

Gli Stati Uniti e la crisi di fine secolo: istituzioni, amministrazione e commissioni indipendenti nel dibattito politico e intellettuale fra Otto e Novecento

Raffaella Baritono

1. L'osservatore europeo che, alla fine dell'Ottocento, fosse stato interessato a comprendere i principi costitutivi del sistema politico-istituzionale americano, avrebbe certamente avallato il giudizio che, in quegli anni, il giurista inglese Albert Dicey stava formulando circa i rapporti fra *droit administratif* e *common law*.

Per Dicey, infatti, il diritto amministrativo si fondava su assunti assolutamente estranei al sistema inglese di *common law*. Egli si riferiva in particolare al principio secondo cui i rapporti dei cittadini con lo Stato dovevano essere governati da norme giuridiche diverse da quelle che regolavano le relazioni fra privati cittadini. In Inghilterra e negli Stati Uniti, e in generale nei paesi dove vigeva il *common law*, la supremazia della legge, *the rule of law*, faceva sì che non fosse ammissibile la presenza di un *corpus* normativo specificamente diretto a regolare i rapporti fra cittadini e funzionari statali, perché l'unico riferimento era costituito dalle norme giuridiche di *common law*¹. I comportamenti delle istituzioni nei confronti dei cittadini dovevano, quindi, rispettare il criterio della assoluta legalità dell'azione amministrativa, vale a dire dell'osservanza del *common law* e delle norme approvate dal legislativo, la contestazione delle quali poteva avvenire solo davanti ai tribunali civili.

Negli Stati Uniti il principio della supremazia della legge era stato inserito in un sistema politico e istituzionale che, nel corso dell'Ottocento, da un lato aveva accentuato il rispetto per la legalità degli atti amministrativi e dall'altro aveva contribuito alla delineazione delle funzioni amministrative secondo linee

¹ A. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, (1885), London, 1961, p. 388.

antitetiche rispetto al centralismo amministrativo di tipo europeo. La struttura federale, la separazione dei poteri, attenuata dal principio dei *checks and balances*, il *self-government*, il *rule of law*, il *judicial review* erano tutti elementi che contribuivano a definire l'assetto politico statunitense come un sistema di *separated institutions sharing power*, dove al principio della sovranità popolare si accompagnava quello della limitazione giuridica e del rispetto assoluto delle specifiche aree di competenza.

In un contesto in cui non esisteva un centro cui convergessero «i raggi del potere amministrativo»², la presenza dello stato nella società si rivelava non tanto attraverso un corpo di funzionari quanto come attività dell'unico organo rappresentante la volontà del popolo, il legislativo. Non solo il rapporto istituzioni-cittadini assumeva, così, una forte valenza giuridica e legislativa, ma la legislazione americana si presentava come un insieme di norme estremamente dettagliate, i cui lati oscuri o le possibili ambiguità potevano essere risolte solo in sede giudiziaria³. Definita l'azione amministrativa come produzione normativa da parte del legislativo e controllo giudiziario da parte delle corti, il problema del reclutamento dei funzionari (sia a livello federale che statale o locale) veniva posto in subordine; o meglio, le modalità della loro assunzione dovevano rispondere ai principi, non della gestione amministrativa, ma a quelli della partecipazione, il più possibile diffusa ed ampia, dei cittadini alla gestione del sistema politico nel suo complesso. Trovava così una propria coerenza la presenza di funzionari che ricoprivano incarichi elettivi, i quali avrebbero costituito, per i teorici europei della razionalità amministrativa, un elemento di assoluta incompatibilità⁴. La costituzione statale del Wisconsin del 1848 (tutt'ora in vigore) prevedeva, ad esempio, non solo l'elezione dei principali funzionari (segretario di stato, tesoriere, procuratore generale), ma anche di tutta una serie di figure minori (sceriffi, medici legali, procuratori distrettuali, funzionari di contea), come pure dei giudici di contea, delle corti municipali e della Corte Suprema dello stato. La durata dell'incarico (ad eccezione dei giudici della Corte Suprema) era quella della legislatura, due anni⁵.

² L'espressione è in A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, (1832), Torino, 1981, p. 93.

³ *Ibidem*, p. 94.

⁴ Il riferimento è naturalmente a: M. WEBER, *Economia e Società*, (1922), Milano 1961.

⁵ *The Constitution of the State of Wisconsin* (1848), art. VI, Madison 1913. Se l'elezione dava legittimazione all'operato del funzionario, il quale doveva ri-

2. Il rispetto del principio della supremazia della legge, che costituiva l'elemento portante della struttura istituzionale sia inglese che americana, negli Stati Uniti si accompagnava a quello del principio, altrettanto fondamentale, della sovranità popolare. L'insieme dei due elementi contribuì a delineare la specificità del successivo sviluppo sia politico che istituzionale.

A partire dagli anni trenta dell'Ottocento, con l'elezione alla presidenza di Andrew Jackson, si assistette alla tendenza verso una maggiore democratizzazione della vita pubblica (testimoniata anche dalla progressiva estensione del suffragio maschile) che condusse, a livello statale e locale, all'aumento degli uffici pubblici elettivi e, a quello federale, all'introduzione di un sistema di rotazione del personale (la cui durata in carica non poteva superare i quattro anni) che doveva permettere, secondo le intenzioni di Jackson, la possibilità al maggior numero di cittadini di ricoprire incarichi pubblici⁶. In questa fase, il sistema delle spoglie, *the spoils system*, come venne definito il principio di rotazione, si inquadra in uno schema che aveva lo scopo di fornire «la prima rappresentazione di un sistema di governo in cui era possibile espandere l'amministrazione pubblica senza venire meno al dogma dei diritti inalienabili dei singoli cittadini»⁷.

La proliferazione degli uffici elettivi, la rotazione degli incarichi federali in un sistema di decentramento politico e di separazione dei poteri e delle sfere di giurisdizione amministrativa facevano correre il rischio di accelerare le spinte centrifughe insite nella struttura istituzionale.

In tale contesto il partito politico, che a partire dal decennio 1830 stava sorgendo come struttura nazionale fortemente organizzata e radicata a livello locale e statale, composto da politici professionisti, specializzati nelle tecniche di mobilitazione di massa, si impose come elemento di coesione e fattore principale

spondere solo alla sua *constituency*, impedendo così un controllo gerarchico all'interno dell'apparato amministrativo statale o locale (a livello federale la situazione era diversa, mancando la possibilità dell'elezione), era anche vero che, sulla base del principio dell'integrale legalità dello stato, il funzionario era personalmente responsabile degli illeciti che potevano essergli attribuiti. Cfr.: G. BOGNETTI, *Dalla 'rule of law' allo 'Stato amministrativo': il problema della giustizia nell'amministrazione in America*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 1975, n. 27, pp. 1-50.

⁶ Cfr. L.D. WHITE, *The Jacksonians. A Study in Administrative History 1829-1861*, New York 1954, pp. 448-449.

⁷ M. CALISE, *Governo di partito. Antecedenti e conseguenze in America*, Bologna 1989, p. 111.

di armonizzazione politico-istituzionale⁸. Il partito permetteva, secondo quanto sostenuto dallo storico americano Stephen Skowronek, di collegare orizzontalmente il governo nazionale con quelli periferici, contribuendo alla coesione della politica nazionale e alla standardizzazione delle forme e delle procedure di governo⁹. Durante quello che gli storici hanno definito *the party period* (1830-1900), anni di crescita economica e sociale, ma anche di profondi conflitti che ebbero una tragica esplosione nella guerra civile, i partiti controllarono la partecipazione politica e determinarono gli indirizzi delle politiche di governo, poichè continuarono sia ad essere profondamente radicati nella società, rappresentandone e canalizzando le tensioni sociali, religiose ed etniche, sia a proporsi come strumenti di gestione delle politiche, seppure limitate, di intervento economico¹⁰.

Alla fine del secolo le trasformazioni economiche e sociali, prodotte dalla rivoluzione industriale, ebbero profonde ripercussioni sull'assetto politico-istituzionale. Lo sviluppo delle società per azioni, le *corporations*, le maggiori delle quali assunsero il controllo dell'economia, nonchè i fenomeni di urbanizzazione e di immigrazione conseguenti al processo di industrializzazione, determinarono nella società una modificazione strutturale e nuove forme di ricomposizione sociale.

In particolare, questi anni videro l'emergere di una classe media professionale, urbana, che perseguiva fini di riorganizzazione sociale¹¹. Il processo di razionalizzazione e di ricerca dell'efficienza, che dalla grande impresa si spostava alla società, non poteva non interessare la struttura istituzionale, ma il desiderio delle nuove classi medie, che lo storico americano Robert Wiebe ha descritto

⁸ Sul partito, cfr., fra gli altri: R.L. MCCORMICK, *The Party Period and Public Policy. American Politics from the Age of Jackson to the Progressive*, New York 1986; W.N. CHAMBERS - W.D. BURNHAM, *The American Party Systems: Stages of Political Development*, New York 1967; A. TESTI, 'Is Nothing More Powerful than Party Allegiance?' *The American Specter of the Party Machine and Party Loyalty. From the Victorian Parlours of the Gilded Age to Twentieth-Century Political Science*, in «Storia Nordamericana», III, 1986 n. 2, pp. 7-32; M. CALISE, *Governo di partito*, cit.

⁹ S. SKOWRONEK, *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities 1877-1920*, Cambridge 1982, p. 25.

¹⁰ R.L. MCCORMICK, *The Party Period*, cit., pp. 200-201.

¹¹ La bibliografia sul processo di trasformazione della società americana in questa fase di transizione è estremamente ampia. Cfr., fra gli altri: R. HOFSTADTER, *L'età delle riforme*, Bologna 1962; S.P. HAYS, *The Response to Industrialism 1885-1914*, Chicago 1957; R.H. WIEBE, *The Search for Order 1877-1920*, New York 1967.

come impulso al *search for order*, non includeva quello che era stato, per buona parte del XIX secolo, l'elemento di coesione istituzionale, il partito politico.

A partire dalla metà degli anni ottanta, gli esponenti della classe media impegnati nei movimenti di riforma lanciarono una serie di accuse al partito, imputato di aver corrotto e degradato la vita politica, attraverso il *patronage* e lo *spoils system*. Le richieste di moralizzazione e di maggiore efficienza amministrativa testimoniavano, in realtà, un disagio più profondo. Il partito politico, ed in particolare la sua forma organizzata più vistosa, la macchina di partito urbana, radicata nella *lower class* e fra gli immigrati, non costituiva per le classi medie e professionali uno strumento efficace di rappresentanza politica e di canalizzazione delle loro istanze nei confronti del sistema istituzionale¹². La diversificazione sociale e culturale della *constituency*, che era stata, fino ad allora, il punto di forza su cui i partiti avevano basato le loro capacità di coagulare il consenso, diveniva ora elemento di debolezza per quei gruppi di classe media che rivendicavano da un lato la rappresentanza della propria specificità sociale, ma dall'altro il riconoscimento della loro egemonia sul processo di trasformazione sociale¹³. Per gli esponenti della classe media, la gestione monopolistica da parte dei grandi *trust* della vita economica, i conflitti sociali ed economici che travalicavano i confini locali per assumere una valenza nazionale ponevano in maniera drammatica la questione dell'accrescimento dell'intervento statale e di una maggiore presenza dello stato nella vita economica e sociale. Questo implicava la creazione di un apparato amministrativo che fosse in grado di fronteggiare la complessità dei problemi che avrebbe dovuto gestire e, soprattutto, la necessità di ripensare quelli che dovevano essere i criteri alla base di tale sviluppo, poichè il partito politico non si poneva più, agli occhi dei riformatori, come veicolo principale attraverso il quale coordinare l'azione dello stato.

La sovrapposizione delle funzioni amministrative con quelle politiche, dovuta al sistema delle spoglie e al controllo partitico delle elezioni dei funzionari statali e locali, l'azione amministra-

¹² A questo proposito, cfr.: R. WIEBE, *The Search for Order*, cit.; S.P. HAYS, *Politics and Society: Beyond the Political Party*, in P. KLEPPNER (ed.), *The Evolution of American Electoral Systems*, Westport (Conn.) 1981, pp. 243-269; A. TESTI, 'Is Nothing More Powerful', cit.; A. BRIDGES, *A City in a Republic. Antebellum New York and the Origins of Machine Politics*, New York 1984.

¹³ S.P. HAYS, *Political Parties and the Community-Society Continuum*, in W.N. CHAMBERS - W.D. BURNHAM, *The American Party Systems*, cit., p. 167.

tiva vista essenzialmente come applicazione di leggi estremamente dettagliate, il controllo giudiziario sugli atti amministrativi da parte dei tribunali furono tutti problemi che dovettero, quindi, essere approfonditi e discussi dai protagonisti del dibattito politico e intellettuale incentrato sul nodo della trasformazione istituzionale.

La questione dell'amministrazione, nel periodo a cavallo dei due secoli, interessò essenzialmente due aspetti: da un lato la necessità di tagliare il cordone ombelicale con il partito, visto come la causa prima della corruzione e dell'inefficienza amministrativa, attraverso l'abbandono dello *spoils system* e l'adozione di un sistema di *civil service*; dall'altro il problema scottante della regolamentazione economica e sociale.

La campagna di moralizzazione portata avanti dalla fine degli anni settanta dai riformatori liberali, dagli esponenti dei movimenti di riforma civica e urbana, raggruppati nei vari *city club* e nelle associazioni per l'abolizione dello *spoils system*, organizzati nel 1881 nella *National Civil Service Reform Association*¹⁴, condusse all'approvazione del *Pendleton Act* nel 1883 che prevedeva, in ambito federale, l'adozione di un sistema di selezione del personale basato sul merito e la competenza e non sull'appartenenza partitica. Nel primo decennio del XX secolo il *civil service* fu introdotto progressivamente anche a livello statale.

Il nodo cruciale era costituito, però, dalla questione della regolamentazione economica e sociale poichè poneva, da un lato il problema di come conciliare l'intervento pubblico con la tutela dei diritti individuali e di proprietà, garantiti, sulla base delle sentenze della Corte Suprema (a partire dagli *Slaughter-House Cases* del 1873), dalla clausola del *due process of law*, previsto dal XIV emendamento, e dall'altro quello di pensare attraverso quali istituti doveva passare l'espansione delle attività statali, chi avrebbe dovuto gestire le leggi di regolamentazione che i vari governi statali, in special modo, stavano approvando sotto la pressione di gruppi di interessi e movimenti di riforma.

Le modalità attraverso le quali si era configurata l'azione amministrativa, seppure nel contesto ottocentesco di «governo minimo», non potevano ritenersi idonee di fronte alla complessità delle situazioni che si dovevano affrontare e gestire. I legislativi non avevano la capacità e le conoscenze tecniche necessarie a garantire leggi di riforma tanto dettagliate e articolate quanto bastava a renderle immediatamente applicabili. Le stesse obie-

¹⁴ L.D. WHITE, *The Republican Era: 1869-1901. A Study in Administrative History*, New York 1958, p. 297.

zioni potevano essere rivolte ai tribunali e alla stessa Corte Suprema federale, le sentenze dei quali avevano, per tutto l'Ottocento, costituito le basi sulle quali si era innestato lo sviluppo economico della società americana¹⁵. Tra la fine del secolo e gli inizi del Novecento, le corti non potevano più costituire, per gli esponenti dei movimenti di riforma, l'unico punto di riferimento amministrativo sia perché considerate conservatrici, attente, come sembravano, a salvaguardare i diritti delle *corporations*, sia perché non possedevano gli strumenti tecnici per affrontare le difficili questioni poste dallo sviluppo della società. L'aspetto più importante era costituito, però, dal fatto che la questione della regolamentazione rendeva necessario un approccio tecnico-organizzativo, un'uniformità amministrativa, che le corti, limitate come erano a risolvere casi singoli e a giudicare la legittimità dei provvedimenti, non erano in grado di garantire.

L'individuazione delle linee secondo le quali doveva articolarsi l'evoluzione amministrativa in un sistema istituzionale quale era quello americano fu l'oggetto di un'analisi che vide impegnati politici e intellettuali.

3. A livello teorico questi problemi furono affrontati, per la prima volta, da Woodrow Wilson in un saggio pubblicato nel 1887 sulla «Political Science Quarterly» dal titolo *The Study of Administration*. Wilson, studioso del sistema politico e istituzionale americano, aveva cominciato a interessarsi dei problemi connessi all'amministrazione dopo aver frequentato nel 1885 il seminario che l'economista Richard T. Ely, formatosi alla scuola del Verein für Sozialpolitik, aveva tenuto alla Johns Hopkins University su questo tema e sulla comparazione con i sistemi amministrativi europei (francese e prussiano in particolare)¹⁶.

Secondo Woodrow Wilson, la trasformazione sociale imponeva di ripensare i compiti e i doveri dello stato e quindi di trovare gli strumenti che potevano garantire un adeguamento delle strutture istituzionali. Questo significava porre il problema della creazione di una scienza dell'amministrazione e dei principi basilari che dovevano costituirne il fondamento. Poiché, come fa-

¹⁵ Sul ruolo svolto dalle corti statali e federale, vedi: L.M. FRIEDMAN, *A History of American Law*, New York 1973; J. AGRESTO, *The Supreme Court and Constitutional Democracy*, Ithaca and London 1984; J.E. SEMONCHE, *Charting the Future: The Supreme Court Responds to a Changing Society 1890-1920*, Westport (Conn.) 1978; B. SCHWARTZ, *The Law in America. A History*, New York 1974; R.G. CLOSKEY, *The American Supreme Court*, Chicago 1971.

¹⁶ L. WALKER, *Woodrow Wilson, Progressive Reform and Public Administration*, in «Political Science Quarterly», CIV, (fall 1989), n. 3, pp. 509-525.

ceva notare Wilson, la storia politica americana non era stata una storia di sviluppo amministrativo, ma semmai di *legislative oversight*¹⁷, la nuova scienza dell'amministrazione doveva necessariamente rivolgere la propria attenzione ai modelli amministrativi francesi e soprattutto tedeschi¹⁸. A suo avviso, però, gli insegnamenti che i modelli europei potevano offrire dovevano essere filtrati, adattati al sistema democratico americano, alla complessità, alla molteplicità delle forme e alla decentralizzazione che lo contraddistinguevano. Perché potessero essere realmente operativi, essi dovevano essere «americanizzati» non solo formalmente, ma nella profondità dei principi costitutivi e degli obiettivi, eliminando quella *bureaucratic fever*, giudicata incompatibile con le libertà americane¹⁹.

Il rapporto con la struttura costituzionale diveniva così fondamentale per definire quale dovesse essere la sfera di competenza dell'amministrazione. Recependo le critiche dei riformatori impegnati nella campagna di moralizzazione della vita pubblica, Wilson riteneva che vi dovesse essere una netta separazione fra amministrazione e politica (intesa essenzialmente come *party politics*), che impedisse la sovrapposizione di ruoli e competenze all'origine della corruzione e dell'inefficienza. I criteri che l'amministrazione doveva adottare erano, semmai, quelli della grande impresa: razionalità delle scelte, efficienza, managerialità²⁰.

I temi proposti da Wilson vennero approfonditi da uno dei primi studiosi americani di diritto amministrativo, Frank J. Goodnow, il quale, nel saggio *Politics and Administration* del 1900, analizzò il modo in cui si era articolato il sistema istituzionale americano e aveva operato il principio della separazione dei poteri. La sua applicazione aveva reso, infatti, difficile il coordinamento fra esecutivo e legislativo, soprattutto in una situazione in cui l'elettività dei funzionari aveva inibito qualsiasi rapporto di tipo

¹⁷ W. WILSON, *The Study of Public Administration*, (1887), rpt. Washington (D.C.)1955, p. 10.

¹⁸ Wilson, d'altra parte, faceva parte di quella schiera di studiosi americani la cui formazione intellettuale e scientifica aveva risentito fortemente, in modo diretto o indiretto, dell'esempio offerto dall'organizzazione didattica e scientifica delle università tedesche. Cfr.: J. HERBST, *The German Historical School in American Scholarship. A Study in the Transfer of Culture*, Port Washington 1972; A.M. MARTELLONE, *Il modello tedesco nelle università americane: Herbert Baxter Adams e John W. Burgess*, in T. BONAZZI (ed), *Potere e nuova razionalità. Alle origini delle scienze della società e dello stato in Germania e negli Stati Uniti*, Bologna 1982, pp. 103-134.

¹⁹ W. WILSON, *The Study of Public Administration*, cit., p. 7.

²⁰ *Ibidem*, p. 13.

gerarchico tra il capo dell'esecutivo e i funzionari²¹. Goodnow individuava nel partito politico l'elemento che aveva reso possibile la correlazione fra «la espressione e la esecuzione della volontà dello stato». Se il partito aveva svolto un ruolo essenziale per garantire la funzionalità del sistema istituzionale, il controllo capillare che aveva instaurato era andato al di là del semplice coordinamento, provocando quella sovrapposizione di funzioni politiche e amministrative che aveva causato, attraverso lo *spoils system*, effetti negativi tali da mettere in crisi le fondamenta dell'equilibrio istituzionale.

Per Goodnow e Wilson bisognava, richiamandosi ai modelli europei, distinguere nettamente le funzioni amministrative da quelle politiche, da una parte rafforzando le funzioni di leadership dell'esecutivo, dall'altra creando un corpo di funzionari permanenti e apolitici, direttamente responsabili nei confronti dell'esecutivo seppure con il controllo del legislativo, i quali sarebbero stati i soli in grado di eseguire la volontà politica del legislativo, senza che si corresse il rischio di una loro cooptazione da parte degli interessi partitici.

Il contributo dei due studiosi, però, seppure importante perché definì la natura dei problemi, non poteva trovare recezione in un contesto, come quello americano, statale e federale che si stava muovendo verso soluzioni del tutto diverse, le quali non contemplavano l'adozione di proposte di accentramento mediante un rafforzamento degli organi costituzionali.

Infatti, il processo di espansione delle attività di governo, soprattutto negli stati del Midwest (Iowa, Illinois, Wisconsin), grazie anche all'atteggiamento tendenzialmente favorevole delle corti circa l'allargamento dell'interpretazione del *police power*, a partire dalla sentenza, divenuta famosa, della Corte Suprema, *Munn v. Illinois* del 1877, prese una direzione del tutto particolare, pur all'interno di un equilibrio costituzionale che non si voleva incrinare.

Il crescente peso dell'intervento pubblico in campo economico e sociale si manifestò, difatti, attraverso la creazione di una serie di istituti amministrativi, apparentemente anomali, le commissioni indipendenti, che si inserirono nella struttura istituzionale vigente, senza provocare, almeno formalmente, rotture di tipo costituzionale.

Le commissioni, composte da tecnici, e create per gestire specifici progetti di riforma, si ponevano all'esterno dell'apparato istituzionale e delle dinamiche insite nei rapporti fra esecutivo e

²¹ F.J. GOODNOW, *Politics and Administration*, New York 1900, p. 105.

legislativo, trovando la loro ragion d'essere proprio negli spazi lasciati liberi dalla separazione dei poteri e dai conflitti di competenza che avevano sempre opposto l'esecutivo al legislativo²².

Nell'affrontare la questione della creazione di un apparato amministrativo in grado di competere con i grandi interessi economici e con la complessità dei problemi sociali da affrontare, i governi statali, a partire dalla scottante richiesta di regolamentare le tariffe ferroviarie alla fine degli anni settanta, trovarono all'interno della tradizione politica americana, e soprattutto all'interno del *common law*, il modello al quale rapportarsi. La delega di poteri costituzionalmente affidati all'esecutivo e al legislativo a corpi esterni (come quello di promulgare codici di regolamentazione, ad esempio) non costituiva, specialmente in materia amministrativa, infatti, una eccezione come potevano dimostrare le *charters* concesse a enti di beneficenza o ad istituti educativi e come l'origine delle stesse *corporations* stava a dimostrare²³. Le commissioni, d'altra parte, non costituivano, fra fine Ottocento e inizi del Novecento, una novità. Esempi, seppure di breve durata e con compiti di semplice supervisione, se ne ebbero già negli anni quaranta (New Hampshire, Rhode Island) e soprattutto negli anni settanta, ad iniziare dalla *Massachusetts Railroad Commission*, creata dal riformatore Charles Francis Adams nel 1869²⁴.

A partire dal 1900, però, le commissioni diventarono lo strumento principale attraverso cui si esplicava l'azione amministrativa dello stato nei campi più disparati: dalla politica ferroviaria al *civil service*, dalla regolamentazione delle *public utilities* (le aziende che gestivano servizi pubblici) alla legislazione sociale,

²² Le commissioni, istituite generalmente sulla base di apposite leggi promulgate dagli stati, erano formate o da personale nominato dal governatore, con il consenso del senato o da membri eletti con le procedure previste dai diversi ordinamenti statali. A partire dagli anni dieci del Novecento, comunque, le commissioni, anche per le posizioni assunte dalla parte più influente del movimento progressista, furono formate quasi esclusivamente da personale esperto nominato dall'esecutivo, con l'approvazione da parte del senato. Sul rapporto fra commissioni, soprattutto federali, e apparato istituzionale e sui relativi problemi connessi alla regolamentazione, cfr.: M. BERNSTEIN, *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton 1955; G. KOLKO, *The Triumph of Conservatism: A Reinterpretation of American History 1900-1916*, New York 1963; R.E. CUSHMAN, *The Independent Regulatory Commissions*, New York 1941.

²³ M. CALISE, *Governo di partito*, cit., pp. 136-139; L.M. FRIEDMAN, *A History of American Law*, cit.

²⁴ T.K. MCCRAW, *Prophets of Regulation*, Cambridge-London 1984.

dalle leggi anti-trust a quelle relative alla conservazione delle risorse naturali.

La commissione non aveva nessun tipo di rapporto gerarchico o di dipendenza nei confronti del legislativo e dell'esecutivo; essa non si poneva, cioè, come articolazione del potere statale in una sorta di confronto/scontro con la società civile. Al contrario, proprio perché il suo modello di riferimento era costituito dalle procedure di *common law*, la fonte di legittimazione del suo operato era data non solo dal sistema istituzionale, ma soprattutto dagli interessi sociali ed economici coinvolti nel processo di regolamentazione.

Lo stretto rapporto fra commissione e interessi sociali ha suscitato una serie di problemi molto complessi e ha destato importanti interrogativi, tutt'altro che risolti dal dibattito scientifico, in merito sia alla collocazione istituzionale di questi istituti che all'efficacia stessa della loro azione, a cui in questa sede si può solo brevemente accennare.

Il ruolo essenziale svolto dalle organizzazioni economiche, in veste di interlocutori necessari a definire i termini dell'intervento pubblico, ha costituito, per storici come Marver Bernstein e Gabriel Kolko, la giustificazione per le accuse, rivolte alle commissioni, di inefficienza e di subordinazione ai potenti interessi economici che avrebbero dovuto controllare. La stretta identità di vedute o la vera e propria connivenza dei commissari con i rappresentanti delle *corporations* avrebbe avuto la conseguenza di indebolire o, addirittura, vanificare l'intero processo di regolamentazione²⁵.

D'altra parte, anche a livello istituzionale le commissioni, pur inserendosi fra le pieghe della struttura costituzionale, dovevano provocare o acuire tensioni. Gli ampi poteri che, in genere, il legislativo concedeva loro, infatti, avevano finito per determinare, secondo il parere di autorevoli scienziati politici come Emmette Redford o lo stesso Bernstein, una profonda modifica nel processo decisionale, nel *policy making*, con conseguenze, nel lungo periodo, anche sulla ridefinizione dei rapporti fra società e apparato istituzionale²⁶.

²⁵ M. BERNSTEIN, *Regulating Business*, cit., p. 114; G. KOLKO, *The Triumph of Conservatism*, cit., pp. 280-282; S. CAINE, *The Myth of a Progressive Reform. Railroad Regulation in Wisconsin 1903-1910*, Madison 1970.

²⁶ Tra gli studi politologici sul tema, cfr.: D. YATES, *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*, Cambridge (Mass.) 1982; R.A. DAHL, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven 1961; E.S. REDFORD, *Democracy in the Administrative State*,

Le implicazioni di tipo politico e istituzionale derivanti dalla creazione delle commissioni, che gli studiosi e gli osservatori politici avrebbero più tardi fatto rilevare, non erano sempre immediatamente percepibili da parte degli osservatori contemporanei, alcuni dei quali erano, invece, estremamente preoccupati delle ripercussioni che avrebbero avuto su quelli che si consideravano i fondamenti del processo democratico. Le critiche più accese si appuntavano, infatti, sulle conseguenze che la formazione delle commissioni avrebbe avuto sul principio della responsabilità dei funzionari pubblici. Un articolo apparso su «The Annals» del 1901 esemplificava la natura di queste obiezioni: «I boards sono in sostanza istituti privi di responsabilità. Essi si pongono al di fuori del controllo popolare o di chiunque debba rispondere al popolo delle loro azioni»²⁷.

Nonostante alcune posizioni ad essa poco favorevoli, la commissione divenne un elemento stabile nel panorama politico e istituzionale statunitense. Soprattutto, e questo è il dato più interessante, essa sembrò rappresentare, agli occhi di alcuni intellettuali e riformatori progressisti, il mezzo più idoneo per attuare, in nome della scienza, quella separazione fra politica e amministrazione che sembrava la condizione essenziale perché l'apparato istituzionale si adeguasse alla trasformazione sociale.

4. Il dibattito sulle modalità della regolamentazione economica e sociale e sulle commissioni si innestava, infatti, in una riflessione più ampia che riguardava l'intero assetto della società americana in un periodo che si presentava come una vera e propria fase di transizione. In questo ambito un ruolo di primo piano venne assunto dagli intellettuali e dagli scienziati sociali che, in quegli anni, stavano elaborando progetti di trasformazione e razionalizzazione sociale.

Gli esponenti di quel movimento intellettuale che comprendeva la *sociological jurisprudence* di Roscoe Pound, la teoria dei gruppi di Arthur Bentley, le analisi sociologiche di Lester Ward

New York 1969; D.W. ROGERS, *The Rise of the Administrative Process: Industrial Safety Regulation in Wisconsin 1880 to 1940*, PhD Dissertation, The University of Wisconsin, Madison 1983. Il dibattito storiografico sui temi della regolamentazione e della creazione delle commissioni è stato discusso in R. BARITONO, *Independent Commissions and the Political System: Intellectual Thought and Political Debate in Wisconsin, 1905-1915*, in «Storia Nordamericana», VII, 1990, n. 1, pp. 39-57.

²⁷ L.A. BLUE, *Recent Tendencies in State Administration*, in «The Annals», XVIII, nov. 1901, p. 52.

e lo strumentalismo di John Dewey²⁸, riconoscevano che la trasformazione sociale non si svolgeva più attraverso meccanismi automatici di regolamentazione, in un sistema compatto e ben definito, bensì mediante dinamici rapporti che stavano progressivamente emarginando il ruolo svolto dall'individuo singolo a favore di gruppi e di associazioni di interessi, mobili e continuamente variabili. L'attenzione doveva essere posta sul «processo», sulla relazione dinamica fra gli individui e fra i gruppi, sulle modalità dell'interrelazione sociale. Di fronte a una realtà sociale complessa, dove il conflitto (sociale o di interessi) diveniva un fatto ineliminabile perché connesso alla dinamica relazionale dei gruppi, occorreva ricercare nuove forme di intervento statale che garantissero una ricomposizione ed uno sviluppo sociale di tipo razionale²⁹.

Gli scienziati sociali, considerando fallita l'esperienza partitica, rivendicarono il primato della scienza sulla politica, dell'*expertise* sull'appartenenza partitica, invocando la neutralità dell'intervento istituzionale³⁰. Di conseguenza, la richiesta della separazione dell'amministrazione dalla politica assumeva un nuovo significato. La costituzione di un apparato amministrativo *out of politics* doveva basarsi sui principi che la scienza, solo strumento che poteva garantire l'armonia sociale, offriva: neutralità, scientificità metodologica, razionalità. Le commissioni indipendenti, composte da esperti che adottavano metodi scientifici di indagine, sembravano rispondere all'esigenza di garantire, attraverso la neutralità dell'azione amministrativa una risoluzione oggettiva delle tensioni sociali ed economiche.

Il ruolo della commissione nel processo di razionalizzazione sociale divenne l'oggetto della riflessione di un gruppo di econo-

²⁸ Il dibattito all'interno del mondo intellettuale è stato, fra gli altri, analizzato da: M. WHITE, *La rivolta contro il formalismo*, trad. it., Bologna 1956; R. SIEDELMAN, *Disenchanted Realists: Political Science and the American Crisis 1884-1984*, Albany 1985; S. ROTHMAN, *Intellectuals and the American Political System*, in S.M. LIPSET (ed), *Emerging Coalitions in American Politics*, San Francisco 1978, pp. 325-349; D. ROSS, *American Social Science and the Idea of Progress*, in T.L. HASKELL (ed), *The Authority of Experts: Studies in History and Theory*, Bloomington 1984, pp. 157-175; A. OLESON - J. VOSS, *The Organization of Knowledge in Modern America*, Baltimore 1979.

²⁹ T. BONAZZI, *Il New Deal e il Leviatano: la cultura politica della tradizione riformatrice americana*, in T. BONAZZI - M. VAUDAGNA (edd), *Ripensare Roosevelt*, Milano 1985, p. 66.

³⁰ L. WARD, *The Psychic Factors of Civilization*, Boston 1892, pp. 313-327; R. SIEDELMAN, *Disenchanted Realists*, cit., p. 12; D. ROSS, *The Development of the Social Sciences*, in A. OLESON - J. VOSS, *The Organization of Knowledge*, cit., pp. 107-138.

misti e scienziati sociali – Richard T. Ely, Edward Ross, John R. Commons, Charles Van Hise, Charles McCarthy, Balthazar Meyer – che facevano riferimento all'Università del Wisconsin. Le loro proposte ricevettero l'attenzione di intellettuali e riformatori progressisti a livello nazionale, poichè, per la stretta collaborazione fra docenti universitari e governo statale, ebbero la possibilità di trovare applicazione pratica nei progetti di riforma che furono approvati.

Le leggi che, fra il 1905 e il 1915, istituirono, nello stato del Wisconsin, le commissioni indipendenti che dovevano gestire le riforme relative al *civil service*, alle ferrovie, alla regolamentazione delle imprese di servizi pubblici, alla conservazione delle risorse ambientali, alla legislazione sociale e alla prevenzione degli infortuni sul lavoro, videro, infatti, la collaborazione, sia in fase di elaborazione legislativa, sia in quella più propriamente amministrativa, di Commons, Ely, Van Hise, Meyer e McCarthy (quest'ultimo anche in veste di direttore del *Legislative Reference Bureau*)³¹. Commons, Van Hise e Meyer furono anche membri, rispettivamente, della *Industrial Commission*, della *Conservation Commission*, e della *Railroad Commission*.

Le commissioni erano generalmente composte di tre membri che dovevano avere particolare competenza nel settore, nominati dal Governatore con l'approvazione del Senato per un periodo di tempo di durata variabile che non doveva coincidere né con quella del Governatore né con quella del legislativo. Esse avevano poteri di investigazione e di regolamentazione, nel senso che era conferita loro l'autorità di risolvere conflitti o intervenire nei casi in cui si delineavano situazioni di disagio o di discriminazione, previa consultazione con le parti interessate. Gli ordini della commissione erano considerati *prima facie lawful*, per cui andavano eseguiti, pur se erano soggetti alla possibilità di revisione da parte delle corti. Né il legislativo, né l'esecutivo, né (in parte) il giudiziario potevano entrare nel merito del lavoro effettivo, nel processo decisionale e gestionale delle commissioni. Il legislativo poteva interferire nel lavoro delle commissioni solo emanando una legge che modificasse gli ordini e le direttive da quella espressi (con il rischio, però, di innescare una forte tensione istituzionale).

La creazione delle commissioni in Wisconsin fu oggetto di un intenso dibattito che si incentrò sulla loro efficacia in termini di

³¹ S. CAINE, *The Myth of a Progressive Reform*, cit.; J.L. GEARTY, *The First Brain Trust: Academics, Reform and the Wisconsin Idea*, PhD Dissertation, University of Minnesota, 1979; M. CURTI - V. CARSTENSEN, *The University of Wisconsin: A History 1848-1925*, Madison 1949.

regolamentazione economica, ma soprattutto su quegli aspetti politici e istituzionali che riguardavano l'essenza del rapporto che si andava a costituire fra commissioni e istituzioni e più in generale fra commissioni e sistema democratico³².

L'accentramento nelle mani di esperti non responsabili nei confronti del popolo, la centralità che il loro operato assumeva in settori vitali della società, gli ampi poteri delegati dal legislativo, il timore che l'accentramento nelle mani del Governatore del potere di nomina dei commissari potesse alterare l'equilibrio fra esecutivo e legislativo, furono tutti elementi che sembravano giustificare diffidenza e preoccupazione per la possibilità che venissero minate le basi del governo democratico. Ad esempio, in Wisconsin, durante il dibattito parlamentare sull'approvazione della legge che istituiva la *Railroad Commission*, nel 1905, il senatore repubblicano conservatore Andrew L. Kreuzer espresse queste posizioni: «Negli ultimi anni, non solo in questo stato, ma anche in altri stati dell'Unione, abbiamo assistito ad una tendenza costante ad allontanarsi dai principi della costituzione, affidando, in misura sempre crescente, a *boards* e commissioni le funzioni esecutive ed amministrative del governo ... Si tende sempre di più a concentrare nelle mani di pochi individui i poteri e i doveri che competono ai funzionari amministrativi ... Queste commissioni e istituti extracostituzionali non hanno alcuna responsabilità nei confronti di quel popolo che dovrebbero servire»³³.

Le commissioni sembravano incrinare gli equilibri istituzionali fra esecutivo e legislativo e alterare le regole del processo decisionale, riducendo la sfera d'azione delle autonomie locali, minando il principio fondamentale del *self-government* ed esautorando i *constitutional officers* dello stato.

A queste accuse rispondevano gli esponenti progressisti che puntavano sulla garanzia di scientificità, di razionalità e di *expertise* che le commissioni offrivano. Nel messaggio inaugurale del 1913 il rieletto governatore repubblicano progressista Francis McGovern poteva affermare che le commissioni costituivano l'ossatura della *administrative-machinery*; attraverso il loro operato era possibile attuare quella legislazione progressista che l'intera nazione ammirava³⁴. I progressisti sembravano, così, recepi-

³² S. CAINE, *The Myth of a Progressive Reform*, cit., pp. 152-169; D.W. ROGERS, *The Rise of the Administrative Process*, cit., p. 9.

³³ Citato in «Wisconsin State Journal», 15 marzo 1905 e in «Milwaukee Sentinel», 16 marzo 1905.

³⁴ F. MCGOVERN, *Governor's Message*, 9 gennaio 1913, in «Journal of the Senate of the State of Wisconsin», 1913, p. 61.

re le proposte che gli scienziati sociali, seppure con poca sistematicità, stavano elaborando.

Alla base delle proposte di riorganizzazione sociale di John R. Commons, Richard T. Ely o Charles McCarthy, per citarne alcuni, vi era la constatazione della crisi profonda del concetto di rappresentanza attraverso i partiti politici. Non si trattava, però, di eliminare i partiti, ma di rendersi conto che questi potevano garantire solo una rappresentanza indifferenziata. La realtà della trasformazione sociale imponeva, invece, la necessità che venissero rappresentati i singoli interessi³⁵.

La struttura amministrativa, ritenuta necessaria perché, come, affermava Commons, «l'amministrazione è più importante della legislazione»³⁶, non poteva essere diretta espressione di un apparato politico che stava dimostrando tutto il suo distacco dalla società, ma doveva costituirsi come qualcosa di «altro» rispetto alla sfera politica. Essa doveva essere in grado di rispecchiare le dinamiche sociali, ricomprendendo al proprio interno quelle differenti organizzazioni di interessi che non trovavano espressione politica attraverso la rappresentanza partitica. In questo modo la legittimità del suo operato doveva risiedere non in un'investitura dall'alto, in un suo rapporto gerarchico con l'esecutivo, quanto nella sua capacità di veicolare nuove modalità di rappresentanza, con il fine ultimo di risolvere i conflitti sociali ed economici.

In *New Methods of Democracy*, John Commons si chiedeva attraverso quali modalità riconoscere la realtà delle associazioni, in che modo queste potevano divenire «parti utili del meccanismo di governo». Commons portava l'esempio della *Industrial Commission* del Wisconsin. Utilizzando la collaborazione dei rispettivi rappresentanti, la commissione rendeva le varie associazioni coinvolte (imprenditori, sindacato, società di assicurazioni ecc.) direttamente partecipi del processo decisionale. In questo modo, secondo Commons, gli ordini della commissione acquisivano autorevolezza perché approvati in precedenza dai leaders delle organizzazioni³⁷.

³⁵ J.R. COMMONS, *Representative Democracy*, New York 1900; R.T. ELY, *Progressivism True and False. An Outline*, in «The American Review of Reviews», feb. 1915, pp. 209-211; C. MCCARTHY, *Remedies for Legislative Conditions*, in «Proceedings of the American Political Science Association», 1907.

³⁶ J.R. COMMONS, *Myself*, New York 1934, p. 107.

³⁷ *New Methods of Democracy*, 1912, manoscritto, in J.R. Commons Papers, in State Historical Society of Wisconsin Archives, Madison, box n. 13.

Modellata sulle procedure di *common law*, che prevedevano il coinvolgimento delle parti nel processo di risoluzione delle controversie, e cooptando gli esperti in qualità di fulcro dell'intero apparato, la commissione indipendente veniva così riconosciuta come lo strumento più idoneo attraverso il quale costituire un'amministrazione che fosse realmente *out of politics* e terreno di ricomposizione sociale. L'economista Balthazar Meyer, membro della *Railroad Commission*, chiariva che la commissione non doveva essere intesa come braccio esecutore della volontà politica quanto come una sorta di *clearing house*, di camera di compensazione la cui funzione essenziale doveva essere quella di arbitrato, di mediazione, su basi tecnico-scientifiche, fra le parti in conflitto³⁸. La commissione indipendente diveniva così il mezzo attraverso il quale questi intellettuali pensavano di ridefinire il rapporto società-istituzioni, cercando di aggirare, emarginare il sistema politico. Essa diveniva parte integrante di un progetto di razionalizzazione sociale che dietro le parole d'ordine di efficienza e neutralità, nascondeva implicazioni conservatrici poiché prefigurava una ristrutturazione sociale organica, incentrata sugli interessi organizzati (seppure mobili e variabili) e sul riconoscimento del ruolo della leadership³⁹.

L'esperienza progressista dello stato del Wisconsin avrebbe dimostrato, inoltre, come il progetto degli scienziati sociali di porre l'amministrazione *out of politics* fosse destinato a rimanere nel mondo delle buone intenzioni. Per quanto indipendenti, le commissioni non sfuggivano all'influenza delle forze politiche e non potevano non essere soggette alle dinamiche che attraversavano la vita politica e istituzionale dello stato⁴⁰. Rimaneva, semmai, da verificare in quale misura e ampiezza si determinava il rapporto fra sfera politica e commissioni (e su questo la discussione può considerarsi tutt'altro che conclusa).

D'altra parte tale constatazione non deve impedire di riconoscere il ruolo essenziale che la commissione svolse nel processo

³⁸ B.H. Meyer to L.W. Bowers, 5 agosto 1905, in B.H. Meyer Papers, in State Historical Society of Wisconsin Archives, Madison, box n. 6.

³⁹ J.R. COMMONS, *Representation of Interests*, in «The Independent», 21 giugno 1900, pp. 1479-1483.

⁴⁰ Alcuni conflitti emersi nel periodo fra il 1905 e il 1915, interessanti i rapporti fra commissioni ed esecutivo e legislativo (dibattito sulla *2cent fare law*, nomina dei commissari, ecc.), testimoniavano la difficoltà di garantire o difendere l'effettiva indipendenza delle commissioni dalle tensioni provocate dalla lotta politica. Sul dibattito politico in Wisconsin, cfr.: D. THELEN, *Robert M. La Follette and the Insurgent Spirit*, Madison 1985; H.F. MARGULIES, *The Decline of the Progressive Movement in Wisconsin 1890-1920*, Madison 1968.

di trasformazione istituzionale. L'accoglimento da parte dei politici progressisti del Wisconsin delle proposte elaborate dagli intellettuali (utilizzo degli esperti, indipendenza dagli organi costituzionali, forza giuridica degli ordini emanati ecc.) dimostrava che le commissioni rappresentavano il mezzo principale attraverso cui il sistema politico statunitense preferì articolare il processo di espansione delle attività pubbliche.

In questa linea di tendenza risiedeva il significato più importante dell'esperienza delle commissioni. Ciò non significa affatto disconoscere le conseguenze «sociali» del progetto dei riformatori progressisti, vale a dire la subordinazione o la vera e propria emarginazione di importanti settori sociali dal processo di regolamentazione amministrativa; questo è un aspetto del problema che nessuno può o vuole evitare.

La constatazione del carattere discriminante dell'azione svolta dalle commissioni non può inficiare, però, il riconoscimento dell'importanza da esse rivestita, a livello istituzionale, nell'ambito del superamento della crisi di fine Ottocento. Le commissioni indipendenti, infatti, *out/in of politics* che fossero, divennero strumento essenziale di riorganizzazione dello stato nei confronti della società industriale di massa del Novecento. È da tale dato che bisogna partire se si vuole comprendere il tipo di risposta che la società americana diede agli interrogativi che le furono posti dalla trasformazione economica e sociale.

Nascita e affermazione del sindacalismo rivoluzionario in Italia 1902-1904

Luca Melegari

Negli anni sessanta e settanta si è assistito ad una rivalutazione del ruolo del sindacalismo rivoluzionario all'interno del movimento operaio italiano; nell'ultimo decennio, al contrario, il dibattito si è come spento, nonostante la presenza di interessanti spunti per nuove ricerche. Tutto ciò malgrado il fatto che a partire dal saggio di Enzo Santarelli si erano superati quei pregiudizi che in passato avevano limitato lo studio del sindacalismo rivoluzionario, spesso considerato un movimento anticipatore del fascismo, esterno al PSI e alla classe lavoratrice.

Gli studi più recenti hanno, al contrario, insistito sulla complessità del fenomeno sindacalista, sottolineandone la matrice ideologica marxista riscontrabile nel pensiero dei principali esponenti quali Arturo Labriola, Enrico Leone, Alceste De Ambris.

Lo studio delle origini e dell'affermazione del sindacalismo rivoluzionario all'interno del PSI può perciò essere un importante punto di partenza per un approfondimento delle caratteristiche e delle peculiarità del movimento sindacalista, al fine di poter esprimere un giudizio ragionato sul suo valore storico e politico all'interno della storia del movimento operaio e socialista.

La «meridionalità» del sindacalismo rivoluzionario

Le origini del sindacalismo rivoluzionario sono da ricercarsi nella corrente rivoluzionaria interna al PSI nata dall'unione di un gruppo di socialisti napoletani (Labriola, Mocchi, Longobardi) e del vecchio nucleo operaista milanese guidato da Costantino Lazzari; l'obiettivo comune era la lotta alla corrente riformista, in particolare a Turati, che fin dal Congresso nazionale di Roma del 1900 aveva conquistato la maggioranza dei consensi all'interno del partito.

Sulla meridionalità dei sindacalisti rivoluzionari si è discusso a lungo e alcuni studiosi hanno sottolineato l'influenza che essa