatti, era, ed è ancora, un rapporto che non prevede alcuna idea di “sovranità divisa”. Le città e i governi locali – contee, distretti speciali ecc. – dipendono e sono soggetti alla volontà del governo statale, attraverso norme stabilite, per quel che riguarda soprattutto le città, nelle carte di incorporazione.

¹³ F. GOODNOW, *Politics and Administration. A Study in Government*, New York 1900.

Un processo di razionalizzazione che, per le peculiari condizioni dovute alla dispersione delle comunità, ebbe il significato, spesso, di un'ampia delega di poteri dello Stato alle città e anche, però, a organismi di natura "privata" a cui veniva riconosciuta personalità giuridica pubblica: le imprese economiche (da cui ebbero origine le *corporation*) o le associazioni filantropiche che si occupavano dell'assistenza ai poveri, dell'istruzione, dei problemi legati alla delinquenza giovanile. Una delega che faceva sì che si creassero all'interno della struttura politico-istituzionale degli interstizi che finivano per produrre effetti paradossali o del tutto inattesi, come quello di riconoscere, collettivamente, soggetti che individualmente erano "invisibili". Il caso più eclatante è quello delle associazioni filantropiche femminili¹⁴. Non solo: nel corso dell'800 persino il governo nazionale – che a livello amministrativo significava fondamentalmente uffici demaniali, poste e dogane – finì per assumere una funzione di supporto e di servizio ai governi statali e locali, veri fulcri dell'ordine politico statunitense. Lo stesso esercito, ridotto ai minimi termini e il cui scopo era quello del controllo della frontiera, si basava in realtà su un sistema di milizie di cittadini soldati organizzati e controllati dagli Stati, l'unico in grado di conciliarsi con il concetto di sovranità del popolo.

Per ritornare al governo nazionale e alla tesi di Skowronek, questo complesso sistema policentrico fu il risultato e allo stesso tempo poté funzionare grazie a due sistemi istituzionali, integrati a livello nazionale, che permettevano il collegamento e il coordinamento dei diversi centri di potere attraverso un'azione dal basso verso l'alto: i partiti politici e i tribunali, le corti di giustizia.

Skowronek, ponendo i partiti politici come baricentro del sistema politico statunitense – soprattutto se si tiene conto che le nomine dei giudici cominciarono a rivestire sempre di più un carattere politico con il rafforzarsi del sistema bipartitico (sia che fosse di nomina presidenziale, per quel che riguarda i giudici delle corti federali, sia che fossero elettivi, nel caso delle corti locali e statali) – introduce un altro elemento di differenziazione del contesto americano ottocentesco rispetto a quello europeo: vale a dire che il processo di *State-building* si produce all'interno di un processo di democratizzazione, "bianco e proprietario", di cui l'emergere del partito politico di massa rappresentava uno dei suoi elementi costitutivi. Anzi, se si concorda con la tesi in base alla quale si può parlare di un processo di accentramento politico solo a par-

¹⁴ Cfr. R. BARITONO, *Infrangere le barriere: donne, sfera pubblica e sfera politica negli Stati Uniti nell'Ottocento e nel Novecento*, in R. GHERARDI (ed), *Politica, consenso, legittimazione. Trasformazioni e prospettive*, Roma 2002, pp. 155-176.

tire dalla fine dell'800, il processo di democratizzazione precede quello di *State-building*.

A partire dagli anni Venti dell'800, in concomitanza con la cosiddetta *market revolution*, si produsse uno scompaginamento degli assetti sociali, con l'emergere di nuovi ceti sociali, frutto di quei processi di trasformazione economica e industriale che spazzarono via i legami deferenziali che avevano retto la struttura sociale americana all'indomani della rivoluzione. Nuovi e aggressivi protagonisti di un processo di sviluppo economico, trainato dalla rivoluzione dei trasporti, che rivendicavano il pieno diritto all'autogoverno personale e politico, che rifiutavano ogni gerarchia sociale ed esigevano una piena libertà di movimento nei confronti dei pur minimi vincoli statali. Rivendicazioni che vennero espresse da partiti politici, intesi come organizzazioni complesse rette non più da notabili locali, ma da politici di professione che svilupparono tecniche di mobilitazione di massa e di gestione organizzativa, basate su norme e procedure standardizzate e spersonalizzate. I partiti, che avevano una struttura capillare, erano in grado di produrre un coordinamento sia di tipo orizzontale che verticale, legando le strutture locali al governo nazionale.

Questo fu reso possibile dalle innovazioni prodotte dalla rivoluzione jacksoniana; anzi è stato affermato che la nascita del partito democratico e la rivoluzione jacksoniana hanno rappresentato una sorta di *turning point* anche dal punto di vista del processo di *State building*¹⁵. Il periodo precedente il 1828, lungi dall'essere caratterizzato dalla mancanza dello Stato, era stato connotato dal tentativo di rafforzare il governo nazionale e fu proprio tale progetto all'origine della nascita e della vittoria del partito democratico. A partire dalla fine delle guerre napoleoniche, una nuova generazione di statisti americani ridefinirono gli obiettivi di politica economica, attraverso l'attuazione di un'ambiziosa agenda politica e legislativa che avrebbe poi preso il nome di *American system* e che si sintetizzava nella creazione di una nuova banca nazionale, nella costruzione di opere pubbliche, in una tariffa protezionistica e nella vendita delle terre demaniali. Dal 1816 al 1824 questa agenda venne completata con il rinnovo della carta alla *Bank of the United States* nel 1816, l'approvazione delle leggi protezionistiche del 1816, 1824 e 1828, il *Land Act* del 1820 e soprattutto con l'importante sentenza della Corte Suprema, *M'Culloch v. Maryland*

¹⁵ R. R. JOHN, *Affairs of Office: The Executive Departments, the Election of 1828, and the Making of the Democratic Party*, in M. JACOBS, W. J. NOVAK, J. E. ZELIZER (edd), *The Democratic Experiment. New Directions in American Political History*, Princeton and Oxford 2003, pp. 50-84.

del 1819, che sanciva la costituzionalità della Banca degli Stati Uniti. Un'operazione che significò anche l'espansione e il rafforzamento dei dipartimenti federali¹⁶, i quali giocarono un ruolo di primo piano sia nell'elezione presidenziale del 1824 che in quella del 1828.

La parola d'ordine della corruzione della burocrazia federale e della sua "irresponsabilità" nel 1828 costituì, infatti, l'elemento centrale della campagna elettorale di Jackson, il quale aveva attribuito la sconfitta del 1824 proprio alle "aristocrazie" che controllavano il governo federale. Campagna che venne organizzata da un imprenditore del Missouri, che nel 1826 aveva acquistato il quotidiano di Washington, *United States Telegraph*, e che si concentrò sulla richiesta dell'introduzione della rotazione degli incarichi, non a caso uno dei punti qualificanti il discorso inaugurale pronunciato da Jackson all'indomani della sua vittoria presidenziale.

Il principio della rotazione degli incarichi o, come fu definito più tardi, dello *spoils system*, doveva avere l'effetto di liberare il governo federale da quella classe patrizia che i federalisti avevano posto al centro della macchina amministrativa. Jackson, ritenendo che i compiti del governo dovessero essere così semplici da poter essere assolti da ogni cittadino, in realtà creava un contesto in cui le procedure amministrative venivano "razionalizzate" attraverso il sistema del *patronage*, della rotazione e dei controlli esterni esercitati dalle strutture di partito locali che avevano il compito di supervisionare l'operato di uffici postali, demaniali e delle dogane. Di fatto, creando un meccanismo di sostituzione periodica di una parte significativa dell'amministrazione, la rotazione poneva le basi per la costituzione del partito di massa come organizzazione in grado di vivere di vita propria, per così dire. La distribuzione dei posti dell'amministrazione federale rappresentò l'interesse principale delle strutture nazionali di macchine di partito statali, perché il *patronage* federale divenne lo strumento attraverso il quale si stabilivano nessi concreti fra il presidente, il Congresso e fra governo nazionale e governi locali. Questo sistema poté funzionare grazie al carattere sempre più procedurale che contraddistingueva l'assetto organizzativo di partiti politici che dovevano fare i conti con una *constituency* plurale e composita per appartenenze etniche, religiose, sociali. Ciò non significava che non vi fossero delle differenze significative fra i due partiti maggiori – nella prima metà dell'800 fra il partito democratico e quello *whig* – ma, secondo l'opinione di colui che viene considerato come l'architetto principale della forma partito, Martin van Buren, il governo americano

¹⁶ *Ibidem*, p. 56.

poteva agire solo attraverso due partiti competitivi su base nazionale. E poteva farlo se ogni partito avesse rispecchiato interessi diversi, presenti in tutte le sezioni del paese, perché solo in questo modo i molteplici gruppi, in competizione fra loro, avrebbero potuto avere una “equa opportunità” di ottenere il controllo sul governo nazionale e sulle sue risorse.

L'altro tassello che reggeva lo Stato ottocentesco americano era costituito dalle corti di giustizia, istituzioni procedurali per eccellenza. Le corti, assieme ai partiti politici, contribuirono al coordinamento fra i vari centri di potere, definendo gli ambiti del rapporto fra governo nazionale e governi statali e fra le diverse branche del governo nazionale. Furono le corti a riempire quel vuoto legislativo rappresentato dalla difficoltà politica di approvare leggi di regolamentazione o di promozione dello sviluppo economico. Furono i tribunali, ad esempio, a risolvere le controversie sorte sulle interpretazioni delle cosiddette *special corporate charter* concesse dallo Stato per la promozione di imprese economiche, soprattutto di quelle impegnate in settori di interesse pubblico – trasporti, servizi pubblici, banche. Attraverso l'interpretazione delle clausole relative alla protezione del *public interest*, i tribunali si sostituirono alle istituzioni politiche nell'opera di controllo. Nel corso dell'800, inoltre, fu sull'interpretazione del concetto di *police power* (l'azione del governo per la tutela del bene pubblico o dell'interesse generale) che le corti assunsero un ruolo di indirizzo politico ed economico. Un'azione, questa, di natura sostanziale, in verità, più che procedurale, tipica della tradizione *common law*; una funzione di *policymaker* attraverso la quale le corti intervenivano laddove i legislativi, per adesione a una politica di non intervento o per difficoltà politiche, non riuscivano (o riescono) a operare.

Partiti e tribunali, dunque, rappresentarono i baluardi dello Stato americano ottocentesco, i fondamenti sui quali si reggeva lo sviluppo economico-sociale e l'espansione territoriale.

Non è possibile approfondire in questa sede, ma vorrei sottolineare che un dato trascurato da Skowronek e che invece rappresenta un elemento fondamentale del sistema politico policentrico americano ottocentesco riguarda le associazioni, di volontariato o filantropiche, molte a carattere religioso che sorsero numerose dopo il *Grande Risveglio* degli anni Venti dell'800, anch'esse un potente fattore di democratizzazione del sistema politico americano. A questo proposito, Tocqueville, com'è noto, aveva evidenziato l'importanza della vita associativa affermando che laddove in Francia si trovava lo Stato e in Inghilterra qualche notevole locale, negli Stati Uniti ci si imbatteva in un'associazione. Tuttavia, in un con-

testo di *common law*, le associazioni non erano espressione di una società civile nei riguardi dell'organizzazione statale, come sia Tocqueville che altri osservatori europei ritenevano, ma costituivano uno dei modi di gestione del potere, un metodo di distribuzione del potere politico e uno strumento di regolamentazione di diritti e privilegi. Erano associazioni che avevano un carattere pubblico e non privato, come dimostravano quelle associazioni femminili che si videro riconoscere, in pieno regime di *coverture*, una personalità giuridica maschile che le metteva in grado di svolgere funzioni di natura pubblica. I governi statali non esitavano, come abbiamo visto, a delegare poteri di regolamentazione e di vero e proprio *policy making* a organismi locali¹⁷. Tra il 1777 e il 1857, lo Stato di New York approvò, per fare un solo esempio, centinaia di statuti speciali che riconoscevano la natura pubblica, attraverso l'incorporazione, di associazioni organizzate secondo quaranta diverse tipologie – dalle università e le chiese alle banche, dalle città alle compagnie minerarie¹⁸.

Uno Stato, quello ottocentesco, che non definirei debole quanto forse a “bassa intensità”, che tuttavia rappresentava un sistema solido tanto da sopravvivere persino allo stesso sconvolgimento provocato dalla guerra civile, secondo la tesi di Skowronek¹⁹. Anche in questo caso, introdurrei un elemento di complessità, nel senso che la radicalizzazione del conflitto sezionale degli anni '50 e la nascita di due diversi nazionalismi che si fronteggiarono fino allo scontro finale dimostra che lo “Stato delle corti e dei partiti” non riuscì a reggere di fronte all'urto provocato dai processi di nazionalizzazione che scompaginarono soprattutto il sistema di partito. La formazione del partito repubblicano, la cui natura, in questo periodo, era tutt'altro che procedurale, costituendosi come partito fortemente sezionale e “valoriale”, fondato com'era sull'affermazione forte del principio del lavoro libero, rappresentò da questo punto di vista una rottura politica di non poco conto.

Non c'è dubbio, però, che a partire dagli anni '70 e in particolare dopo il compromesso del 1876 che pose fine, con quello che è stato definito un vero e proprio “patto razziale”²⁰ fra Nord e Sud,

¹⁷ W. J. NOVAK, *The Legal Transformation of Citizenship in Nineteenth-Century America*, in M. JACOBS, W.J. NOVAK, J. E. ZELIZER (edd), *The Democratic Experiment*, cit., p. 100.

¹⁸ *Ibidem*, p. 98.

¹⁹ S. SKOWRONEK, *Building a New American State*, cit., p. 39.

²⁰ Vale a dire un patto tra Nord e Sud che eliminava il controllo federale al sud, accettava i neri come parte della nazione americana, ma non li considerava alla pari e quindi potevano essere segregati. D. W. BLIGHT, *Race and Reunion: The Civil War in American Memory*, Cambridge 2001; T. BONAZZI, *Postfazione: La guerra ci-*

al periodo della ricostruzione, lo Stato delle corti e dei partiti riemerse in maniera prepotente e il governo nazionale divenne soprattutto strumento per la distribuzione delle risorse a livello locale, aderendo a una filosofia di tipo *laissez-faire*. Ma questo avvenne non grazie a un processo di sviluppo lineare o alla “tenuta” del sistema, bensì in seguito a una vera e propria sconfitta politica.

Richard Bensel – che individua nel corso dell’800 ben cinque diverse tipologie di Stato estranee a qualsiasi modello europeo, ma con l’unico dato comune rappresentato dalla sfida posta dal separatismo sudista²¹ – ritiene che lo Stato americano sopravvisse e allo stesso tempo venne trasformato dalla guerra civile. Sopravvisse nel senso che l’integrità territoriale e le istituzioni politiche non ne uscirono modificate. Fu trasformato, perché l’esito di quel conflitto pluri-decennale sulla nozione di sovranità, che aveva segnato il dibattito sulla natura del patto federale, fu la preminenza della sovranità del governo federale rispetto sia alle questioni territoriali (i dibattiti degli anni ’50 sulla schiavitù avevano messo in discussione il ruolo del governo federale circa l’ammissibilità della schiavitù nei nuovi Stati) sia al rapporto con i singoli Stati.

Senza entrare nel complesso discorso relativo al processo di costruzione dello Stato che riguardò sia l’Unione che la Confederazione durante la mobilitazione bellica, va sottolineato che, per Bensel, durante il periodo della Ricostruzione, il partito repubblicano, identificato con lo Stato controllandone tutte le sue articolazioni, si fece interprete di un processo di costruzione statale basato su un nazionalismo “unionista” che al Sud si esprime attraverso l’occupazione militare, e in alcune zone nella legge marziale, e, sul piano dell’economia politica, nella capacità del governo federale di promuovere lo sviluppo di un mercato nazionale, sganciandolo da barriere regionali e locali, attraverso la creazione di infrastrutture anche di carattere finanziario²². Un processo di nazionalizzazione che poteva avere successo solo se fosse stato sconfitto definitivamente il separatismo sudista. Il tentativo fallì per problemi interni alla stessa coalizione repubblicana e ai timori di una parte dei ceti sociali forti nordisti nei riguardi di un processo di accentramento politico amministrativo, in chiave nazionalistica, che richiedeva di mettere in atto politiche anti-separatismo sudista (migliore redistribuzione delle risorse e delle terre, politiche fiscali e finanziarie) a favore degli ex-schiavi, dei bianchi poveri e di quei ceti sociali,

vile americana e la “nazione universale” in T. BONAZZI, C. GALLI (edd), *La guerra civile americana vista dall’Europa*, Bologna 2004, pp. 499-500.

²¹ R. BENSEL, *Yankee Leviathan. The Origins of Central State Authority in America, 1859-1877*, Cambridge 1990, p. 17.

²² *Ibidem*, p. 11.

per i contraccolpi che tali politiche avrebbero potuto avere al Nord²³. Il compromesso del 1876, che garantì al partito repubblicano il controllo della presidenza a patto della fine del controllo al Sud, fu, dunque, anche il risultato dell'incapacità del partito repubblicano di creare quel sostegno, negli Stati del Sud, necessario per portare avanti il processo di accentramento nazionale²⁴. La fine della ricostruzione permise, quindi, il riemergere di un movimento politico sudista che rimase la forza politica più influente nella politica americana e che condizionò il processo di *State-building*.

Una delle ironie dello sviluppo politico americano post-bellico è rappresentata così dal fatto che fra i soggetti promotori del processo di modernizzazione e di trasformazione dello Stato americano nel periodo fra Otto e Novecento, vi furono quei rappresentanti del Sud che scorgevano, in maniera non del tutto paradossale, nell'espansione dell'attività di regolamentazione del governo nazionale un argine al sistema industriale e finanziario del Nord. Non potendo più perseguire un obiettivo di nazionalismo separatista, la classe agraria del Sud costituì la base di quel movimento politico che si batteva per l'espansione del governo federale e soprattutto delle sue prerogative nel campo della regolamentazione economica²⁵.

I primi segnali di quest'inversione di tendenza furono l'approvazione, nel 1883, del *Pendleton Act* che introduceva un criterio meritocratico di selezione dei funzionari pubblici federali, e la creazione, nel 1887, della *Interstate Commerce Commission*, la prima commissione federale con poteri di regolamentazione e di controllo delle attività economiche, in particolare degli emergenti monopoli. Questi provvedimenti costituiscono i precedenti di quella trasformazione dello Stato "delle corti e dei partiti" in *regulatory State*, che caratterizzò il periodo che va dall'età progressista fino al *New Deal*.

Anche gli Stati Uniti, al pari dell'Europa, sperimentarono alla fine dell'800 quella che è stata definita "la crisi di fine secolo" e che in America venne percepita come la «fine dell'innocenza americana»²⁶. A partire dagli anni '90, in particolare, la società americana visse una profonda crisi identitaria prima ancora che politico-economica: gli Stati Uniti non erano più l'incarnazione dell'eccezionalismo provvidenziale, ma erano in preda a quei conflitti e ten-

²³ *Ibidem*, p. 366.

²⁴ Per fare un solo esempio, dal 1868 al 1876 il partito repubblicano negli Stati del Sud perse almeno un sesto della sua forza elettorale e il controllo di 9 delle 11 assemblee statali. Cfr. *ibidem*, p. 384.

²⁵ *Ibidem*, p. 415.

²⁶ H. F. MAY, *The End of American Innocence* (1959), New York 1969.

sioni ritenuti propri della corrotta società europea, *in primis* il conflitto di classe e l'emergere di quelle disuguaglianze economiche e sociali di cui i monopoli rappresentavano l'elemento più vistoso e problematico per l'idea di democrazia americana. Da questo punto di vista, così come in Europa, anche negli Stati Uniti quella che viene definita la lunga depressione, il periodo segnato dalle gravi crisi economiche del 1873 e del 1893, fu foriera di un processo di trasformazione che cambiò in maniera radicale il panorama politico e sociale americano.

Quell'insieme di «comunità-isola»²⁷, che aveva accompagnato lo sviluppo economico ottocentesco, lasciava il posto a un mercato sempre più integrato e attraversato da processi di accentramento verticale dei poteri di *decision-making*, prima di tutto a livello di strutture economiche con la creazione dei *trusts* e, poi, a livello politico-istituzionale con lo spostamento del baricentro politico dal legislativo all'esecutivo e dai governi statali al governo centrale. Come in Europa i processi di trasformazione industriale e l'emergere dei partiti di massa misero ai margini il *government by discussion*, così negli Stati Uniti espansione del mercato, urbanizzazione, immigrazione di massa, trasformazione industriale posero una sfida a quello Stato delle corti e dei partiti che i nuovi ceti emergenti – le nuove classi medie urbane e professionali e la nuova élite di scienziati sociali – ritenevano fosse alla base del processo di decadimento e di corruzione politica e istituzionale.

Il processo di *State-building* promosso dai nuovi ceti sociali fu all'insegna di una cultura politica che in nome dell'efficientismo, della neutralità e della razionalità, aveva un segno fortemente anti-partitico ed elitario perché le nuove élite si fecero portavoce di un processo di modernizzazione e di razionalizzazione che conteneva anche forti elementi di esclusione politica e sociale. La dicotomia «amministrazione/politica», all'origine dei processi di ristrutturazione politico-istituzionale, tendeva a stabilire un'opposizione di valori e principi e, in ultima analisi, a identificare i partiti con la *machine* politica e come tale espressione non solo di corruzione e inefficienza, ma anche e soprattutto di valori arcaici, particolaristici, etnici contro una concezione dello Stato amministrativo come espressione della volontà generale e del *common good*. Una dicotomia, questa, che sarà adottata anche da quelle fasce del movimento progressista che, pur aderendo ai criteri propri delle scienze sociali, videro nello Stato-amministrazione il punto di riferimento per veicolare istanze di giustizia sociale e di diritti di cittadinanza. Questo sia per motivi di strategie politiche, sia perché la loro cultura poli-

²⁷ R. WIEBE, *The Search for Order 1877-1920*, New York 1967.

tica si era formata al di fuori della sfera politica-partitica, come nel caso delle associazioni femminili, che promuovevano politiche di *welfare*, o di quelle a forte caratura politica come la *National Consumer's League*, che sotto la guida di Frances Kellor si fece promotrice di istanze di democrazia partecipativa, sia perché con il XIV emendamento la cittadinanza (concetto problematico che si è definito all'interno di un campo di tensione segnato da conflitti di classe, razza, etnia e genere²⁸) era divenuta nazionale, nel senso che si era affermato il legame diretto del singolo individuo con lo Stato federale, senza che fosse mediato da altre appartenenze, come era stato nel corso dell'Ottocento²⁹.

Uno dei testi di riferimento di questo dibattito è *The Study of Administration* che Woodrow Wilson pubblicò nel 1887³⁰. Per Wilson erano inderogabili una riforma e un'espansione delle strutture amministrative che non potevano che essere all'insegna dell'adozione di criteri scientifici e manageriali. L'amministrazione doveva essere *out of politics*, tenuta fuori dalla tutela dei partiti. Liberare l'amministrazione dalla politica significava introdurre criteri meritocratici, privilegiare l'*expertise*, costituire un'alternativa al partito in quella essenziale funzione di coordinamento fra la *will* e la *execution*, secondo la definizione dell'altro grande studioso dell'amministrazione del periodo, Frank Goodnow. Ma sia Wilson che Goodnow, ammiratori del sistema britannico e fautori di una riforma in senso parlamentare, ritenevano che l'amministrazione dovesse essere espressione del rafforzamento del potere esecutivo all'interno di un regime di tipo parlamentare. Wilson aveva però anche sottolineato che non si potevano importare i modelli europei, ma questi dovevano essere "americanizzati".

Il compito di introdurre una versione "americana" dello Stato amministrativo – che fosse rispettosa dei criteri fondanti il sistema politico americano, un'amministrazione che non fosse espressione di un processo di acquisizione di autonomia dello Stato-persona nei confronti della società civile – fu assunto non da Wilson, ma da altri scienziati sociali che "teorizzarono", per così dire, processi già in atto, come fu il caso di John R. Commons, sociologo, economista nonché storico del movimento operaio, e uno di quegli intellettuali che sia nello Stato del Wisconsin che a Washington fu direttamente impegnato nella progettazione e gestione delle nuove strutture amministrative.

²⁸ R. M. SMITH, *Civic Ideals: Conflicting Visions of Citizenship in U.S. History*, New Haven, Conn. 1997; L.K. KERBER, *No Constitutional Right to Be Ladies: Women and the Obligations of Citizenship*, New York 1998.

²⁹ *Ibidem*, p. 109.

³⁰ W. WILSON, *The Study of Administration* (1887), Washington 1955.

In un contesto politico come quello statunitense, il processo di espansione delle funzioni statali poteva avvenire solo all'interno di un processo di regolamentazione in cui lo Stato si poneva non come istanza ultima del potere sovrano, ma come elemento di mediazione, di compensazione dei conflitti fra interessi economici contrapposti. L'azione amministrativa doveva essere l'esito di un processo di legittimazione dal basso, di una complessa dinamica di negoziazione fra soggetti portatori di interessi diversi. La soluzione individuata fu un misto di innovazione e tradizione e si sintetizzava nell'istituto della commissione indipendente: organismo istituito dal potere esecutivo che nominava persone esperte e competenti (vale a dire non espressione diretta dei partiti), ma che non era alle sue dirette dipendenze e agiva sulla base del solo modello ritenuto compatibile con i principi primi del sistema politico americano, vale a dire i tribunali. Anche se alle radici di tale istituto vi erano le *charter*, concesse dai governi coloniali e dai primi governi statali a istituzioni semi-pubbliche, fu il sistema giuridico di *common law*, con la conseguente tradizione dei tribunali ad agire in maniera sostanziale, a costituire il quadro di riferimento dell'azione amministrativa dello Stato. La commissione agiva come una corte: le sue decisioni erano prese sulla base di una serie di consultazioni con i rappresentanti degli interessi economici e sociali in gioco e con i rappresentanti del cosiddetto *public* – le *Women's League* o le associazioni di consumatori, per fare qualche esempio. Fu proprio questa modalità a far sì che le strutture amministrative contribuissero non solo al declino del sistema partitico, ma al rafforzamento dei gruppi di interesse come interlocutori e soggetti principali dei processi di *decision-making* attraverso un complesso meccanismo di legittimazione reciproca.

Si trattava di un processo di regolamentazione dal basso che doveva coniugare efficienza amministrativa, *expertise* e mantenimento del principio democratico della sovranità popolare. Le commissioni, una sorta di quarta branca dello Stato, sempre al limite della costituzionalità, perché la legittimità della loro azione era data dall'interpretazione dei poteri impliciti dell'esecutivo e di quello di delega del Congresso da parte dei tribunali (legittimità, in realtà, spesso messa in dubbio dai tribunali che interpretavano le norme in maniera restrittiva), costituirono però lo strumento attraverso il quale si produsse l'espansione dei poteri dei governi statali, ma soprattutto di quello nazionale.

Sull'efficacia dell'azione regolatrice dello Stato, sull'effettiva indipendenza delle commissioni, sulla loro capacità di essere efficaci in termini di applicazione degli ordini emanati si è sviluppato un dibattito storiografico che ha visto il confronto di varie scuole.

Studiosi come Gabriel Kolko e James Weinstein, ad esempio, hanno visto nelle commissioni il prodotto di un progetto portato avanti da quelle imprese *corporate* che le commissioni avrebbero dovuto controllare, e inteso a orientare un processo di regolamentazione dello sviluppo economico e di soluzione del conflitto sociale che il mercato in quanto tale non avrebbe potuto portare avanti. All'interno del processo di regolamentazione, infatti, un ruolo importante lo giocarono i grandi *manager* e i grandi professionisti delle *corporation* e le commissioni non furono in grado di rendersi effettivamente indipendenti.

È questa una tesi che ha elementi di fondatezza, ma che rischia di sottovalutare la complessità di un processo di regolamentazione che non poteva non fare i conti con la specificità del sistema politico americano e con la presenza di una pluralità di soggetti economici e politici che avevano visioni molto diverse. Come ha affermato Elizabeth Sanders, se è vero che il mondo imprenditoriale aveva visto con favore la creazione di una banca nazionale, non per questo accolse con entusiasmo la riforma del 1913 che istituì la *Federal Reserve*.

Non solo, proprio Sanders³¹ ha sottolineato che lo sviluppo dello Stato nazionale amministrativo fu anche il risultato della mobilitazione di strati sociali non assimilabili alle nuove élite professionali o intellettuali, ma di quella coalizione mobile, problematica e alquanto conflittuale al proprio interno composta da lavoratori e dai contadini dell'Ovest e del Sud, da quella alleanza di "produttori contro i plutocrati", che in parte si espresse nel movimento populista. Anzi, a suo avviso, i movimenti agrari costituirono la forza politica più importante nel trainare lo sviluppo dello Stato nazionale americano prima della prima guerra mondiale, e fu il movimento agrario a esercitare un'influenza sulle forme che tale regolamentazione assunse, facendosi espressione di una visione politica economica antagonista rispetto ai progetti del capitalismo finanziario e industriale del Nord Est, che avrebbe potuto esprimersi solo a patto di esercitare un controllo sui processi di espansione del potere statale.

I processi di modernizzazione politica costituirono lo strumento per veicolare una cultura politica economica "periferica" i cui fini, se non i mezzi, erano ispirati all'ideologia jeffersoniana e repubblicana: l'accentramento delle funzioni politiche e amministrative dello Stato, quindi, come strumento di difesa dei cittadini nei confronti di un potere ancora più minaccioso rappresentato dai processi di con-

³¹ E. SANDERS, *Roots of Reform. Farmers, Workers and the American State, 1877-1917*, Chicago&London 1999.

centrazione economica e finanziaria. Non c'è dubbio, sostiene la Sanders, che la risposta del capitale sia stata forte e violenta, ma in ultima istanza non così di successo, come aveva sostenuto Kolko, anche se riuscì a modificare gli obiettivi del movimento agrario, facendo leva sulla debolezza della classe operaia. La coalizione di lavoratori e agrari impose comunque all'agenda politica nazionale una serie di temi di indubbia rilevanza: ridefinizione delle politiche di regolamentazione del commercio, creazione di una tassa sul reddito, un nuovo sistema bancario e finanziario, politiche antitrust, controllo federale delle ferrovie³². Il sospetto di questi settori nei riguardi della burocrazia, di un'amministrazione vista come espressione dell'azione discrezionale del potere statale, si accompagnò, quindi, all'obiettivo di espandere lo *statutory State*, lo Stato legislativo.

È qui che risiede il paradosso: movimenti fortemente antiburocratici furono alla base dello sviluppo dell'espansione burocratica e amministrativa dello Stato americano per una ragione semplice³³: la necessità politica e le rigidità del sistema bipartitico americano li indusse a preferire la regolamentazione da parte di strutture amministrative come la *Interstate Commerce Commission*, la *Federal Trade Commission* o il *Federal Reserve Board*. Un movimento che, dopo la parentesi degli anni Venti (o meglio, la sconfitta politica del 1924), si ricostituì durante il *New Deal*, quando, di nuovo, lavoratori e movimenti agrari sostennero il processo di regolamentazione delle nuove strutture amministrative, le *agencies*, eredi delle commissioni indipendenti progressiste³⁴.

Non è possibile approfondire questo punto, ma l'idea, emersa durante l'età progressista, di uno Stato forte che si ponesse come elemento equilibratore e di regolamentazione non venne messa in crisi neppure negli anni Venti. Gli studi che si sono concentrati sulla figura di Herbert Hoover³⁵ e sulla sua ipotesi di Stato associativo hanno dimostrato gli elementi di continuità più che di discontinuità con l'esperimento progressista, anche se lo Stato associativo hooveriano, fondandosi sulla cooperazione volontaria degli interessi economici, finiva per spostare il processo di regolamentazione al di fuori della sfera politico-istituzionale. Un fatto che non

³² *Ibidem*, p. 4-8.

³³ *Ibidem*, pp. 387-90.

³⁴ *Ibidem*, p. 414.

³⁵ Cfr., fra gli altri, G. ALCHON, *The Invisible Hand of Planning. Capitalism, Social Science, and the State in the 1920s*, Princeton 1985; W. J. BARBER, *From New Era to New Deal. Herbert Hoover, the Economists and American Economic Policy. 1921-33*, Cambridge 1985; E. H. HAWLEY, *Herbert Hoover, the Commerce Secretary and the Vision of an Associative State*, «Journal of American History», 61, 1974, pp. 116-140.

poteva reggere, ed effettivamente non resse, alla prova del crollo di Wall Street e della depressione economica che ne seguì.

La maggior parte degli studiosi è concorde nel ritenere il *New Deal* come un coacervo di tendenze e progetti diversi, con prevalenze alterne a seconda delle fasi e dei momenti: dalle istanze anti-monopoliste, che consideravano lo Stato artefice principale dell'assalto alle concentrazioni *corporate*, alle posizioni di coloro i quali ritenevano necessario creare un efficiente apparato statale in grado di essere agente di pianificazione economica; dalle ipotesi di regolamentazione che vedevano lo Stato come *broker State*, e quindi si richiamavano allo Stato associativo hooveriano e, più tardi, alle posizioni di chi riteneva che lo Stato federale dovesse assumersi il compito di creare una rete di tutele sociali e di redistribuzione della ricchezza. A ciò si possono ricondurre tre fasi: la prima in cui le correnti a favore della pianificazione economica sembrarono prevalere; la seconda più decisamente riformista e in cui si posero le basi di quel *social Welfare State* i cui tasselli erano costituiti dal *Social Security Act* e dal *Wagner Act*; la terza infine, a partire dal 1937 e che molti considerano come la fine del *New Deal*, in cui, per uno studioso come Alan Brinkley³⁶, prese avvio un periodo di ricostruzione del liberalismo newdealista, con l'abbandono delle istanze più nettamente *anti-corporate* e, nel periodo di mobilitazione bellica, una rivisitazione dell'idea di uno Stato forte e potente a favore di dinamiche politiche più fluide e relazionali, in grado di legittimare una politica fiscale di stampo keynesiano e l'impegno a un'espansione dello Stato sociale.

Nella prima fase il *New Deal* utilizzò il concetto di "emergenza" (che aveva giustificato la legislazione wilsoniana di rafforzamento del governo federale durante gli anni di guerra) come elemento di legittimazione politica e fondamento di un ordine giuridico e politico che però finì per scompaginare la geografia politica e istituzionale dello Stato americano. Con il *New Deal* lo Stato non si fece portavoce di una politica "garantista" di *checks and balances*, ma di un «partecipazionismo gerarchico, cooperativo, unificato verso l'alto dall'espansione dell'apparato dello Stato»³⁷. Compito del governo non era quello di garantire spazio al pluralismo sociale, ma, di fatto, ogni gruppo entrava in una sorta di rapporto organico, statualizzato, con l'apparato pubblico, considerato espressione dell'interesse generale. Le modalità d'intervento delle agenzie ammi-

³⁶ A. BRINKLEY, *The End of Reform: New Deal Liberalism in Recession and War*, New York 1995.

³⁷ M. VAUDAGNA, *Corporativismo e New Deal. Integrazione e conflitto sociale negli Stati Uniti (1933-1941)*, Torino 1981, p. 105.

nistrative create dal *New Deal* non rispondevano a criteri molto diversi da quelli adottati dalle commissioni indipendenti progressiste, ma metodi ed efficacia dell'azione mutavano radicalmente perché le agenzie assumevano la conflittualità sociale all'interno di una struttura di cooptazione e cooperazione politico-sociale. Soprattutto, in nome dell'emergenza nazionale (e questo è, a mio avviso, un punto importante che si lega poi alla questione successiva del *security State*), il *New Deal* modificò radicalmente la struttura dello Stato, dando un'interpretazione estensiva della costituzione e ridefinendo i rapporti fra esecutivo e legislativo, fra governo nazionale e singoli Stati e soprattutto fra esecutivo e potere giudiziario. Il braccio di ferro tra Roosevelt e la Corte Suprema, dopo che con la sentenza *Schechter* del 1935 quest'ultima aveva di fatto smantellato l'intero impianto del *New Deal*, ritenendo che ci fosse stata una delega incostituzionale di poteri legislativi alle nuove strutture amministrative, come è noto si concluse con la sconfitta del tentativo di Roosevelt di ridefinire il numero dei giudici. Nel lungo periodo, quel ruolo di supporto legislativo che la Corte aveva avuto fino ad allora non sarebbe venuto meno, ma si sarebbe spostato all'ambito di difesa delle libertà individuali e dei diritti civili e, in ultima analisi, di sostegno al governo federale.

Con il *New Deal*, l'esecutivo divenne il centro focale del sistema politico nazionale provocando una sterzata a quel bilanciamento dei poteri che ha portato studiosi come Theodore Lowi a parlare di una vera e propria «rivoluzione costituzionale», ovvero, di un nuovo regime politico-istituzionale, una seconda repubblica «plebiscitaria», non più fondata sull'ottocentesco governo congressuale di partito, ma piuttosto sulla «presidenza personale», incentrata sugli appelli diretti al popolo del primo cittadino e sull'accresciuta sfera di «politiche» (distributive, regolatorie e redistributive). Sviluppo che secondo Lowi aveva portato a un vero e proprio processo di «legicidio», perché Congresso e partiti avevano delegato ampi poteri al presidente, con risultati «patologici e costosi», sia per il paese che per la presidenza stessa, perché stretta nella morsa fra crescenti attese popolari e limitata possibilità concreta di soddisfarle³⁸. E che si accompagnava a un'altra rivoluzione «costituzionale», rappresentata dal mutamento dei rapporti fra governo nazionale e Stati che riconfigurava un nuovo modello di federalismo; quel «federalismo cooperativo» che stabiliva una pratica deliberata ed estesa di collaborazione fra governo federale e governi statali per attuare programmi di comune interesse, coor-

³⁸ T. LOWI, *The End of Liberalism. Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*, New York 1969.

dinando e intrecciando l'operato dei propri apparati amministrativi. Un federalismo cooperativo in base al quale non era (e non è) possibile distinguere nettamente tra sfera d'azione degli Stati e sfera d'azione del governo centrale e che, anzi, ha portato gli Stati a diventare gli esecutori e implementatori delle politiche adottate a livello federale.

Terreno principe di esplicitazione del federalismo cooperativo furono proprio le politiche sociali che diedero vita al *Welfare State* americano. Fu durante il *New Deal* che il governo federale divenne protagonista della promozione di politiche sociali che, come ha sostenuto Theda Skocpol³⁹, nel passato non erano assenti, ma erano state appannaggio del sistema dei partiti e dei singoli Stati. Un'assunzione di responsabilità ibrida, con molti punti oscuri dovuti non solo alla complessità del sistema federale, ma a una cultura politica democratica fondata su una concezione del cittadino come agente autonomo, responsabile e *self-reliant*, e quindi fortemente segnato da differenze di razza, etnia e genere⁴⁰.

Insomma, con il *New Deal* si ridefiniva un ordine politico che rimodellava i rapporti tra governo nazionale e governi statali, tra gruppi politici e interessi economici e sociali all'interno di un liberalismo progressista che fondeva i temi tradizionalmente repubblicani della modernizzazione e dell'efficienza economica e politica e si basava sull'azione del governo come base per la stabilizzazione economica, per l'introduzione di misure di previdenza sociale e l'allargamento dei processi di rappresentanza politica⁴¹. Un ordine politico tutt'altro che monolitico come le divisioni interne alla coalizione progressista stavano a dimostrare e che ha segnato la storia del liberalismo progressista dalla fine degli anni '30.

Non mi soffermo su questo perché ciò implicherebbe un'analisi delle diverse anime del liberalismo progressista e, però, anche del rinascete conservatorismo che non sembrò accorgersi che il liberalismo newdealista degli anni Quaranta non era più composto da antimonopolisti, pianificatori o regolatori (le cui idee erano pericolosamente assonanti con quelle che circolavano in Europa), ma da figure come Chester Bowles, il quale riteneva che l'obiettivo del pieno impiego dovesse essere perseguito non attraverso l'espansione statale, ma mediante una politica fiscale, o la stessa Eleanor Roosevelt che auspicava un allargamento dello Stato sociale, ma

³⁹ T. SKOCPOL, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge&London 1992.

⁴⁰ Sulle contraddizioni del *Welfare State*, cfr. E. VEZZOSI, *Madri e Stato. Politiche sociali negli Stati Uniti del Novecento*, Roma 2000.

⁴¹ D. PLOTKE, *Building a Democratic Political Order: Reshaping American Liberalism in the 1930s and 1940s*, Cambridge 1996.

certo non in chiave di critica al capitalismo⁴². Su un punto, però, i conservatori non avevano forse torto, e cioè che il *New Deal* aveva sovvertito il “credo americano”, l’idea di un sistema politico fondato sul *self-government*, sul rispetto delle autonomie locali, sulla separazione dei poteri e dei *checks and balances*, nella sostanza se non nella forma.

Tuttavia, si trattava anche di un processo irreversibile. E qui, la mia ricostruzione si ferma per avanzare invece delle ipotesi di analisi e di ricerca. La *Great Society* johnsoniana, con l’espansione delle politiche redistributive e l’ampliamento del *social Welfare State*, non rappresentò una novità, ma si inseriva nel filone già tracciato dal *New Deal*. Un processo irreversibile, nonostante le reiterate – e tuttora rinnovate – richieste da parte dei conservatori e di certi neoconservatori di un ridimensionamento del *big government* o di un ripristino dei diritti degli Stati, di un ripensamento del modello federale avanzato da Nixon, il cosiddetto *new federalism* di Reagan e per certi verso dello stesso Clinton a favore di un maggior margine di azione degli Stati.

Nel *New Deal* convivevano non solo Stato regolatore e *Welfare State*; ma, soprattutto a partire dagli anni ’40, furono poste le premesse, dallo stesso internazionalismo rooseveltiano, per la creazione di quel *national security State*, proprio della guerra fredda e del confronto bipolare, che ha finito per rafforzare ed espandere i processi già in atto. La domanda chiave, avanzata da un giornalista del New York Times esperto di questioni militari, Hanson Baldwin, nel 1947⁴³ – come possiamo prepararci per una guerra totale senza diventare un “*garrison*” *State*, uno Stato-guarnigione, uno Stato militarizzato? – è l’interrogativo cruciale che ha pervaso il dibattito fra *liberal* e conservatori sulla costruzione di un apparato politico-militare in grado di affrontare la sfida bipolare, una domanda che per certi versi si ripropone anche oggi. Un conflitto non solo fra strategie e obiettivi politico-militari o sul ruolo internazionale degli Stati Uniti, ma, come mette in evidenza Hogan, anche fra due diverse narrative che riguardavano l’identità americana, i suoi caratteri costitutivi e il confronto con il contesto internazionale.

Da un lato vi era un’opinione pubblica conservatrice e una parte del partito repubblicano che avevano costruito una “narrazione” che si richiamava all’ideologia repubblicana dei padri fondatori e al dibattito isolazionista e antistatalista degli anni del *New Deal* e della guerra, all’idea di una grandezza americana fondata sull’amo-

⁴² *Ibidem*, p. 267.

⁴³ M. HOGAN, *A Cross of Iron. Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954*, New York-Cambridge 1998.

re per la libertà di uomini e donne che si erano ribellati all'oppressione del vecchio mondo e agli abusi di un potere politico e militare, lottando per la creazione di una repubblica fondata sulla supremazia della legge, sulla divisione e bilanciamento dei poteri, sul controllo del potere civile su quello militare. In quest'ottica, l'emergere di un *national security State* avrebbe minato i valori e le tradizioni più autentiche della repubblica americana, già messi in crisi dal *Welfare State* e dalla mobilitazione bellica, e posto in pericolo l'equilibrio fra Stati e governo federale, creando una casta militare ed erodendo i diritti del Congresso. Inoltre, la preminenza, che necessariamente sarebbe stata data all'apparato militare e agli istituti della leva e dell'addestramento militare, avrebbe finito per indebolire i fondamenti dell'educazione democratica del cittadino – casa, famiglia, scuola –, instillando nei giovani una mentalità militare e un comportamento irreggimentato, estraneo alle tradizioni americane⁴⁴.

A questa “narrazione” ne fu opposta un'altra, centrata sul concetto di sicurezza nazionale, elaborata da settori *liberal* dell'amministrazione, del Congresso e della stampa, anch'essa aderente a una visione eccezionalista e celebrativa del destino americano. Allo stesso tempo, tentava di trovare un equilibrio tra la difesa dei valori tradizionali e le esigenze del nuovo ruolo internazionale degli Stati Uniti, così come si ritrova in tutti i documenti più famosi del primo periodo della guerra fredda – dal *long telegram* di George Kennan, al discorso di Truman del 1947 fino al testo, ritenuto la bibbia della *national security ideology*, il documento NSC 68 del 1950, in cui gli autori si appellavano alla Dichiarazione d'Indipendenza, alla Costituzione e al *Bill of Rights*⁴⁵. Una narrazione che si muoveva lungo una rappresentazione simbolica che definiva l'identità americana non solo in termini morali, di contrapposizione fra bene e male, come si ritrova nel discorso di Truman, ma anche nei riguardi di un *un-American Other*. Una rappresentazione dicotomica, non nuova nel discorso pubblico e politico americano, che di volta in volta aveva preso le vesti dell'Europa corrotta, degli immigrati anarchici, della Germania nazista, dell'Unione sovietica o di una forma di potere totalitario e che era comune sia ai conservatori che ai fautori del *national security State*. Quella che si delineò fu una vera e propria ideologia della *national security* che, come ha affermato John Fousek, ben si coniugava con la *national global ideology*, alla base della visione consensualista della guerra fredda⁴⁶.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 8-9.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 15.

⁴⁶ J. FOUSEK, *To Lead the Free World. American Nationalism & the Cultural Roots of the Cold War*, Chapel Hill & London 2000, p. 10.

Il dibattito sul *security State* riguardava, però, anche un processo di ridefinizione dei rapporti istituzionali e politici che concerneva in particolare quello – spesso conflittuale – tra leader civili e militari, tra forze armate e poteri istituzionali, tra Congresso e presidente, oltre che tra repubblicani e democratici, liberali e conservatori. Il risultato fu la creazione di nuovi organismi istituzionali, come il *National Security Council* e la CIA, che rimodellarono i rapporti politico-sociali e quelli fra gruppi economico-sociali e Stato, creando nuove élite politiche ed economiche, i cosiddetti *national security managers* (funzionari civili e militari), ma anche – non del tutto diversamente dal passato – cooptando scienziati ed esperti sia dei laboratori privati che universitari, professionisti e manager di imprese finanziarie e *corporate* o dei grandi studi legali.

Inoltre, essi contribuirono non solo all'espansione del potere federale, ma a una sua riorganizzazione interna, ridisegnando la geografia politica dell'amministrazione e costringendo il Congresso a riorganizzare l'insieme delle sue commissioni e, grazie ai massicci finanziamenti a favore della difesa, a ridefinire anche i rapporti tra governo federale e governi locali. Il *National Security Act* del 1947 fu il frutto di un complesso processo di negoziazione che cercava di contemperare proposte e interessi in competizione – esercito e marina, apparato civile e apparato militare, equilibrio fra le nuove strutture e quelle già esistenti, la creazione di un sistema di *checks and balances* che avrebbe permesso l'inserimento di queste nuove agenzie all'interno della tradizione di regolamentazione⁴⁷. Fu una misura di compromesso che però modificava sostanzialmente l'architettura del governo federale, perché le esigenze della sicurezza e della difesa finirono per riplasmare i rapporti società-Stato. Non c'è dubbio che le forze armate cominciarono a godere di un'autonomia e di una libertà di manovra mai sperimentata prima che influì sui rapporti con le autorità civili, dando vita a quello che negli anni Sessanta venne definito il "complesso militare-industriale" dagli esponenti della *New Left* americana. Una definizione tutt'altro che ideologica se è vero che, a partire dalla guerra fredda, si crearono rapporti organici fra istituzioni scientifiche e Stato, tra laboratori universitari e *policy makers* del Pentagono che contribuirono alla crescita e al finanziamento di alcune fra le università più

⁴⁷ Alla CIA, ad esempio, la legge concedeva l'accesso alle informazioni delle altre agenzie, inclusa l'FBI, ma solo dopo una richiesta scritta e con il parere del *National Security Council*. Era permesso a un militare di prestare servizio come direttore dell'agenzia, ma, durante l'espletamento di tale funzione, non doveva dare conto ai suoi superiori militari. Inoltre sia il *National Security Council* che il *National Security Resources Board* sarebbero stati solo organi consultivi, cfr. M. HOGAN, *A Cross of Iron*, cit., p. 65.

importanti, come lo MIT e Stanford e che ebbero ricadute importanti nel settore privato. La *partnership* fra MIT e Pentagono contribuì, per fare qualche esempio, a creare l'industria elettronica nella zona di Boston; così come il rapporto tra Pentagono e la Caltech, da un lato, e Stanford, dall'altro, promosse lo sviluppo dell'industria aeronautica nell'area di Los Angeles e a Silicon Valley⁴⁸. Così come ebbe ricadute sul rapporto fra Stato federale e governi locali, con l'incremento delle azioni da parte di politici locali e leader delle associazioni civiche per attrarre una fetta importante del budget della difesa e la creazione di rapporti più organici tra governi locali e forze armate, conducendo alla creazione di un "complesso metropolitano-militare" (politici, sindacati, leader industriali, ufficiali militari ecc.)⁴⁹. Una quota enorme di risorse (durante l'amministrazione Eisenhower, il governo federale dedicò tre quarti del suo budget a programmi di sicurezza nazionale) che contribuì anche a ridisegnare la geografia della ridislocazione delle risorse, penalizzando i settori più estranei alla difesa o drenando risorse da servizi pubblici e politiche sociali.

Molto più dei processi di regolamentazione e delle politiche sociali, l'ideologia della *national security* è all'origine di una tensione tra affermazione dei valori repubblicani e democratici ed esigenza della difesa dell'interesse e della sicurezza nazionale che è ancora tutto da esplorare. Il tema è, tuttora, molto più appannaggio degli studiosi di politica estera e di relazioni internazionali che non degli storici e degli scienziati politici.

Per esempio è tutto da indagare il contrasto che si è prodotto nel sistema politico americano tra le istituzioni aperte della politica interna e le istituzioni chiuse della politica estera e in particolare quello che è il baricentro dello Stato americano contemporaneo, la presidenza, le cui funzioni, soprattutto per quel che riguarda i problemi di sicurezza nazionale e di politica, si sono dimostrate impermeabili ai *checks and balances*. La guerra fredda ha finito per giustificare la formazione all'interno della presidenza di una sorta di "regime informale per la gestione della crisi" che ha dato vita negli anni '60 e '70 a una presidenza personale chiusa, collocata alla testa di un enorme apparato militare di sicurezza, in contrasto con il carattere aperto delle istituzioni della politica interna, dal Congresso ai partiti⁵⁰. Con conseguenze note: la presidenza imperiale di Nixon, il *Watergate*, l'affare *Irangate* della presidenza Rea-

⁴⁸ *Ibidem*, p. 470.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 472-73

⁵⁰ S. FABBRINI, *Il principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari 1999, pp. 90 ss.

gan. Il che ovviamente non significa avallare una visione cospiratoria delle dinamiche politiche americane. Anzi il processo decisionale, anche per quel che riguarda la politica internazionale, ha sempre coinvolto una molteplicità di attori: dai *think tank* ai gruppi economici interessati alla politica estera a causa dei processi di globalizzazione, ai media. Inoltre, proprio il caso *Watergate* ha avuto per effetto una riaffermazione del controllo del Congresso, attraverso la formazione di potenti sotto-comitati con precise prerogative regolamentari, sostenuti da uno staff di esperti, con giurisdizione anche nei riguardi dei principali settori della politica estera, in base alle nuove norme stabilite dal *War Powers Act* del 1973. Una delle conseguenze, è stato, però, l'aumento del peso della presidenza personale a danno della presidenza dipartimentale, con il prevalere, a partire dagli anni '70, delle prerogative del *National Security Council* su quelle del Dipartimento di Stato, come risposta dell'esecutivo alle pretese del Congresso di esercitare un maggior controllo.

Non è casuale, quindi, che il dibattito si sia riaperto all'indomani dell'11 settembre e soprattutto con l'approvazione del *Patriot Act* e il rafforzamento o la creazione di organismi legati al *national security State*. Marilyn Young ha recentemente messo in evidenza come il documento del *National Security Strategy* del 2002 *in memoriam* dell'11 settembre, pubblicato dalla Casa Bianca il 17 settembre 2002, si apra con una asserzione forte: gli Stati Uniti useranno il loro potere economico in ambito internazionale per incoraggiare «politiche di regolamentazione finalizzate alla crescita economica», carichi fiscali relativamente bassi, politiche economiche in favore dell'impresa, del libero commercio, definito quest'ultimo un principio morale. Come ha osservato Young, il documento pone sullo stesso piano ordine politico interno, prescrizioni americane per il mondo e supremazia militare⁵¹. Per Mario Del Pero, la *national security ideology* espressa da George Bush Jr, che coniuga *national security*, eccezionalismo, messianesimo, guerra preventiva, ha in realtà una tradizione lunga. Ciò che distingue i neoconservatori, per Del Pero, è la fede nel potere dell'America di agire come catalizzatore per la trasformazione in positivo del mondo⁵².

Se così è, in che modo allora tale ideologia ha influito sui rapporti politici e sociali, ha ridefinito le strutture politico-istituzionali, ha influito sulla costituzione materiale a partire dagli anni

⁵¹ M. YOUNG, paper presentato al seminario *Security in the West: Definition and evolution of a concept*, Bologna, 6 maggio 2005.

⁵² M. DEL PERO, "Present at the Destruction?" *George Bush, the Neocons and the Traditions of U.S. Foreign Policy*, in «RSA. Rivista di Studi Nord Americani», 13/2002, p. 97.

'50, quali le discontinuità, i processi di ricomposizione sociale, le influenze sulla formazione delle élite? In che modo il concetto di sicurezza si declina in ambito di politica interna, oltre che internazionale? Si può parlare anche in questo caso di una storia di lungo periodo? Non è casuale, probabilmente, che negli Stati Uniti, a differenza di quanto accade in Europa, il concetto di sicurezza sociale si distingue nettamente da quello di *Welfare*, così come non è da trascurare il fatto, come hanno sostenuto Hogan e Fousek, che vi sia stata tutto sommato un'accettazione dell'opinione pubblica degli aspetti più problematici del concetto di sicurezza nazionale finché questo si è coniugato con politiche di crescita e di redistribuzione economica.

E quindi in che modo il *national security State* ha finito per rafforzare lo Stato regolatore ancor più che il *Welfare State*? Lo Stato regolatore e il *social Welfare State* vengono ampliati durante gli anni '60 e '70, ma senza che si introducano modifiche significative per quel che riguarda i criteri portanti. Così come negli anni '30, anche durante gli anni '60 l'estensione dello Stato regolatore è il frutto di una spinta dal basso, di movimenti politici e sociali, o anche dell'azione dei tribunali (come nel caso dei diritti e delle libertà civili) e non soltanto di una visione *corporate*. I programmi *community-action*, ad esempio, rispondevano a una visione dialettica e plurale, partecipativa dello Stato amministrativo. La ridefinizione del rapporto federale-locale a opera dello Stato regolatore non viene messa in discussione neppure dal processo di *deregulation* degli anni '70 e dall'ondata di sfiducia e di sentimento anti-statalista verso la burocrazia, la sua corruzione e farraginosità. Il che non significa che non vi sia stato un depotenziamento (soprattutto in ambito di *Welfare*), ma che le relazioni e i rapporti di potere, per così dire, non sono mutati radicalmente, nonostante le rivendicazioni dei gruppi della destra religiosa e conservatori. Non sono mutate, in parte per il comportamento dei tribunali (ma qui il discorso diventerebbe complesso e non ho tutti gli elementi per poterlo svolgere appieno), e molto per fattori strutturali (a partire dall'approvazione nel 1913 del XVI emendamento che introdusse la tassa progressiva sul reddito) che hanno fatto sì che il governo federale possa disporre di risorse tali da essere la principale fonte di finanziamento dei singoli Stati e dei governi locali. Il che non entra in contraddizione con il fatto vi siano poi paralleli sviluppi di delega di potere da parte degli Stati e delle comunità locali a città, organismi locali o anche privati, con, in alcuni casi, preoccupanti conseguenze in termini di affermazione del principio della sovranità (mi riferisco ad esempio ai cosiddetti *Community development projects*, soggetti privati ai quali gli Stati

o più spesso le amministrazioni municipali delegano non solo progetti di sviluppo urbanistico o residenziale, ma anche poteri sovrani come la tassazione). Fenomeni preoccupanti, ma che rientrano in una tradizione di lunga durata che non mette in discussione l'assetto federale.

In conclusione, la domanda cruciale che gli storici politici sono chiamati ad affrontare è se non sia stata proprio la trasformazione dello Stato federale in *national security State* a far sì che la delega di alcuni poteri agli organismi locali non solo non abbia messo in discussione la centralità del governo federale, ma anzi abbia finito per accrescere quel processo di accentramento di poteri tanto temuto e soprattutto per sovvertire il mito stesso dello Stato americano come "Stato a bassa intensità" o addirittura "Stato debole". In che modo, cioè, il concetto di *national security* abbia influito sui processi di *State-building* nel corso del Novecento e, soprattutto, come il dibattito odierno sul *Patriot Act* dimostra, sia diventato una potente arma di disciplinamento e un dispositivo di riconduzione all'ordine politico.

