

Amministrare la democrazia. Politica e amministrazione nella storia statunitense

Raffaella Baritono

SOMMARIO: 1. Lo stato in una società “stateless”. – 2. Americanizzare l'amministrazione. – 3. Il rafforzamento dello stato amministrativo. – 4. *Reinventing the government* o *deep state*?

ABSTRACT: *Il saggio ricostruisce il rapporto tra politica e amministrazione nella storia degli Stati Uniti, mostrando come lo Stato amministrativo sia stato parte integrante dello sviluppo democratico americano. Dalle riforme progressiste al New Deal, fino al National Security State, l'amministrazione federale si è rafforzata come strumento di regolamentazione, di welfare e di governo dell'economia. Le attuali polemiche conservatrici contro il deep state non mirano tanto a smantellare questo assetto quanto a ricondurlo sotto un più stretto controllo presidenziale.*

PAROLE CHIAVE: Stati Uniti – Stato Americano, Liberalismo – Amministrazione – Deep State

SUMMARY: *The essay explores the relationship between politics and administration throughout U.S. history, demonstrating that the administrative state has played a crucial role in the development of American democracy. From Progressive Era reforms to the New Deal and the establishment of the National Security State, federal administration has expanded as a tool of regulation, welfare, and economic governance. Current conservative criticisms of the deep state do not aim to dismantle this system but rather to place it under tighter presidential control.*

KEYWORDS: The United States – American State – Liberalism – Administration – Deep State

In un intervento pronunciato nel 2024 in occasione dell'incontro annuale del Center for Renewing America, allora da lui diretto, Russell Vought indicò tra gli obiettivi qualificanti di una nuova amministrazione Trump il defianziamento delle agenzie federali indipendenti, la delegittimazione dei loro vertici e il progressivo smantellamento dell'apparato amministrativo. Nominato in seguito direttore dell'Office of Management and Budget nella seconda presidenza Trump, Vought è stato inoltre tra gli artefici del Project 2025 della Heritage Foundation¹: un documento che ambiva a delineare le linee della nuova “rivoluzione conservatrice” incarnata dal movimento MAGA. Nel medesimo discorso Vought esplicitava la dimensione conflittuale di tale agenda, sostenendo che «We want the bureaucrats to be traumatically affected», e che funzionari pubblici dovessero essere percepiti come «villains ... We want to put them

¹ Heritage Foundation, *Mandate for Leadership* (Project 2025), [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://static.heritage.org/media/pdf/2020/1/20200910_mandate_for_leadership.pdf](https://static.heritage.org/media/pdf/2020/1/20200910_mandate_for_leadership.pdf).

in trauma»². Questa impostazione, che Vought - già collaboratore di Trump durante il primo mandato - portava alle estreme conseguenze, si iscrive in una tradizione conservatrice di lunga durata. Sin dagli anni del New Deal, infatti, una parte rilevante del pensiero e dell'azione politica conservatrice ha assunto come bersaglio privilegiato l'amministrazione federale, rappresentata come il braccio operativo di un governo nazionale ritenuto espansivo, eccedente rispetto al dettato costituzionale e in tensione con le tradizioni repubblicane di autogoverno e limitazione del potere.

La polemica contro il cosiddetto *deep state* - espressione già utilizzata da Trump nel corso del primo mandato - concentra e radicalizza tale diffidenza nei confronti dell'amministrazione. Essa rilancia, in forme nuove, un conflitto politico-istituzionale che affonda le sue radici in una storia politica più lunga del rapporto tra politica e amministrazione negli Stati Uniti. Tornerò più avanti su questa controversia e sulle aporie che le posizioni della seconda presidenza di Trump mettono in luce, sul piano teorico e costituzionale. È utile ricostruire come tale rapporto si sia storicamente configurato, soprattutto a partire dalla fine dell'800, poiché - in evidente contrasto con alcune letture conservatrici - il nodo che attraversò il dibattito tra scienziati sociali, riformatori e decisori politici riguardava precisamente il modo in cui la costruzione di un apparato amministrativo potesse divenire condizione di funzionamento ed efficienza dello stato, e insieme argine al potere degli interessi privati, con effetti potenzialmente espansivi sugli spazi democratici. Discutere il rapporto tra amministrazione e politica implica, tuttavia, affrontare preliminarmente un problema concettuale: che cosa si intenda per "stato" nel contesto statunitense, tradizionalmente descritto - non senza ambiguità - come una società "stateless".

1. Lo stato in una società "stateless"

La pubblicazione, nel 1985, del volume curato da Theda Skocpol, Peter B. Evans e Dietrich Rueschemeyer, *Bringing the State Back In*, impose nel dibattito scientifico la necessità di tornare a interrogare lo Stato: la sua organizzazione, le trasformazioni prodotte dalla creazione di agenzie amministrative e il modo in cui tali processi incrementassero la "state capacity" attraverso forme di "bureaucratic autonomy"³. Il volume contribuì all'avvio di un filone di studi che mise in discussione la rappresentazione di uno Stato americano "imperfetto", "debole" o addirittura "assente", consolidatasi lungo una linea interpretativa che - da Tocqueville a Weber - aveva alimentato il mito di una peculiare "differenza americana". Già nel 1982, lo scienziato politico Stephen Skowronek⁴ - tra i fondatori dell'American Political Development Approach - aveva iniziato a incrinare il mito dello stato "assente", mostrando come l'espansione dell'azione del governo federale dovesse misurarsi con un insieme di principi e strutture istituzionali che ponevano limiti stringenti all'accentramento: separazione dei poteri, pesi e contrappesi, diffidenza verso l'autorità. L'architettura costituzionale favorì processi di diffusione più che di concentrazione del potere e pose le basi per una configurazione in cui l'azione amministrativa risultava spesso espressione del legislativo, mantenendo porosi i confini tra pubblico e privato. Il processo di democratizzazione avviatosi dagli anni Venti dell'Ottocento si dispiegò, in larga misura, all'insegna della preminenza del potere legislativo. La capacità

² Il discorso, pubblicato dall'organizzazione ProPublica può essere ascoltato al seguente indirizzo https://www.youtube.com/watch?v=oBH9TmeJN_M. Cfr. REDDEN, KROLL, SURGERY, "Put Them in Trauma": Inside a Key MAGA Leader's Plans for a New Trump Agenda, "ProPublica", 28 ottobre 2024, <https://www.propublica.org/article/video-donald-trump-russ-vought-center-renewing-america-maga>.

³ EVANS, RUESCHEMEYER, SKOCPOL (a cura di), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, 1985.

⁴ SKOWRONEK, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge University Press, 1982.

di intervento del governo nella società si esprimeva meno attraverso un corpo stabile di funzionari e più attraverso l'attività dell'organo, inteso come depositario della volontà popolare, con un ruolo decisivo dei tribunali in caso di conflitto. Non è casuale che Andrew Jackson potesse affermare nel 1829 che i doveri degli ufficiali pubblici erano, o almeno potevano essere resi, così semplice e chiari da consentire a uomini dotati di intelligenza di svolgerli senza una preparazione specialistica⁵. In questo quadro si colloca l'introduzione del principio della rotazione degli incarichi amministrativi federali (poi, a livello statale, associato alla trasformazione di alcuni uffici in cariche elettive⁶), presentata come espressione della democratizzazione e come argine a forme di professionalizzazione percepite come oligarchiche.

Skowronek definì tale configurazione come lo "state of courts and parties". I tribunali, tramite il *judicial review*, svolgevano una funzione chiave nella delimitazione del *police power* e, di conseguenza, nell'estensione del potere pubblico, soprattutto nelle controversie relative all'intervento economico-sociale. I partiti, a loro volta, risultavano centrali, sia nella selezione dei funzionari eletti e nella gestione delle nomine connesse allo *spoils system*, sia nella determinazione dell'agenda legislativa⁷. Il sistema di *patronage* – che regolava distribuzione degli uffici pubblici, rotazione del personale e controllo di una costellazione di strutture amministrative (uffici postali, dogane, *land office*) – si fondava meno sui principi di organizzazione formale e più su relazioni di lealtà partitica. Ciò produsse una peculiare "solidarietà burocratica", fatta di comportamenti amministrativi stabilizzati e procedure ricorrenti, che, al contempo, favorì una crescente integrazione fra l'apparato istituzionale e le organizzazioni di partito⁸. A distanza di alcuni decenni, lo stesso Skowronek osservò che, se da un lato lo Stato era ormai "back in" nel dibattito, dall'altro erano proliferati studi incentrati sui diversi aspetti dell'azione statale, in particolare sul funzionamento quotidiano (*day-to-day workings*) delle istituzioni. A suo avviso, «the Declaration of Independence endorsed an activist government dedicated to promoting a consumer-driven economy, that the Constitution was framed to fortify and expand a great commercial empire, that American government was quick to develop a strong National administrative arm»⁹. Insomma, «the "state of courts and parties" now seems like a rudimentary first cut into a much deeper set of issues»¹⁰.

È stato soprattutto William Novak¹¹ a rilanciare la discussione sullo Stato americano, mostrando come la sua definizione di "debole" derivasse spesso da un uso implicitamente normativo del modello weberiano: tutte le esperienze che se ne discostavano venivano lette come incomplete o arretrate. Il caso

⁵ JACKSON, *First Annual Message*, PETERS, WOLLEY (a cura di), *The American Presidency Project*, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/200828>.

⁶ MORONE, *The Democratic Wish: Popular Participation and the Limits of American Government*, Yale University Press, 1990, 74-93; MORROW, *The Pluralist Legacy in American Public Administration*, in CHANDLER (a cura di), *A Centennial History of the American Administrative State*, Free Press, 1987, 168-169. Cfr. anche BARITONO, *Gli Stati Uniti e la crisi di fine secolo: istituzioni, amministrazione e commissioni indipendenti nel dibattito politico e intellettuale fra Otto e Novecento*, in *Scienza & Politica*, 1992, 6, 35-52.

⁷ HUDSON PARSONS, *The Birth of Modern Politics: Andrew Jackson, John Quincy Adams and the elections of 1828*, Oxford University Press, 2009. Sul ruolo dei partiti americani, cfr. fra gli altri REICHLEY, *The Life of the Parties: a History of American Political Parties*, Free Press, 1992; ALDRICH, *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America*, The University of Chicago Press, 1995; GERRING, *Party Ideologies in America, 1828-1996*, Cambridge University Press, 1998; TESTI, *Trionfo e declino dei partiti politici negli Stati Uniti, 1860-1930*, Otto Editore, 2000.

⁸ SKOWRONEK, *Building a New American State*, cit., 24 e 25.

⁹ SKOWRONEK, "Present at the Creation: The State in Early American Political History", in *Journal of the Early Republic*, 2018, 1, 97. Vedi anche JOHN, *The State Is Back In. What now?*, in *Journal of the Early Republic*, 2018, 1, 105-118; SHANKMAN, *Toward a Social History of Federalism. The State and Capitalism To and From the American Revolution*, in *Journal of the Early Republic*, 2017, 4, 615-653.

¹⁰ SKOWRONEK, *Present at the Creation*, cit., 99.

¹¹ NOVAK, *The Myth of the Weak American State The Myth of the "Weak" American State*, in *The American Historical Review*, 2008, 3, 2008, 752-772.

statunitense, al contrario, suggerisce la possibilità di traiettorie di sviluppo statale non centrate necessariamente su centralizzazione, razionalizzazione, e burocratizzazione intese come criteri universali di “forza” statale.

Novak ha proposto di utilizzare, in alternativa, la categoria di “potere infrastrutturale” elaborata da Michael Mann¹², ossia la «capacity of the state to actually penetrate civil society and implement its actions across its territories»¹³. Tale concetto si presta a interpretare un contesto politico-istituzionale che, proprio perché diffidente nei confronti del potere dispotico, ha lasciato ampi margini alla diffusione di capacità infrastrutturali. In ambito statunitense, ciò significa che «Infrastructure offers a useful way to bypass the debate about state versus nonstate power ... Infrastructure studies tend to emphasize financial power dynamics, regulatory authorities, and the central role of government actors»¹⁴. Ciò significa, tra l'altro, considerare le istituzioni di governo legate alla conquista e gestione delle terre dell'Ovest, la costruzione di infrastrutture pubbliche a sostegno del commercio, l'organizzazione di apparati militari e di sicurezza funzionali al controllo di una frontiera in espansione¹⁵. Tutti fattori che stridevano con l'interpretazione dello stato americano come debole o assente dal punto di vista della sua capacità di gestione e amministrazione.

Gary Gerstle¹⁶ ha inoltre sottolineato come l'ampiezza del potere infrastrutturale statunitense sia stata favorita, nel “lungo Ottocento” (dagli anni '90 del '700 fino agli anni '30 del '900), dall'interpretazione estensiva del *police power*, ossia del potere di «regolare i diritti personali e proprietari per proteggere e promuovere la salute, la moralità e il benessere generale»¹⁷. Ne derivò un attivismo significativo, soprattutto da parte dei singoli stati, nelle politiche di trasporto, istruzione, moralità pubblica, tutela sanitaria e regolamentazione dei conflitti del lavoro.

Il riconoscimento della pervasività del potere infrastrutturale non deve tuttavia occultare un paradosso: lo sviluppo statale americano ha spesso combinato capacità infrastrutturali e forme di potere dispotico, anche di impronta imperiale, in particolare nel processo di espansione verso Ovest e nella gestione della schiavitù come struttura portante del capitalismo agrario meridionale, nonché nelle politiche discriminatorie per classe, razza, etnia e genere¹⁸. Un potere dispotico che non si esaurì nel Novecento; al contrario, si rafforzò con la costruzione del National Security State durante la guerra fredda e con l'enfasi successiva sulla sicurezza dopo l'11 settembre.

La categoria del potere infrastrutturale consente, infine, di ricostruire il modo in cui la questione amministrativa si è storicamente intrecciata con lo sviluppo statale. Brian Balogh¹⁹ ha sostenuto che la capacità di governo degli Stati Uniti non sia stata necessariamente inferiore a quella delle altre potenze industriali. Piuttosto, per ragioni istituzionali e culturali, essa si è spesso manifestata in forme meno visibili, attraverso

¹² MANN, *The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results*, in *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv für Soziologie*, 1984, 2, 185-213.

¹³ MANN, *Infrastructural Power Revisited*, in *Studies in Comparative International Development*, 2008, n. 3-4, 355.

¹⁴ BRIDGES, *The Infrastructural Turn in Historical Scholarship*, in *Modern American History*, 2023, 6, 104.

¹⁵ Vedi anche HATTER, *The Jay Charter: Rethinking the American National State in the West, 1796-1819*, in *Diplomatic History*, 2013, 4, 693-726.

¹⁶ GERSTLE, *The Resilient Power of the States across the Long Nineteenth Century: An Inquiry into a Pattern of American Governance*, in JACOBS & KING (a cura di), *The Unsustainable American State*, Oxford University Press, 2009, 62.

¹⁷ citato in BOLOGNA, *Stato federale e “National Interest”. Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna University Press, 2010, 70.

¹⁸ GERSTLE, *A State Both Weak and Strong*, *AHR Exchange*, in *American Historical Review*, 2010, 3, 781.

¹⁹ BALOGH, *A Government Out of Sight: The Mystery of National Authority in Nineteenth-Century America*, Cambridge University Press, 2009.

l'intreccio tra partiti, tribunali e relazioni pubblico-private, incluse deleghe a soggetti privati tramite *charter* (*corporations*, compagnie ferroviarie) e a organizzazioni religiose o filantropiche incaricate di funzioni para-pubbliche nell'assistenza e nel welfare²⁰. Eldon Eisenach²¹ ha definito tali realtà “parastati”, mentre Balogh ha parlato di *associational state*²², un assemblaggio in cui gruppi di interesse, associazioni professionali e *voluntary organizations* agiscono come «intermediaries between national government and the individual», permettendo di conciliare l'autonomia individuale con impulsi «inherent in the commonwealth tradition without abandoning the classical liberal commitment to individual rights»²³.

È su questo sfondo che, tra Otto e Novecento, di fronte a industrializzazione, urbanizzazione, immigrazione di massa e conflitti del lavoro, il rapporto fra politica e amministrazione dovette essere affrontato in modo più esplicito: i meccanismi ottocenteschi risultavano ormai inadeguati, e la conformazione dell'apparato amministrativo divenne oggetto centrale di un confronto politico e intellettuale che vide protagonisti riformatori e scienziati sociali.

2. Americanizzare l'amministrazione

Nel suo lavoro più recente, William J. Novak ha osservato che, tra il 1866 e il 1932, il sistema di *governance* statunitense subì una profonda trasformazione, volta ad adattare istituzioni e strumenti pubblici ai processi di modernizzazione economica e sociale: «Nineteenth-century traditions of local self-government and associative citizenship were replaced by a modern approach to positive statecraft, social legislation, economic regulation, and public administration still with us today». Se questa fase coincide con la costruzione dello Stato moderno statunitense, essa fu anche caratterizzata – come sottolinea Novak – dalla ricerca di un «new regime of American governance – a modern democratic state»²⁴.

Se la Guerra civile aveva comportato un temporaneo accentramento di funzioni e un rafforzamento del governo federale, la fine del conflitto sembrò legittimare un ritorno a una concezione decentrata del federalismo americano, ossia a quel *dual federalism* secondo cui esisterebbero competenze specifiche, nettamente distinguibili, del governo nazionale e dei singoli stati, tali da delineare una divisione relativamente stabile di compiti e responsabilità. In realtà, furono i processi attivati dalla guerra – e in particolare la consolidata egemonia del capitalismo industriale del Nord – a imprimere una progressiva verticalizzazione dei processi decisionali e una riconsiderazione della capacità amministrativa tanto del governo federale quanto dei livelli statali e locali. A partire dal 1877, divenne sempre più evidente la necessità di ripensare ruolo e strumenti dello Stato federale. Kimberley S. Johnson ha definito questa fase come l'avvio di un primo *new federalism*, espressione di un ordine politico che riconosceva nel governo nazionale l'attore più idoneo ad affrontare problemi connessi all'emergere di soggetti economici collettivi (le *corporations*) e a quella che è stata definita la nascente *organizational society*²⁵. In questo quadro prese forma una politica intergovernamentale, un insieme di innovazioni politiche e ammini-

²⁰ BALOGH, *The Associational State: American Governance in the Twentieth Century*, University of Pennsylvania Press, 2015.

²¹ EISENACH, *The Lost Promise of Progressivism*, University Press of Kansas, 2024.

²² BALOGH, *The Associational State*, cit., 26.

²³ Ivi, 31.

²⁴ NOVAK, *New Democracy: The Creation of the Modern American*, Harvard University Press, 2022, 1.

²⁵ JOHNSON, *The First New Federalism and the Development of the Modern American State. Patchwork, Reconstitution, or Transition?*, in JACOBS & KING (a cura di), *The Unsustainable American State*, cit., 88-115.

strative che rispose non solo alle sfide poste dalla modernizzazione economico-sociale, ma anche a tensioni propriamente istituzionali, quali la ridefinizione del ruolo del legislativo federale, i rapporti con gli Stati e, non da ultimo, la diversa articolazione del nesso tra legislativo ed esecutivo.

Nel corso dell'Ottocento, erano stati soprattutto i governi statali e municipali a fornire servizi pubblici. Tra Otto e Novecento, tuttavia, apparve evidente l'eterogeneità delle risposte amministrative a livello locale, sia per efficacia sia per raggio d'azione. Tale disparità rese inevitabile l'emergere di critiche crescenti nei confronti della capacità dei governi statali e locali di rispondere a problemi ormai percepiti come nazionali: dalla qualità dei servizi pubblici alla regolazione delle industrie alimentari, dal contrasto alle pratiche monopolistiche (in particolare nel settore ferroviario) fino alle norme sul lavoro minorile o sulla sicurezza sul lavoro. Se gli stati furono talora considerati dai riformatori progressisti come "laboratori di democrazia", non mancarono tentativi di promuovere una maggiore uniformità normativa, come nel caso dello *Uniform State Law Movement*. Tali strategie dovettero tuttavia confrontarsi con la competizione interstatale, con il ruolo dei tribunali e con le pressioni dei gruppi di interesse economici²⁶.

Un ulteriore terreno critico riguardava la corruzione politica. La campagna di moralizzazione avviata dalla fine degli anni '70 dell'800 da parte dei movimenti di riforma civica e urbana e dei *city club* – impegnati, tra l'altro, contro lo *spoils system* e per una maggiore efficienza amministrativa – condusse nel 1881 alla creazione della National Civil Service Reform Association. Le sue iniziative favorirono l'approvazione, nel 1883, del Pendleton Act, che introdusse in ambito federale criteri di selezione basati sul merito e sulle competenze, ridimensionando, seppure parzialmente, il principio di fedeltà partitica. Nel primo decennio del '900, poi, l'impianto del *civil service* venne progressivamente recepito in diversi contesti statali. La questione decisiva, tuttavia, rimaneva la regolamentazione economica e sociale. Come conciliare, da un lato, la necessità di un intervento pubblico e, dall'altro, la tutela dei diritti individuali e di proprietà, come garantita da orientamenti giurisprudenziali che tendevano ad ampliare le garanzie del *due process of law* (XIV emendamento) anche nei riguardi di soggetti collettivi come le *corporations*? Il punto non era soltanto definire "se" intervenire, ma anche "come" intervenire, senza produrre una torsione incompatibile con la cultura costituzionale e politica statunitense.

In questa prospettiva, il 1887 – anno di istituzione della prima commissione federale, la Interstate Commerce Commission (ICC), e di pubblicazione del saggio pionieristico di Woodrow Wilson, *The Study of Administration* – ha spesso assunto il valore di «major "starting point" of the U.S. administrative state»²⁷, anche se la creazione della ICC non era avvenuta nel vuoto poiché esistevano già, soprattutto a livello statale, esperienze di intervento pubblico, come nel caso delle "railroad commissions". Un esempio precoce fu la Massachusetts Railroad Commission, promossa dal riformatore Charles Francis Adams nel 1869²⁸. Tuttavia, la sentenza della Corte Suprema nel caso *Wabash* (1886) proibì agli stati di regolamentare le imprese ferroviarie operanti su linee interstatali, rendendo urgente un intervento del Congresso federale, costituzionalmente competente in materia di commercio tra Stati. Il disegno di legge fu approvato nel gennaio 1887 e diede vita a una commissione incaricata di indagare e regolamentare. Nel delinearne l'architettura, i legislatori oltrepassarono «institutional boundaries and combined the elements of

²⁶ JOHNSON, *The First New Federalism*, cit., 92-94.

²⁷ OKAYAMA, *The Interstate Commerce Commission and the Genesis of America's Judicialized Administrative State*, in *The Journal of the Gilded Age and Progressive Era*, 2016, 2, 129-148.

²⁸ McCRAW, *Prophets of Regulation*, Cambridge University Press, 1984.

an administrative commission and courts to create a new, highly *judicialized* administrative agency»²⁹. Tale modello, “court-like”, divenne un riferimento per successive istituzioni sia statali sia federali. Al contempo, la persistenza di un orientamento giudiziario conservatore fece sì che l'autorità quasi-giudiziaria della commissione non fosse sempre pienamente riconosciuta. Nel 1896, ad esempio, con *ICC v. Cincinnati, New Orleans and Texas Pacific*, la Corte Suprema negò alla ICC il potere di fissare nuove tariffe, anche qualora ritenesse inappropriate quelle esistenti, sostenendo che si trattasse di una prerogativa del legislativo³⁰.

La spinta verso la modernizzazione amministrativa proveniva però, in misura significativa, dai movimenti di riforma sociale e dall'azione degli scienziati sociali, convinti che uno degli obiettivi prioritari delle nascenti scienze sociali fosse la formulazione di proposte di riforma e di politiche pubbliche fondate non su logiche partitiche, bensì su criteri scientifici e competenze specialistiche. Lo mostrava la piattaforma della American Economic Association, nella quale l'azione positiva dello Stato veniva presentata come condizione indispensabile del progresso umano³¹. Rimaneva, tuttavia, il problema di come immaginare un processo di modernizzazione istituzionale senza rinnegare i principi costitutivi dell'esperimento repubblicano americano. Come osservò Henry Adams, se non era più accettabile la visione inglese dello Stato come “male necessario”, occorreva al contempo respingere una filosofia politica che elevasse lo Stato a «the final analysis of human relations»³², secondo una lettura polemicamente attribuita alla tradizione tedesca.

È in questa cornice che va collocato il contributo di Woodrow Wilson del 1887³³. Lo studioso di Princeton sosteneva la necessità, di fronte alla trasformazione sociale, non solo di ripensare compiti e responsabilità dello Stato, ma anche di costruire una scienza dell'amministrazione coerente con la tradizione americana di *legislative oversight*³⁴. Da un lato, l'amministrazione, come disciplina, doveva inevitabilmente misurarsi con i modelli europei, in particolare francese e tedesco; dall'altro, quei modelli non potevano essere importati meccanicamente, poiché andavano adattati al sistema democratico americano e alla complessità del federalismo. L'amministrazione, notava Wilson, aveva trovato «its doctors in Europe. It is not of our making; it is a foreign science, speaking very little of the language of English or American principle». Il suo referente era stato un “compact state”, altamente centralizzato. Per risultare efficace negli Stati Uniti, «we must Americanize it, and that not formally, in language merely, but radically, in thought, principle, and aim as well. It must learn our constitution by heart; must get the bureaucratic fever out of its veins; must inhale much free American air»³⁵.

Wilson aggiungeva un ulteriore elemento destinato a lunga fortuna: «the field of administration is a field of business». Di conseguenza, esso doveva essere sottratto allo “hurry and strife of politics”³⁶. La separazione tra amministrazione e politica mirava, in questa prospettiva, a prevenire sovrapposizioni e ambiguità considerate foriere di corruzione e di inefficienza. Il riferimento organizzativo non era tanto

²⁹ Ivi, 131.

³⁰ Ivi, 142.

³¹ ELY, *Report of the Organization of the American Economic Association*, in *Publications of the American Economic Association*, 1886, 1, 5-7.

³² Ivi, 21.

³³ WILSON, *The Study of Administration*, in *Political Science Quarterly*, 1887, 2, 197-222.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Ivi, 202.

³⁶ Ivi, 209.

lo Stato europeo quanto la grande impresa moderna, che, pur costituendo una delle principali preoccupazioni dei riformatori, appariva in grado di offrire tecniche e strumenti per una rivoluzione organizzativa delle istituzioni: razionalità delle scelte, efficienza, managerialità.

Su questo terreno intervenne Frank J. Goodnow, che mise in evidenza come l'elettività di numerosi funzionari, indebolendo la catena gerarchica, rendesse difficile il coordinamento tra il legislativo ed il potere esecutivo³⁷. Il partito politico, che avrebbe dovuto svolgere la funzione di connettere "expression" ed "execution" della volontà dello Stato, aveva dimostrato di non saper distinguere le funzioni politiche da quelle amministrative, alimentando sovrapposizioni e corruzione. Di qui, per Goodnow, la necessità di un ragionevole accentramento delle funzioni amministrative e di una maggiore responsabilizzazione dell'azione di governo, al fine di realizzare quell'armonizzazione tra formulazione e attuazione della volontà pubblica, ritenuta essenziale per una capacità di governo efficace. Questo orientamento implicava però uno spostamento del baricentro del sistema politico, dal legislativo all'esecutivo e verso nuove strutture amministrative. In tal modo, Goodnow esemplificava l'esito di una riflessione che, nel perseguire l'efficienza dei processi decisionali, finiva per legittimare concretamente la nuova funzione positiva dello Stato in ambito economico-sociale e, insieme, lo spostamento del bilanciamento istituzionale dagli stati al governo federale e dal legislativo all'esecutivo e alle nuove strutture amministrative (le "regulatory commissions" prima e le agenzie federali poi). D'altronde, come osservava John R. Commons, artefice delle riforme che trasformarono il Wisconsin in un laboratorio progressista, lo stato non era un'entità astratta, ma "officials in action". Ne conseguiva che l'amministrazione diventava il terreno principale di indagine e intervento dei riformatori e degli scienziati sociali, impegnati a sottrarre lo stato dalla presa degli *special interests* (*corporations*, ma anche macchine partitiche)³⁸.

Il tentativo di costruire un apparato amministrativo compatibile con i principi americani si tradusse, in modo significativo, nella creazione e nella riorganizzazione di commissioni indipendenti, capaci di inserirsi nella struttura istituzionale esistente senza produrre, almeno formalmente, una torsione eccessiva nel dettato costituzionale. Sulla scia della fiducia progressista nella scienza e nell'expertise, le commissioni, composte da esperti e tecnici, spesso provenienti dall'università, vennero incaricate di gestire specifici progetti di regolazione economica e/o sociale, colmando lo spazio tra il raggio di azione del legislativo e l'azione dell'esecutivo. In ambito statale, prima, e federale, poi, le commissioni erano istituite per legge. I membri potevano essere nominati dal governatore o dal presidente (con il consenso del Senato, statale o federale) oppure selezionati secondo procedure specifiche definite dai diversi ordinamenti. A partire dagli anni Dieci, tuttavia, la composizione si orientò in modo crescente verso personale esperto nominato dall'esecutivo, previo assenso del Senato³⁹.

Pur non costituendo un'assoluta novità, nel corso del Novecento le commissioni divennero lo strumento principale dell'azione regolatrice dello Stato nei settori cruciali: politica ferroviaria, contrasto ai trusts, regolazione delle public utilities, legislazione sociale, conservazione delle risorse naturali. È importante sottolineare che tale soluzione rimaneva coerente, almeno in parte, con la tradizione ottocentesca del *common law*: la delega di funzioni pubbliche a corpi esterni richiama pratiche già note, quali le *charters* concesse dai legislativi (soprattutto statali) a soggetti economici e a enti filantropici, affidando

³⁷ GOODNOW, *Politics and Administration*, Macmillan, 1900, 105.

³⁸ COMMONS, *I fondamenti giuridici del capitalismo*, Il Mulino, 1981 (1924).

³⁹ Uno dei primi volumi a mettere l'accento sul ruolo delle commissioni è quello di BERNSTEIN, *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, 1955.

loro compiti di interesse pubblico⁴⁰. La commissione poteva godere di una relativa autonomia tanto rispetto al legislativo quanto a quello esecutivo. La sua “indipendenza” contribuiva a rappresentarla non come mera estensione del potere statale, bensì come luogo di mediazione tra istituzioni e società civile. Assumendo come riferimento procedure analoghe a quelle dei tribunali, la commissione riteneva che una parte della propria legittimazione non si limitasse all’investitura legale, ma si estendesse anche al coinvolgimento degli interessi economici e sociali nel processo di regolazione.

Un caso emblematico fu quello del Wisconsin. Le leggi approvate tra il 1905 e il 1915 istituirono commissioni indipendenti di regolamentazione, composte da tre membri, dotate di competenze specifiche nel settore di riferimento, nominate dal Governatore con l’approvazione del Senato statale. Per garantire autonomia, la durata del mandato non coincideva né con quello del Governatore né con quello del legislativo. A tali commissioni venivano attribuiti poteri di indagine e di regolazione; i loro ordini erano considerati, *prima facie*, legittimi ed efficaci, restando ferma la possibilità di ricorso ai tribunali in caso di contestazione. Solo una nuova legge poteva modificare direttive e ordini della commissione, con il rischio, tuttavia, di innescare tensioni istituzionali, poiché la commissione risultava espressione dell’esecutivo⁴¹. Il dibattito che accompagnò queste riforme anticipò questioni destinate a ripresentarsi a livello federale: l’efficacia delle commissioni nel contenere il potere dei grandi interessi economici, la definizione del bene pubblico⁴², il rapporto con gli altri organi istituzionali e con la democrazia rappresentativa, poiché tali organismi apparivano relativamente impermeabili al controllo popolare diretto. L’accentramento di funzioni in capo a esperti non eletti, nominati dall’esecutivo, e il ruolo centrale assunto in ambiti decisivi dello sviluppo economico e sociale alimentarono diffidenza e accuse di extracostituzionalità.

Il processo avviato dalle riforme progressiste apparve, per molti osservatori, difficilmente arrestabile, come suggeriscono anche le innovazioni introdotte a livello federale dalle presidenze di Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson, soprattutto negli anni di mobilitazione bellica. John R. Commons, protagonista sia delle riforme del Wisconsin sia di iniziative federali (tra cui i lavori della United States Commission on Industrial Relations durante l’amministrazione Wilson), sostenne non solo che l’amministrazione fosse più importante della legislazione⁴³, ma anche che non potesse essere considerata una diretta emanazione dell’apparato politico. Il suo obiettivo doveva essere quello di rispecchiare le dinamiche sociali e di rappresentare interessi economici e sociali spesso non adeguatamente espressi dalla rappresentanza partitica. Da qui l’idea, eminentemente normativa, di un’amministrazione “out of politics”, capace, proprio per questa ragione, di risolvere conflitti economici e sociali in una società plurale. L’esperienza progressista, tuttavia, mostrò i limiti di tale prospettiva. Per quanto indipendenti, le commissioni non potevano del tutto sottrarsi all’influenza delle forze politiche, né evitare di essere attraversate dalle dinamiche del conflitto istituzionale. Ciononostante, esse rappresentarono il principale dispositivo attraverso cui il sistema politico statunitense articolò l’espansione delle attività pubbliche e riorganizzò lo Stato di fronte alla società industriale di massa del Novecento⁴⁴.

⁴⁰ NOVAK, *The People's Welfare: Law and Regulation in Nineteenth-century America*, University of North Carolina Press, 1996; SPARROW, NOVAK, SAWYER (a cura di), *Boundaries of the State in US History*, University of Chicago Press, 2015; LAMOREUX, NOVAK (a cura di), *Corporations and American Democracy*, Harvard University Press, 2017.

⁴¹ BARITONO, *Oltre la politica*, Il Mulino, 1993. MALPASSI, *La “Democrazia Economica” americana*, Giuffrè, 2022.

⁴² BLUE, *Recent Tendencies in State Administration*, in *The Annals*, 1901, 52.

⁴³ COMMONS, *Myself*, Macmillan, 1934, 107; CHASSE, *A Worker's Economist: John R. Commons and His Legacy from Progressivism to the War on Poverty*, Transaction Publishers, 2017.

⁴⁴ JOHNSON, *The First New Federalism*, cit., 94-95.

3. Il rafforzamento dello stato amministrativo

Le riforme introdotte nel primo Novecento trasformarono l'assetto federale e favorirono l'emergere di una nuova classe di amministratori, esperti e professionisti, che contribuì a costruire una rete di organismi intergovernativi in grado di connettere i livelli locali e statali al livello federale. Tra il 1901 e il 1931 furono create circa 46 nuove associazioni di funzionari pubblici, tra cui l'American Public Welfare Association (1931), e si rafforzarono sedi di coordinamento politico come la Conferenza dei Governatori, orientata a uniformare e armonizzare le politiche adottate dai diversi stati⁴⁵. Nel 1914 fu fondata la City Managers' Association, espressione del movimento di riforma urbana sviluppatosi dalla fine dell'800 contro la corruzione politica e a favore di una maggiore efficienza amministrativa. Nel 1917 iniziò inoltre la pubblicazione di *The City Managers' Bulletin*, che nel 1924 assunse il titolo di *Public Management*⁴⁶. A questi processi si accompagnò, poi, un attivismo più marcato del Congresso federale. L'approvazione di leggi quali il Pure Food and Drug Act (1906), il Federal Highway Act (1916) o lo Sheppard-Towner Act (1921), che per la prima volta prevedeva politiche di prevenzione e informazione in materia di maternità e infanzia, rese possibile un ampliamento del raggio d'azione del governo nazionale attraverso nuove strutture amministrative e procedure destinate a interagire con le competenze dei governi statali⁴⁷. Durante la presidenza di Theodore Roosevelt fu istituita la Commission on Departmental Methods (Keep Commission), attiva tra il 1905 e il 1909, con l'obiettivo di ridefinire il ruolo della presidenza nella gestione amministrativa, fino a configurarsi come «the assertion for the first time of presidential responsibility for administration»⁴⁸. Negli anni successivi, sotto la presidenza Taft, venne creata la Commission on Economy and Efficiency, guidata da due scienziati sociali, Frederick Cleveland e Frank Goodnow che rappresentò «the first coherent national-level reform initiative». Nel 1916 fu inoltre fondato l'Institute for Government Research, con il sostegno di Robert Brookings e sotto la guida di William Willoughby, con il compito di estendere a livello nazionale istanze già promosse dal New York Bureau of Municipal Research, istituto municipale divenuto un modello di riferimento⁴⁹.

L'obiettivo di coniugare efficienza politica ed efficienza amministrativa, se da un lato rifletteva la fiducia razionalista nell'ordine progressista, dall'altro diveniva terreno di ridefinizione del nesso tra amministrazione e democrazia. In particolare, si riproponeva un interrogativo ricorrente nel contesto statunitense: «Is democracy a failure?», si domandava W.A. Baldwin negli anni della prima Guerra Mondiale. A suo avviso, «We Americans are not yet ready to give up democracy, at least as an ideal, and we are inclined to insist upon having both democracy and efficiency»⁵⁰. In opposizione al modello tedesco – efficiente, ma certamente non democratico – la via democratica sarebbe passata attraverso «the establishment of a social order more squarely founded upon mutual interest ... and in the construction of voluntary associations, capable of coordinating and unifying individualistic endeavor»⁵¹. Nel corso degli anni Venti, ad esempio, il dibattito che si riaccese sul tema della sovranità si concentrò sulla necessità di definire lo stato nella sua funzione positiva, un “potere creativo” di servizi e strutture orientata al bene

⁴⁵ Ivi, 98.

⁴⁶ BERTELLI, LYNN Jr, *Madison's Managers: Public Administration and the Constitution*, The Johns Hopkins University Press, 2006, 20.

⁴⁷ Ivi, 102.

⁴⁸ Citato in BERTELLI, LYNN Jr., *Madison's Managers*, cit., 24.

⁴⁹ Ivi, 25.

⁵⁰ BALDWIN, *Democracy Versus Efficiency As an Aim in Education*, in *The Journal of Education*, 1917, 23, 621.

⁵¹ DRURY, *Democracy as a Factor in Industrial Efficiency*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1916, 26.

della società⁵². L'accento veniva posto sulla "funzionalità" più che sulla natura del governo, senza tuttavia perdere di vista un principio già presente nelle legittimazioni ottocentesche dell'azione pubblica: lo Stato come attore capace di esprimere il bene pubblico contro gli *special interests*⁵³.

La questione dell'efficienza dell'azione di governo e della sua compatibilità con la democrazia riemerse, non casualmente, negli anni '30 e '40, di fronte allo scontro della Grande Depressione e alle sfide poste dai regimi nazifascista e sovietico. Le trasformazioni introdotte dal New Deal, in risposta alla crisi economica prima e all'emergenza bellica poi, si inserirono dunque in processi già in atto e contribuirono a rafforzare ulteriormente il ruolo dell'esecutivo e del governo federale. Come in altre fasi storiche, anche negli anni del New Deal si manifestò un paradosso: movimenti fortemente antiburocratici (dal populismo agrario ottocentesco ai nuovi populismi degli anni '30, fino alle istanze dei nuovi sindacati e dei movimenti di protesta sociale) finirono per sostenere, direttamente o indirettamente, il rafforzamento delle strutture amministrative, percepite come l'unico argine capace di rappresentare interessi esclusi o marginalizzati nel gioco politico bipartitico. In questo quadro, la regolamentazione delle nuove strutture amministrative, le *agencies*, eredi e al tempo stesso superamento delle commissioni indipendenti progressiste, assunse un ruolo centrale⁵⁴.

Sebbene la maggior parte della storiografia concordi nel descrivere il New Deal come un coacervo di tendenze e progetti eterogenei, esso può essere interpretato come espressione di uno "Stato-progetto", cioè di un'entità politica che aspirava consapevolmente a influenzare il corso della storia⁵⁵. Tale sperimentazione si dispiegò entro un contesto al tempo stesso nazionale e globale⁵⁶: da un lato, il confronto fra istanze antimonopolistiche che vedevano lo stato come protagonista dell'assalto alle concentrazioni *corporate*; dall'altro, le posizioni di chi riteneva cruciale la costruzione di un apparato amministrativo efficiente capace di pianificazione economica. A ciò si aggiungevano, lungo un ulteriore asse, ipotesi di regolamentazione improntate al modello del *broker state* – e dunque all'inclusione degli interessi economici e sociali nei processi di *governance* – contrapposte a visioni che attribuivano allo stato federale il compito di costruire una rete di tutele sociali e strumenti redistributivi.

Nella prima fase il New Deal fece leva sulla categoria di "emergenza" (già mobilitata in età wilsoniana per giustificare l'espansione federale durante la guerra) come dispositivo di legittimazione politica e fondamento di un ordine giuridico e istituzionale che finì per scompaginare la geografia del potere nello stato americano. Nel discorso inaugurale del 1933 Franklin Delano Roosevelt fu esplicito, chiedendo al Congresso di agire immediatamente, sostenne: «Il nostro compito principale e primario consiste nel mettere la gente al lavoro. Questo non è un problema irrisolvibile se lo affrontiamo con intelligenza e coraggio. Può essere in parte risolto con il reclutamento diretto da parte del governo, affrontando il compito come affronteremmo l'emergenza di una guerra». Qualora il Congresso non fosse stato in grado di intervenire, continuava, «io non indietreggerò di fronte ai miei doveri. Io chiederò al Congresso uno degli strumenti rimasti per affrontare la crisi – ampio potere all'esecutivo per iniziare una guerra

⁵² SANDERS, *Roots of Reform: Farmers, Workers, and the American State 1877-1917*, Chicago University Press, 1999.

⁵³ ALCHON, *The Invisible Hand of Planning. Capitalism, Social Science, and the State in the 1920s*, Princeton University Press, 1985; BARBER, *From New Era to New Deal. Herbert Hoover, the Economists and American Economic Policy, 1921-33*, Cambridge University Press, 1985.

⁵⁴ PATEL, *Il New Deal. Una storia globale*, Einaudi, 2018.

⁵⁵ MAIER, *Lo stato-progetto e i suoi rivali*, Einaudi, 2024, 8.

⁵⁶ PATEL, *Il New Deal*, cit.

contro l'emergenza, un potere equivalente a quello che mi verrebbe conferito se fossimo invasi dallo straniero»⁵⁷.

La creazione delle agenzie amministrative (la cosiddetta “zuppa alfabetica”, per la proliferazione di acronimi) non rispondeva a criteri del tutto diversi da quelli adottati dalle commissioni indipendenti progressiste, ma trasformò in profondità metodi ed efficacia dell'azione pubblica. Le agenzie non si configuravano come semplici camere di compensazione dei conflitti: tendevano piuttosto ad assumere la conflittualità sociale entro un quadro di cooptazione e cooperazione politico-sociale. L'obiettivo del governo sembrava spostarsi dalla garanzia del pluralismo verso la costruzione di un rapporto organico e “statualizzato” con i gruppi economici e sociali. Il New Deal, in altri termini, non si presentava come espressione di una politica “garantista” di *checks and balances*, ma come forma di «partecipazionismo gerarchico, cooperativo, unificato verso l'alto dall'espansione dell'apparato dello stato»⁵⁸.

Un esempio emblematico fu la National Recovery Administration (NRA), incaricata di definire codici di concorrenza leale, salari minimi, orari massimi di lavoro e livelli dei prezzi. Come affermò il direttore Hugh S. Johnson, si trattava di individuare un'alternativa alla competizione sfrenata e all'individualismo radicale⁵⁹. Proprio per questa ragione, tuttavia, si intensificarono dubbi sulla legittimità e sulla portata di una simile azione, talora accostata – anche polemicamente – alle politiche di pianificazione fascista e sovietica. Si riproponeva così, in forma amplificata, la critica secondo cui tali strutture mancassero di un fondamento solido di legittimità e, poggiando su una delega ritenuta eccessiva dal legislativo all'esecutivo e alle agenzie, mettersero in discussione la separazione dei poteri. Non una “quarta branca del governo” (come suggeriva Commons), ma articolazioni illegittime che avrebbero violato diritti di proprietà e libertà contrattuale. Nel 1935 la Corte Suprema dichiarò incostituzionale la NRA per un eccesso di delega del Congresso all'agenzia. Un collaboratore di Roosevelt commentò: «After a spectacular flight ... the blue eagle's plumage was torn and ragged»⁶⁰, richiamando il simbolo dell'aquila azzurra impresso sui prodotti delle industrie aderenti alla regolazione.

E tuttavia, se la sentenza pose fine all'esperienza della NRA, rimase intatto l'obiettivo di limitare la competizione e introdurre elementi di coordinamento nel tessuto economico. Nel 1933 Charles Beard difese le nuove strutture amministrative osservando che, «In the frenzied search for “relief”, smashing the bureaucracy is about the most perilous operation which social tinkers can undertake». E aggiungeva che una parte rilevante delle inefficienze governative dipendeva da frizioni e irrazionalità presenti nella società stessa⁶¹. Inoltre, come è stato osservato, «the New Deal's short-lived configuration of democratic planning and corporatism was adopted as a model in much of postwar Western Europe, where administrative tools were developed with much success to achieve collaborative and egalitarian economic goals»⁶².

Si apriva, in realtà, una discussione destinata a riemergere negli anni '70 e '80, con la crisi del modello keynesiano-fordista, sul New Deal come “grande eccezione” o, secondo la vulgata conservatrice,

⁵⁷ ROOSEVELT, *Discorso inaugurale della presidenza*, 4 marzo 1933, in FREZZA (a cura di), *F.D. Roosevelt: il Presidente e l'opinione pubblica. Scelta dai discorsi 1929-1945*, Servizio editoriale dell'Università di Siena, 1982, 166 e 169.

⁵⁸ VAUDAGNA, *Corporativismo e New Deal. Integrazione e conflitto sociale negli Stati Uniti (1933-1941)*, Rosenberg & Sellier, 1981, 105.

⁵⁹ PATEL, *Il New Deal*, cit., 88-89.

⁶⁰ Citato in KATZNELSON, *Fear Itself: The New Deal and the Origins of Our Time*, Liveright, 2014, 246.

⁶¹ C. BEARD e W. BEARD, *The Case for Bureaucracy* (1933) in *Public Administration Review*, 1986, 2, 112.

⁶² KATZNELSON, *Fear Itself*, cit., 247.

“grande aberrazione”⁶³, formula che implicava il riconoscimento di una stagione capace di trasformare radicalmente la struttura dello stato americano, in nome dell'emergenza prima e della sicurezza poi⁶⁴, attraverso un'interpretazione estensiva della costituzione e una ridefinizione dei rapporti fra esecutivo e legislativo, tra governo nazionale e stati, e tra esecutivo e potere giudiziario. Uno dei nodi centrali divenne così il ruolo dell'esecutivo – e, in particolare, del presidente – come simbolo di una concentrazione di potere ritenuta minacciosa per l'equilibrio costituzionale. Il problema iniziò a essere formulato, nei termini del presidente, come “chief administrator”. Come si osservò, il governo nazionale doveva essere considerato come «the most available instrument through which collective action could be taken»; da qui la «natural tendency to look to a new presidential leadership»⁶⁵.

Nel 1935 Jouett Shouse, presidente dell'American Liberty League, in un discorso alla League of Women Voters esprime le perplessità di chi vedeva in tali sperimentazioni un pericolo per le libertà individuali: «More and more of recent years the Congress has shown a disposition to abdicate its functions. It has passed on to the Executive Branch of the government one power after another which belongs to the Legislative Branch until it is not surprising that the impression should have gone abroad that the Congress of late has become little more than a rubber stamp to approve Executive direction. ... In my opinion ... it is the most revolutionary, the most unjustified and the most unwise attempt at absolute delegation of legislative authority to the Executive that we have ever witnessed in the history of this country»⁶⁶.

Nel 1936 Roosevelt istituì il Committee on Administrative Management per analizzare le cause dell'inefficienza dell'amministrazione federale e proporre riforme. Vi parteciparono Louis Brownlow (era stato un *city manager* e consulente dell'amministrazione), Charles Merriam (docente di scienza politica all'Università di Chicago) e Luther Gulick (direttore dello Institute of Public Administration di New York). La relazione finale, il *Brownlow Report*, mirava ad applicare i principi della nascente scienza dell'amministrazione al governo federale e definiva la gestione amministrativa come «the organization for the performance of the duties imposed upon the President in exercising the executive power vested in him by the Constitution of the United States»⁶⁷. Non tutti condividevano questa impostazione: nel 1938 James Landis pubblicò il suo *The Administrative Process* in cui contestava l'assunto del *Brownlow Report* e sostenendo che l'azione amministrativa fosse piuttosto un amalgama di funzioni riconducibili alle tre branche del governo. In questa prospettiva, la separazione tra amministrazione e politica non avrebbe dovuto tradursi in subordinazione presidenziale dell'amministrazione, ma in prevenzione della politicizzazione dell'agire amministrativo.

Al contrario, il *Brownlow Report* criticava un eccesso di indipendenza delle agenzie, ritenuto potenzialmente ostativo alla realizzazione di una “presidenza manageriale”⁶⁸ (concetto che, con intento diverso, sarebbe stato ripreso in anni recenti dai sostenitori dello “unitary executive”). Nell'orizzonte di tale documento, che avrebbe contribuito alla costituzione dell'Executive Office of the President, il raffor-

⁶³ COWIE, *The Great Exception: The New Deal and the Limits of American Politics*, Princeton University Press, 2017.

⁶⁴ PRESTON, *Total Defense. The New Deal and the Invention of National Security*, Belknap Press, 2025.

⁶⁵ GAUS, WHITE, *Public Administration in the United States in 1933*, in *The American Political Science Review*, 1934, 3, 443.

⁶⁶ SHOUSE, *Democracy or Bureaucracy*, Speech Before the Philadelphia County, League of Women Voters, February 4, 1935, National Press Building, Washington, D.C., 1935, 11-13, https://exploreuk.uky.edu/catalog/xt7wwwp9t2q46_11#page/3/mode/1up.

⁶⁷ Citato in BRAND, *The President as Chief Administrator: James Landis and the Brownlow Report*, in *Political Science Quarterly*, 2008, 1, 71.

⁶⁸ BRAND, *The President as Chief Administrator*, cit., 73.

zamento della capacità presidenziale appariva funzionale a dimostrare l'efficacia del modello democratico rispetto ai sistemi totalitari. Inoltre, dalla crisi del 1937-38 in poi, Roosevelt dovette fronteggiare una crescente opposizione repubblicana al Congresso: disporre di un apparato amministrativo rispondente direttamente alla presidenza significava anche dotarsi di risorse e competenze per governare il conflitto istituzionale⁶⁹. Per Charles Merriam, il problema era colmare il “cultural lag” tra lo sviluppo delle competenze tecnologiche e la capacità di cooperazione sociale, rilanciando al contempo il nesso tra efficienza e democrazia nel nuovo ordine globale in formazione.

In definitiva, con il New Deal l'esecutivo divenne il fulcro del sistema politico nazionale, imprimendo una torsione al bilanciamento dei poteri tale da indurre studiosi come Theodore Lowi a parlare di una vera e propria “rivoluzione costituzionale”. Per Lowi si trattava dell'emergere di un nuovo regime politico-istituzionale, una seconda repubblica “plebiscitaria”, non più fondata sull'ottocentesco governo congressuale di partito, bensì sulla “presidenza personale”, alimentata da appelli diretti al popolo e da un'espansione della sfera delle *policies* (distributive, regolatorie e redistributive)⁷⁰. Morton Keller ha parlato, in termini affini, di un regime burocratico-populista⁷¹.

A tale trasformazione si accompagnò un'altra rivoluzione “costituzionale”: il mutamento dell'equilibrio tra competenze del governo nazionale e dei singoli stati, che riconfigurò un modello di “federalismo cooperativo”. Esso stabiliva una collaborazione deliberata ed estesa tra livelli di governo per l'attuazione di programmi di interesse comune. In un simile assetto, non è possibile distinguere nettamente tra sfera d'azione statale e sfera d'azione federale; anzi, gli stati finirono per divenire, in larga misura, esecutori e implementatori delle politiche elaborate a livello nazionale.

Uno dei principali terreni di costruzione del federalismo cooperativo fu il welfare state, avviato con il Social Security Act del 1935, che rese il governo federale protagonista delle politiche sociali. Non si trattava di un'assenza totale di interventi precedenti, ma – come sostenne Theda Skocpol⁷² – tali politiche erano state in larga misura appannaggio dei partiti e degli stati. Ne derivò un'assunzione di responsabilità “ibrida”, con zone d'ombra legate non solo alla complessità federale, ma anche a una cultura politica che ha storicamente concepito il cittadino come agente autonomo e *self-reliant*, e che per questo è stata profondamente attraversata da differenze e gerarchie di razza, etnia e genere⁷³.

Con il New Deal si ridefinì dunque un ordine politico che rimodellava i rapporti tra governo nazionale e governi statali, tra gruppi politici e interessi economico-sociali, entro un liberalismo progressista capace di saldare modernizzazione ed efficienza con un intervento pubblico ritenuto essenziale per la stabilizzazione economica: previdenza sociale, redistribuzione, ampliamento degli spazi di rappresentanza⁷⁴. Il discorso di Franklin Delano Roosevelt del 1944, con la proposta di un Second Bill of Rights, fu sintomatico di tale ridefinizione: il riconoscimento dei diritti economici come diritti fondamentali legittimava un ruolo attivo ed equilibratore del governo federale. In tempo di guerra, Roosevelt insisteva che «As our Nation has grown in size and stature, however – as our industrial economy expanded – these

⁶⁹ FARLEY, *Blending Powers: Hamilton, FDR, and the Backlash that Shaped Modern Congress*, in *Journal of Policy History*, 2021, 1, 60-91.

⁷⁰ LOWI, *The End of Liberalism. The Second Republic of the United States*, Norton, 1979.

⁷¹ KELLER, *America's Three Regimes. A New Political History*, Oxford University Press, 2007.

⁷² SKOCPOL, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

⁷³ VEZZOSI, *Madri e Stato: politiche sociali negli Stati Uniti del Novecento*, Carocci, 2002; HACKER, *The Divided Welfare State: the Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge University Press, 2002.

⁷⁴ PLOTKE, *Building a Democratic Political Order: Reshaping American Liberalism in the 1930s and 1940s*, Cambridge University Press, 1996.

political rights proved inadequate to assure us equality in the pursuit of happiness. We have come to a clear realization of the fact that true individual freedom cannot exist without economic security and independence. "Necessitous men are not free men." People who are hungry and out of a job are the stuff of which dictatorships are made»⁷⁵.

All'indomani del 1945, tuttavia, questo ordine politico dovette misurarsi con le logiche della guerra fredda e con la costruzione di uno stato di sicurezza nazionale, che ridimensionò la portata redistributiva dell'azione pubblica, privilegiando invece la promozione del libero mercato e una visione del governo come meccanismo di compensazione. L'espansione dei consumi, più che l'intervento diretto, veniva presentata come via per la redistribuzione e la perequazione sociale. In parallelo, la visione di scienziati politici come Merriam, favorevoli a un'azione positiva del governo, veniva contestata da chi interpretava l'espansione statale come sintomo di una deriva burocratica anticipatrice del totalitarismo. Non è casuale che nel 1944 furono pubblicati diversi volumi incentrati sul tema della burocrazia (tra cui quello di Ludwig von Mises), contribuirono a uno slittamento semantico – non privo di implicazioni teoriche e politiche – dal lessico della "administration" a quello della "burocrazia", con le sue assonanze "un-American".

Restavano tuttavia le innovazioni istituzionali e amministrative introdotte dalle politiche newdealiste, che avevano trasformato la natura dello Stato americano e messo in crisi il "credo americano" del *self-government*, delle autonomie locali e della separazione dei poteri. Si trattò di un processo difficilmente reversibile. La costruzione del National Security State con la legge del 1947, criticata da settori repubblicani e conservatori timorosi di una trasformazione in un "garrison state"⁷⁶, rafforzò ulteriormente le strutture politiche e istituzionali del governo federale e della presidenza.

La costruzione dello stato di sicurezza nazionale implicò anche una ridefinizione dei rapporti istituzionali: tra leadership civili e militari, tra forze armate e poteri istituzionali, tra congresso e presidente⁷⁷. Ne derivò la creazione di nuovi organismi (come il National Security Council e la CIA) e la formazione di nuove élite politico-economiche, i *national security managers* (civili e militari), accanto a scienziati ed esperti provenienti da laboratori privati e universitari, professionisti e manager del mondo finanziario e *corporate*, nonché dei grandi studi legali. Tali processi non solo ampliarono il potere federale, ma produssero anche una riorganizzazione interna dell'amministrazione, ridisegnandone la geografia politica e costringendo il Congresso a riorganizzare le proprie commissioni. Inoltre, i massicci finanziamenti alla difesa ridefinirono i rapporti tra governo federale e livelli locali.

L'architettura del governo federale, in nome della sicurezza e della difesa, incise dunque sull'articolazione dei rapporti tra società e stato, rafforzando quel nesso tra apparati politico-istituzionali, centri di ricerca e università che era stato a lungo un elemento cruciale della riflessione *liberal* sul rapporto fra politica e amministrazione. Emblematici furono i rapporti tra laboratori universitari e *policy makers* del Pentagono, che contribuirono alla crescita e al finanziamento di università come MIT e Stanford, con ricadute importanti nel settore privato: la partnership MIT-Pentagono favorì, ad esempio, lo sviluppo dell'industria elettronica nell'area di Boston; mentre i rapporti tra Pentagono e Caltech, da un lato, e Stanford, dall'altro, incentivarono rispettivamente l'industria aeronautica nell'area di Los Angeles e la

⁷⁵ ROOSEVELT, *State of the Union Message to Congress*, January 11, 1944, http://www.fdrlibrary.marist.edu/archives/address_text.html.

⁷⁶ HOGAN, *A Cross of Iron. Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954*, Cambridge University Press, 1998; FOUSEK, *To Lead the Free World. American Nationalism & the Cultural Roots of the Cold War*, The University of North Carolina Press, 2000.

⁷⁷ STUART, *Creating the National Security State: A History of the Law that Transformed America*, Princeton University Press, 2012.

crescita della Silicon Valley⁷⁸. Vi furono anche ricadute sui rapporti tra livello federale e governi locali: politici e associazioni civiche si attivarono per attrarre quote del budget della difesa, consolidando relazioni più organiche con le forze armate e contribuendo alla formazione di quello che Rober Lotchin ha definito come “complesso metropolitano-militare” (politici, sindacati, leader industriali, ufficiali militari ecc.)⁷⁹. Il peso delle risorse dedicate alla sicurezza nazionale (durante l'amministrazione Eisenhower, tre quarti del bilancio federale furono destinati a programmi di sicurezza nazionale) contribuì a ridisegnare la geografia della spesa pubblica, penalizzando settori estranei alla difesa e drenando risorse da servizi e politiche sociali.

Si trattò di una dinamica difficilmente reversibile. Da questo punto di vista, la Great Society johnsoniana, con l'espansione delle politiche redistributive e del *welfare* da un lato, e con i massicci investimenti nella difesa e l'accentramento decisionale nella presidenza, soprattutto negli anni della guerra in Vietnam, dall'altro, non rappresentò una cesura, ma si inserì nel solco tracciato dal New Deal, condividendone anche le contraddizioni interne, in primo luogo rispetto alle fratture etniche, razziali e di genere. Negli anni '60, la visione tecnocratica e modernizzatrice liberale concepiva lo stato essenzialmente come *public service state*; e l'azione pubblica si articolava ancora una volta lungo l'asse pubblico-privato, tramite cooptazione e coinvolgimento di gruppi di interesse e associazioni. Tuttavia, proprie le politiche di welfare del New Deal e quelle della Great Society – in particolare i *community actions programs* promossi in nome della lotta alla povertà – resero evidenti discriminazioni e asimmetrie legate a razza, etnia e genere. L'attuazione dell'Economic Opportunity Act (1964), che istituì l'Office of Economic Opportunity diretto da R. Sargent Shriver, mirava a promuovere una più ampia partecipazione dei destinatari.

Tale obiettivo si concretizzò nelle *Community Action Agencies*, finanziate dal governo federale, incaricate di mobilitare i poveri e incentivarne l'accesso ai programmi di *welfare*. Ne derivarono, da un lato, l'aumento considerevole della platea degli utenti; dall'altro, conflitti tra funzionari addetti alla gestione e frustrazione degli utenti, spesso declinati in termini etnico-razziali, poiché la maggior parte dei funzionari era bianca mentre una quota significativa degli utenti apparteneva a minoranze afroamericane e ispaniche. In questo contesto, il *public service state* appariva meno come espressione di un'amministrazione partecipativa e più come manifestazione di un potere coercitivo storicamente dispiegato nel disciplinamento di aspetti cruciali della vita collettiva: dalla schiavitù alle leggi Jim Crow, dalle leggi normative di temperanza e sabbatiche al proibizionismo, fino alle regolazioni della famiglia e della vita culturale.

L'aumento della conflittualità sociale fornì argomenti all'opposizione conservatrice, politica e intellettuale, che vide nel *big government* e nella proliferazione delle agenzie amministrative una minaccia ai principi di libertà e ai diritti individuali. In questo quadro si collocano i primi neoconservatori, come Irving Kristol e Daniel Bell. Kristol criticò la visione tecnocratica sottesa alla “guerra alla povertà” johnsoniana, denunciandone l'impianto ideologico: nessuna campagna governativa potrebbe (né dovrebbe) eliminare la povertà senza mettere in discussione gerarchie basate su merito e *achievement*⁸⁰.

⁷⁸ HOGAN, *A Cross of Iron*, cit., 470. Vedi anche LATHAM, *The Right Kind of Revolution: Modernization, Development, and U.S. Foreign Policy from the Cold War to the Present*, Cornell University Press, 2011; GILMAN, *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*, Johns Hopkins University Press, 2003.

⁷⁹ HOGAN, *A Cross of Iron*, cit., 472-73.

⁸⁰ CENTO, *L'ideologia atlantica: la delegittimazione politica dalla guerra fredda culturale al neoconservatorismo (1936-1967)*, Le Monnier, 2025, 141. Vedi anche BATTISTINI, *Storia di un feticcio: la classe media americana dalle origini alla globalizzazione*, Mimesis, 2020; VAISSE, *Neoconservatism: the Biography of a Movement*, Belknap Press of Harvard University Press, 2010.

Daniel Bell, nominato nel 1964 nella Commission on Automation, Technology and Economic Progress, pur riconoscendo i benefici dell'automazione in termini di produttività, metteva in guardia contro la sottovalutazione delle difficoltà di adattamento sociale di fronte all'impatto delle innovazioni tecnologiche⁸¹. Nel 1965, Kristol e Bell fondarono la rivista *The Public Interest*, destinata a divenire uno dei principali luoghi di elaborazione delle critiche neoconservatrici al liberalismo progressista della Great Society, in particolare alle politiche di welfare, accusate di alimentare la crescita di "clienti" dipendenti dai sussidi. In altri termini, se la distinzione tra politica e amministrazione era stata inizialmente formulata per evitare la "politicizzazione" dell'azione amministrativa, dalla fine degli anni '60, con l'ascesa del conservatorismo, l'oggetto polemico divenne la "tecnicizzazione" dell'amministrazione: la sua adesione a obiettivi tecnocratici ritenuti lesivi dei fondamenti democratici. Questa prospettiva, però, tendeva a rimuovere un dato strutturale: la democrazia statunitense si era sviluppata fin dall'origine entro logiche discriminatorie fondate su razza, etnia e genere, e proprio negli anni Sessanta tali assetti venivano radicalmente contestati dall'emergere di movimenti afroamericani, ispanici e femministi. Nonostante le reiterate richieste conservatrici (e di settori neoconservatori) di ridimensionare il *big government* o ripristinare i "diritti degli stati", il processo di riorganizzazione del federalismo, rilanciato da Nixon e poi da Reagan con il *new federalism*, e in forme diverse anche da Clinton, si tradusse più spesso in una ridefinizione selettiva delle competenze che in un reale arretramento dell'azione federale.

4. *Reinventing the government o deep state?*

L'aumento del peso specifico del governo federale a partire dal New Deal alimentò movimenti di opposizione che equipararono la crescita dell'apparato amministrativo a pulsioni totalitarie o all'azione di presunte forze cospirative infiltrate nei gangli dello Stato, con l'obiettivo di mettere in discussione libertà individuali e valori repubblicani. Anche la stagione maccartista si iscrive in tale cornice: la minaccia comunista fu utilizzata come strumento di delegittimazione del governo federale e delle sue politiche di inclusione economico-sociale, nonché, seppure in forme inizialmente parziali, negli anni '40 e '50, dei primi tentativi di integrazione razziale e di genere⁸².

L'attacco allo Stato e alla sua dimensione amministrativo-burocratica divenne da allora un elemento strutturale della polemica conservatrice, con una particolare intensificazione dalla fine degli anni '70. Il discorso inaugurale di Ronald Reagan del 1981 è emblematico: «In questa crisi attuale, il governo non è la soluzione al nostro problema; il governo è il problema». Reagan rilanciava inoltre un concetto chiave della democrazia ottocentesca, quello di *self-rule*: «Beh, se nessuno tra noi è in grado di governare se stesso, allora chi tra noi ha la capacità di governare qualcuno?»⁸³

La filosofia conservatrice reaganiana non si tradusse tanto nello smantellamento delle agenzie amministrative quanto nel loro depotenziamento, spesso attraverso la politica delle nomine dei vertici. In un contesto frequentemente segnato dal *divided government*, le tensioni tra Congresso e presidenza rendevano difficile intervenire per via legislativa sulla ridefinizione delle competenze; più agevole risultava

⁸¹ CENTO, *L'ideologia atlantica*, cit., 142.

⁸² STORRS, *Rage Against the Administrative State*, in *Modern American History*, 2018, 1, 221-25.

⁸³ REAGAN, *Inaugural Address*, in *The American Presidency Project*, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/246336>.

nominare dirigenti incaricati di ostacolare l'azione amministrativa. Un caso noto fu la nomina di Anne Gorsuch Burford alla guida dell'Environmental Protection Agency, con una politica di tagli e riduzioni⁸⁴. Negli anni '90, il dibattito si concentrò sul tema del "reinventing government", spesso entro una cornice che attribuiva all'inefficienza amministrativa ciò che, invece, appariva sempre più come un problema di "governance" legato ai processi di globalizzazione successivi allo "shock of the global"⁸⁵, trasformazioni che produssero la crisi del modello fordista e l'avvio di dinamiche economico-finanziarie transnazionali capaci di riplasmare i confini della sovranità. Secondo alcuni studiosi, si sarebbe pagato il prezzo dell'adesione – durante la guerra fredda – a una dicotomia rigida tra politica e amministrazione (quella che si è definita "tecnicizzazione"), mentre sarebbe stato necessario recuperare l'impulso riformista originario. Al contempo, se il problema era la governance, ossia la crescente difficoltà di decisione politica in un contesto di polarizzazione, stallo legislativo e accumulo di domande sociali, non trovando risposta nella sfera politica, si riversavano sull'amministrazione, si arrivò a formulare in modo provocatorio l'ipotesi di una necessità di «more bureaucracy and less democracy»⁸⁶.

Paradossalmente, tuttavia, il lessico del "reinventing government", introdotto da Reagan e Bush, ma ripreso da Bill Clinton (con il celebre «the era of big government is over»⁸⁷) e, in forme diverse, da Barack Obama (lo «smarter government»⁸⁸), tendeva a marginalizzare ancora una volta il ruolo dello stato, imponendosi come una nuova ortodossia manageriale. Come è stato osservato, «what is seen as burdensome red tape, holding administrators accountable for measurable results, emphasizing customer satisfaction in agency dealings with the public, empowering employees on the front line to make their own decisions, contracting out with the private sector for public service delivery, and securing better value for our tax dollars»⁸⁹. L'assunto implicito era che il problema del governo dovesse essere misurato principalmente sul piano manageriale più che su quello politico-istituzionale: non tanto "che cosa" fare e in funzione di quale mandato politico, quanto "come" farlo in modo efficiente. Tale impostazione risultava coerente con l'egemonia dell'ideologia neoliberale⁹⁰. In questa prospettiva, l'azione di governo veniva modellata su criteri d'impresa, secondo una metafora del «government as a Walmart»⁹¹. A partire dagli anni '90, il linguaggio del "new public management" introdusse formule non neutrali – «results, not process», «production, not politics», «empowerment, not power», «collaboration, not conflict» – che nutirono l'agenda clintoniana⁹².

Fu soprattutto il vicepresidente Al Gore a gestire il National Performance Review, poi rinominato National Partnership for Reinventing Government, orientato a una gestione più efficiente e manageriale dell'azione pubblica. Coerentemente con l'agenda globalista clintoniana, lo sforzo travalicò i confini nazionali. Nel 1999 Gore convocò a Washington un incontro internazionale sul "reinventing government",

⁸⁴ WILENTZ, *The Age of Reagan: a History, 1974-2008*, Harper Collins, 2008, 170.

⁸⁵ FERGUSON et al. (a cura di), *The Shock of the Global: the 1970s in Perspective*, Belknap Press of Harvard University Press, 2010.

⁸⁶ MEIER, *Bureaucracy and Democracy. The Case for More Bureaucracy and Less Democracy*, in *Public Administration Review*, 1997, 3, 193-9.

⁸⁷ CLINTON, *State of the Union Address*, January 12, 1996, <https://clintonwhitehouse4.archives.gov/WH/New/other/sotu.html>.

⁸⁸ *Transcript: President Barack Obama, Part 1 "60 Minutes" Correspondent Steve Kroft Interviewed The President*, in *CBS News*, 4.11.2010, <https://www.cbsnews.com/news/transcript-president-barack-obama-part-1-07-11-2010/>.

⁸⁹ SPICER, *Public Administration and the State: A Postmodern Perspective*, University of Alabama Press, 2001, 4.

⁹⁰ GERSTLE, *Ascesa e declino dell'ordine neoliberale: l'America e il mondo nell'era del libero mercato*, Neri Pozza, 2024.

⁹¹ SPICER, *Public Administration*, cit., 7.

⁹² BERTELLI, LYNN Jr., *Madison's Managers*, cit., 156.

ospitato dal Dipartimento di Stato. La Segretaria di Stato Madeleine Albright dichiarò che l'obiettivo fosse promuovere «the cause of efficiency and democracy ... around the world»⁹³. Iniziative analoghe furono promosse anche dall'amministrazione di George W. Bush Jr (con il President's Management Council) e, in forme diverse, da Obama, che presentò l'espansione statale come risposta emergenziale alla crisi, per poi riaffermare obiettivi di efficienza e *accountability*.

Negli ultimi due decenni del XXI secolo è emersa una forma di dissonanza cognitiva, alimentata dallo scontro ideologico e dal discorso conservatore, rilevata da alcuni sondaggi (tra cui quello del 2008 del Cornell Survey Research Institute). Secondo quel sondaggio, il 57% degli americani rispondeva negativamente alla domanda se avesse mai utilizzato un programma sociale statale: la percentuale diminuiva drasticamente quando veniva chiesto se si usufruiva di programmi come la Social Security, le assicurazioni contro la disoccupazione o deduzioni fiscali su mutui e prestiti studenteschi. Il 94% di coloro che avevano risposto "no" alla prima domanda risultava aver beneficiato di almeno uno di tali strumenti nei quattro anni precedenti, senza però considerarli forme di azione governativa⁹⁴. In questo contesto si colloca la critica libertaria contemporanea allo Stato amministrativo. «Is Administrative Law Unlawful?» si domandava nel 2024 Philip Hamburger, giurista della Columbia University e promotore della New Civil Liberties Alliance (NCLA), creata durante la prima presidenza Trump per proteggere le "constitutional freedoms" dalle violazioni dello "Administrative State"⁹⁵. La NCLA avviò una serie di azioni volte a contestare l'operato di agenzie quali la Securities and Exchange Commission o l'Environmental Protection Agency, accusate di esercitare poteri derivanti da una delega eccessiva del Congresso. Tra i membri del NCLA figurano Mark Chenoweth (già nel consiglio delle Koch Industries), e Gary Lawson, tra i fondatori della libertaria Federalist Society. A loro avviso, occorreva completare il lavoro avviato da Edwin Meese III, consigliere di Reagan nel primo mandato e procuratore generale nel secondo, che aveva promosso una critica radicale delle agenzie amministrative, accusandole di aver usurpato competenze proprie del legislativo e dell'esecutivo. In tale cornice, il Dipartimento di Giustizia cominciò a elaborare il principio dello "unitary executive", fondato su un'interpretazione estensiva dei poteri conferiti al presidente dall'articolo II della Costituzione. Esponenti della Federalist Society figurano tra i membri dell'attuale Corte suprema (ad esempio Samuel Alito, Neil Gorsuch, Brett Kavanaugh, Amy Coney Barrett o Clarence Thomas). In alcuni recenti casi – *Lucia v. Securities Exchange Commission* (2018), *SEC v. Jarkesy* (2024), *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (2024) – la Corte ha inciso in modo significativo sull'azione delle agenzie indipendenti e sulla loro capacità di intervenire, anche in nome della tutela dei consumatori.

Il progressivo accentramento di poteri nelle mani dell'esecutivo, espresso dal concetto di "unitary executive", ha avuto come conseguenza anche quello di indebolire e di rendere sempre più evanescente quel principio di "legislative oversight" che doveva vedere il Congresso come strumento di controllo e di controbilanciamento delle agenzie amministrative e dell'azione dell'esecutivo. Se da un lato, "oversight of executive agencies is an essential component of the power and the legitimacy of modern legislatures"⁹⁶,

⁹³ ROBERTS, *Strategies for Governing: Reinventing Public Administration for a Dangerous Century*, Cornell University Press, 2019, 12. Cfr. anche HARRIS, CLEGG, HOPFL, *Managing Modernity: Beyond Bureaucracy?*, Oxford University Press, 2011.

⁹⁴ METTLER, *Our Hidden State*, in *New York Times*, 20 settembre 2011, <http://www.nytimes.com/2011/09/20/opinion/our-hidden-government-benefits.html>.

⁹⁵ COOPER, *Trump's Antisocial State*, in *Dissent*, 2025, 2, 72.

⁹⁶ MACDONALD and MCGRATH, *Retrospective Congressional Oversight and the Dynamics of Legislative Influence over the Bureaucracy*, in *Legislative Studies Quarterly*, 2016, 41 (4), 899.

dall'altro la proliferazione di commissioni e sottocommissioni hanno finito per rendere il principio di "oversight", "a comedy that invites a fresh national tragedy"⁹⁷. Da questo punto di vista, la pretesa unilateralista della presidenza, portata alle estreme conseguenze dall'amministrazione Trump, ha fatto leva anche sull'incapacità del Congresso di affermare le sue prerogative. Come è stato sostenuto, "Presidents have successfully fought for greater institutional powers consistent with unitary executive theory. Congress has difficulty in challenging such actions, as members have little individualized incentive to assert collective, institutional prerogatives. ... Congressional silence or acquiescence during legislative struggles, as a practical matter, can enable, if not invite, independent presidential action"⁹⁸.

Gli stessi giudici hanno sostenuto il principio dello "unitary executive", utilizzato da Trump nel primo mandato e, ancor più, nel secondo, nella battaglia contro il deep state, obiettivo ribadito anche dal Project 2025 della Heritage Foundation. Secondo questa impostazione, il presidente deve esercitare un controllo pressoché totale sull'apparato burocratico, senza interferenze del Congresso. Sebbene il principio sia stato associato a Nixon e rilanciato da George W. Bush (con il ruolo di John Yoo durante la War on Terror), non è stato del tutto estraneo neppure alla presidenza Obama. Da questo punto di vista, Trump fa leva su una tendenza di lunga durata nel sistema politico americano, portandola ai limiti estremi. Su tale base, Trump ha rilanciato nel 2017, e poi nuovamente nel 2025, l'attacco al deep state per affermare il controllo presidenziale dell'amministrazione, sostenendo che solo il presidente sarebbe in grado di dare efficacia alla volontà del popolo sovrano.

Nel 2024, annunciando la costituzione del Department of Government Efficiency ("DOGE"), che avrebbe dovuto essere diretto da Elon Musk e Vivek Ramaswamy, Trump disse che la missione fosse «to liberate our Economy» e rendere il governo «accountable to "WE THE PEOPLE"». Il perseguimento di tale obiettivo – rendere il governo federale più efficiente e liberarlo da una burocrazia oppressiva – sarebbe stato «the perfect gift to America on the 250th Anniversary of the Declaration of Independence»⁹⁹. Tagli drastici, intimidazione di funzionari ritenuti non leali, ridimensionamento delle agenzie indipendenti, compressione delle prerogative del legislativo e interferenze dell'esecutivo nelle competenze di bilancio del Congresso sono stati presentati come alcune delle mosse dell'amministrazione: una sorta di "awe and shock" volto a segnalare un nuovo assetto dei rapporti di potere. La battaglia contro il "deep state" diventava così il segno della volontà dell'esecutivo di affermare una preminenza a scapito dei meccanismi di *checks and balances*. Già nel 2022 Russell Vought aveva prefigurato la traiettoria poi resa visibile nel 2025, sostenendo che «We are in a post-constitutional moment in our country», scrisse¹⁰⁰. Sostenendo che i processi di trasformazione politico-economica avessero prodotto una progressiva delega di poteri dal legislativo verso un esecutivo interpretato come espressione dell'interesse "nazionale". Al tempo stesso, la proliferazione di agenzie "indipendenti" (FBI, Federal Reserve Board, SEC) sarebbe avvenuta entro un meccanismo che le rendeva sempre meno responsabili nei confronti delle direttive presidenziali. Tale autonomizzazione costituirebbe, per Vought, un tradimento

⁹⁷ CLINTON, LEWIS and SELIN, *Influencing the Bureaucracy: The Irony of Congressional Oversight*, in *American Journal of Political Science*, 2014, 58 (2), 387.

⁹⁸ AINSWORTH, HARWARD and MOFFETT, *Strategic Responsiveness. How Congress Confronts Presidential Power*, University of Michigan Press, 2025, 24. Cfr. anche KOH, *Concentration of Power in the Executive*, in *Daedalus*, 2025, 154 (4), 69-86.

⁹⁹ *Statement by President-elect Donald J. Trump Announcing That Elon Musk and Vivek Ramaswamy Will Lead the Department of Government Efficiency ("DOGE")*, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/375560>.

¹⁰⁰ VOUGHT, *Renewing the American Purpose*, in *The American Mind*, 29 settembre 2022, <https://americanmind.org/salvo/renewing-american-purpose/>.

dei principi costituzionali l'espressione di una «permanent ruling class in a capital city divorced from the everyday concerns and wishes of the American people themselves». Ne deriverebbe la necessità di una lettura “radicale” della costituzione e di un ritorno a un originalismo inteso non tanto come «interpreting the words in their original meaning. It should be to understand the logic of the original Constitution and how these authorities should be used unencumbered by the scar tissue resulting from decades of bad cases and bad statesmen». Non è casuale che tali posizioni siano state accolte favorevolmente da Newt Gingrich, il quale, sostenendo la conferma di Vought alla guida dell'OMB, affermò che, «To achieve the Trump agenda, you have to control the bureaucracy because it will do everything it can to undermine and slow walk you. Russ is maybe the key factor in getting the bureaucracy moving in the same direction as the American people and the president»¹⁰¹. Tuttavia, come già appariva evidente nel 2017, nonostante la retorica sulla «deconstruction of the administrative state» e gli attacchi, spesso simbolici, al governo amministrativo, il percorso effettivo sembra diverso. Come già tentò Richard Nixon, più che smantellare l'apparato amministrativo, il nuovo conservatorismo ha cercato di «redeploy rather than dismantle or roll back State power», non una cancellazione delle sue articolazioni, bensì una riconfigurazione dell'azione amministrativa in funzione di obiettivi ideologici specifici.

L'amministrazione è divenuta così il terreno privilegiato dello scontro fra due visioni – *liberal* e conservatrice – accomunate, tuttavia, dall'assunto che la riorganizzazione dell'azione amministrativa tenda a poggiare sul potere discrezionale dell'esecutivo e del presidente. Se storicamente il dibattito tra politica e amministrazione era stato avviato per legittimare l'azione positiva dello Stato e delle sue strutture amministrative, oggi esso appare inscritto in ciò che Peter Baldwin ha definito «statalismo ad uso degli antistatalisti»¹⁰², ma il terreno di confronto ormai riguarda la tenuta stessa della democrazia.

¹⁰¹ ROMM, STEIN, *Trump's budget pick, Russ Vought, is starting to upend Washington*, in *Washington Post*, 24 gennaio 2025, <https://www.washingtonpost.com/business/2025/01/24/russell-vought-trump-budget/>.

¹⁰² BALDWIN, *Beyond Weak and Strong. Rethinking the State in Comparative Policy History*, in *Journal of Policy History*, 2005, 1, 12-33.

