L'OMBRA DELLA TECNOCRAZIA SULLA DEMOCRAZIA AMERICANA

Posted on 4 September 2026 by Danilo Breschi

Category: Il pensiero anglo-americano

Recensione a: L. Castellani, *L'incubo di Tocqueville. Storia della burocrazia federale degli Stati Uniti d'America*, Effigi, Arcidosso (GR) 2020, pp. 240, € 18,00.

C'è una spessa linea d'ombra che attraversa la storiografia europea quando si china a decifrare la democrazia americana: l'idea, quasi consolatoria, che al di là dell'Atlantico si sia consumato l'esperimento di una società senza Stato. Da Hegel a Marx, passando per lo stesso Tocqueville, il Vecchio Continente ha cullato il mito di una Repubblica dall'apparato pubblico impalpabile, con un assetto istituzionale leggero, in cui la *rule of law* e il mercato avrebbero spazzato via la gabbia d'acciaio della burocrazia di weberiana memoria. Lorenzo Castellani fa luce, fuga l'ombra e svela come lo "Stato debole" americano non sia che un abbaglio.

La tesi di fondo del libro non si limita però a questa correzione storiografica, ma intende proporre una categoria interpretativa nuova e feconda: quella dello "Stato osmotico". Se l'Europa ha edificato il proprio potere pubblico sulla una netta separazione tra Stato e individuo, tra pubblico e privato, l'America ha cercato di costruire qualcosa che fosse il più possibile orizzontale e poroso. Castellani rintraccia il nucleo di questa idea ben prima della Convenzione di Philadelphia. Risale infatti all'ordinamento coloniale e medievale inglese. Le

charters della Corona britannica erano qualcosa di più di atti sovrani, erano contratti d'affari, partnership pubblico-private in cui la concessione di diritti di proprietà era tutt'uno con l'esercizio di funzioni di governo. La *Montgomerie Charter* di New York o le prime licenze della Virginia testimoniano che in America il privato è sempre stato il braccio secolare dello Stato, lo strumento scelto per costruire le infrastrutture di una nazione in espansione.

È proprio in questa porosità che si consuma il paradosso del potere americano, un potere «infrastrutturale» – per dirla con Michael Mann – che non ha un centro burocratico ma si ramifica come un arcipelago invisibile attraverso una miriade di enti ibridi, associazioni e deleghe di sovranità. Castellani perlustra questa terra di mezzo istituzionale, popolata da organismi come la Federal Reserve o l'American Medical Association, strutture in cui il confine tra l'autorità politica e l'autonomia sociale si dissolve. Lo Stato non è quindi assente, piuttosto è polverizzato e pervasivo, capace di mobilitare i cittadini persino per funzioni di ordine pubblico, come nel caso storico dei *posse comitatus*. Questo equilibrio osmotico per tutto l'Ottocento ha retto l'urto della democratizzazione e del sistema dello *spoils system* jacksoniano. Poi qualcosa ha cominciato a cambiare. All'inizio del Novecento, nel momento stesso in cui il management privato di stampo taylorista e fordista penetra le strutture del *civil service* federale per impulso della cultura progressista, i presupposti della *statelessness* iniziano a scricchiolare. I criteri di organizzazione del lavoro nati nelle fabbriche e nelle prime grandi *corporations* vengono trasferiti di peso dentro la macchina statale. L'azione pubblica comincia perciò a essere misurata sulla base della produttività di questa macchina, con relativa marginalizzazione di princìpi come la giustizia, la rappresentanza o la mediazione politica, tutti valori che, per loro natura, sono lenti, faticosi, "inefficienti". Con le politiche pubbliche del dopoguerra l'alleanza tra tecnica e amministrazione stringerà d'assedio i parlamenti, realizzando, sotto le mentite spoglie della razionalità organizzativa, quel «mite dispotismo» che lo stesso Tocqueville aveva solo osato profetizzare.

Com'è stato possibile il passaggio a una «Repubblica imperiale»? È stata edificata sopra una vistosa omissione: la Costituzione di Philadelphia tace infatti sull'amministrazione. Come spiega Castellani, la Carta del 1787 è figlia di un'era pre-burocratica e pre-industriale, un testo che ignora la nozione stessa di un corpo permanente di funzionari. L'articolo II si limita ad affidare l'esecutivo al Presidente e a imporgli di «vegliare affinché le leggi siano fedelmente eseguite». Ma per i Padri Fondatori l'esecutivo era semplicemente il luogo in cui un fine politico si traduceva in realtà pratica, non la cabina di regia di una macchina burocratica di professionisti. Possiamo dire che la storia amministrativa americana è la cronaca di un riempimento asincrono di questa lacuna costituzionale. Donald Kettl ha individuato quattro fasi: l'energia verticistica di Hamilton, il localismo diffuso di Jefferson, l'ingegneria dei contrappesi di Madison e, infine, la spinta tecnocratica di Wilson.

Castellani, dal canto suo, non si limita a mappare queste categorie, ma le storicizza e così ci dimostra come l'amministrazione federale americana sia stata plasmata non da un disegno teorico unitario, ma dalle risposte pragmatiche ai traumi di volta in volta vissuti dal processo di sviluppo nazionale. Ricorrendo alla tipologia elaborata da Frederick Mosher, possiamo riassumere l'evoluzione istituzionale americana nel seguente modo. Si parte da quel *governo dei gentiluomini* (1789-1829) in cui George Washington selezionava i funzionari secondo il criterio della *fitness of character*. Una formula apparentemente meritocratica che, al netto della retorica, nascondeva l'omogeneità di un'aristocrazia terriera e commerciale di estrazione coloniale. Questo idillio patrizio viene letteralmente travolto dall'avvento di Andrew Jackson nel 1828. Con il governo dell'uomo comune, lo *spoils system* assurge a filosofia democratica ed egualitaria: Jackson teorizza che i compiti pubblici debbano essere così semplici da poter essere assolti da qualunque cittadino dotato di senno. È così che viene smantellata l'idea dell'ufficio come proprietà allodiale del funzionario. È la democratizzazione che precede e frena la burocratizzazione. Da un lato, questa mossa allarga la base dello Stato, dall'altro consegna la Repubblica all'instabilità e alle prebende delle macchine

di partito, generando un disordine che persino Abraham Lincoln dovrà assecondare per vincere la Guerra Civile.

La vera mutazione genetica avviene però sulla fine dell'Ottocento, quando il «vuoto di governo» occupato da tribunali e partiti si dimostra incapace di reggere l'urto della seconda rivoluzione industriale e del gigantismo delle *corporations*. Due sono le date da ricordare: il Pendleton Act del 1883 e la nascita della Interstate Commerce Commission nel 1887. Se il primo provvedimento introduce il *merit system* nel reclutamento, seppur mantenendo la specificità tutta americana di un esame pratico e l'assenza di grandi scuole sul modello europeo, la seconda inventa la formula delle agenzie indipendenti. Per sottrarre i settori strategici, a partire dalle ferrovie, alla partigianeria del Congresso e all'incompetenza dell'esecutivo, si creano corpi bipartisan dotati di elevata *expertise*, ma così facendo i confini classici della separazione dei poteri vengono rimescolati col rischio di abbatterli. È l'atto di nascita della tradizione wilsoniana e del *governo dell'efficienza* (1906-1937). Woodrow Wilson teorizza nel 1887 la netta separazione tra politica e amministrazione: la prima fissa i fini, la seconda – intesa come un campo affine al *business* – appresta i mezzi in totale neutralità. Questa pretesa di depoliticizzazione trova il suo alleato naturale nello *scientific management* di Frederick Taylor. Inoltre, sempre a inizio Novecento, si consuma un passaggio antropologico decisivo: alla borghesia ottocentesca, che fondava la propria legittimità sul "carattere", subentra una nuova classe media che la trova nella "conoscenza".

Castellani evidenzia il risvolto elitista di questa stagione progressista, ben esemplificato dalle tesi di Walter Lippmann. Secondo il giornalista e politologo newyorkese, siccome la complessità della società di massa è indecifrabile per il cittadino comune, la democrazia deve essere integrata – se non sostituita – dal governo degli esperti, i quali sono impermeabili alle oscillazioni dell'opinione pubblica. Theodore Roosevelt sarà il primo a tradurre questa visione in prassi di governo, introducendo i metodi aziendali dei privati dentro i dipartimenti federali ed estendendo il sistema del merito. Lo Stato osmotico, nato

orizzontale e poroso, comincia così a dotarsi di un apparato tecnocratico che prepara il terreno per quella «burocrazia imperiale» che conoscerà una crescita esponenziale con le due emergenze della Grande Depressione e del secondo conflitto mondiale.

Nel secondo dopoguerra la crescita dell'apparato federale americano diventa irreversibile. La mobilitazione legata al conflitto lascia in eredità una burocrazia pletorica che nel 1945 conta quasi quattro milioni di dipendenti. Il tentativo della politica non è più lo smantellamento delle funzioni centrali dello Stato, bensì la loro normalizzazione. L'esempio più evidente di questo mutamento di clima è l'attività della Prima Commissione Hoover, istituita nel 1947 da una maggioranza repubblicana decisa a ripristinare il governo limitato degli anni Venti. Il confronto con i dati dell'espansione pubblica costringe l'organismo guidato dall'ex Presidente a una presa di realtà. Nel rapporto finale, anziché disfare le riforme sociali del decennio precedente, la commissione si concentra sulla razionalizzazione gestionale, legittimando la prassi della *managerial presidency*. L'esecutivo viene incardinato alla Casa Bianca, intesa come vertice della catena di comando. Nel nuovo assetto in via di costruzione, si inserisce l'azione dei presidenti democratici degli anni Sessanta. Se Kennedy sceglie di aggirare la burocrazia appoggiandosi a consiglieri fidati della Casa Bianca, Johnson utilizza invece la macchina amministrativa per edificare la *Great Society*. La conseguenza della legislazione sui diritti civili e sul contrasto alla povertà è un deciso aumento della spesa pubblica. Si pensi solo che l'organico dei funzionari federali arriva a superare i tre milioni. Per governare questa improvvisa ipertrofia il dipartimento della difesa sperimenta e poi estende a tutto l'esecutivo il sistema contabile PPBS (*Planning, Programming Budgeting System*). L'intento della Casa Bianca è ricondurre (e ridurre) la decisione pubblica al calcolo di costi e benefici, sulla base di criteri oggettivi e scientifici, svincolati da logiche di partito, quando non addirittura clientelari. L'imposizione di un ferreo e asettico sistema contabile aveva come scopo estromettere il Congresso dalle decisioni di dettaglio, relegando l'intervento parlamentare alle grandi linee strategiche già

pianificate dagli esperti della Presidenza. Un'innovazione che suscita la resistenza passiva dei funzionari di carriera, diffidenti verso riforme tecniche che minacciano la stabilità di programmi già avviati. Saranno proprio le disfunzioni della finanza pubblica, unite al logoramento del consenso legato alla guerra del Vietnam, a determinare, alla fine del decennio, l'emersione di nuove correnti critiche nella dottrina amministrativa.

Il movimento della *New Public Administration* attacca l'impostazione wilsoniana sulla neutralità del servizio pubblico. L'ala progressista contesta la concezione che vuole i funzionari distaccati rispetto alle dinamiche sociali e chiede invece che l'amministrazione stessa si faccia carico del cambiamento, anzitutto aprendo gli uffici alle minoranze e accogliendo personale proveniente da ogni classe sociale. Sul versante opposto ci sono teorici liberal-libertari come William Niskanen, i quali denunciano l'irresponsabilità tipica di uffici ipertrofici che operano più per l'autoconservazione delle proprie strutture che per rispondere alle domande dei cittadini. All'interno di questo contrasto si inserisce l'ascesa di Richard Nixon nel 1968. Una volta capito che il Congresso gli sarebbe rimasto ostile, il nuovo presidente repubblicano decide di aggirare l'ostacolo e quindi, se non può fare le leggi, ne controllerà l'applicazione. La sua *presidenza amministrativa* non è altro che l'uso spregiudicato dei regolamenti interni per piegare i programmi assistenziali alla volontà dello Studio Ovale. In tal modo, però, si rende più palese il divario tra la pretesa dei tecnici di svuotare la politica della sua natura conflittuale e la rabbia di tutti quei cittadini che si sentono esclusi e privati di quella sovranità democratica così centrale nell'immaginario, ancor prima che nella cultura politica degli Stati Uniti. Siamo agli albori della crisi americana contemporanea.

L'ultimo quarto del ventesimo secolo segna l'ingresso del Leviatano americano nella sua fase matura, definita dalla convergenza tra l'agenda neoliberale e i canoni del *New Public Management*. Castellani chiude la sua ricognizione storica mostrando al lettore come le riforme degli anni Ottanta e

Novanta, lungi dal restaurare lo Stato limitato delle origini, abbiano ridefinito i rapporti di forza tra la decisione politica e l'apparato amministrativo, lasciando in eredità i dilemmi che oggi paralizzano la democrazia d'oltreoceano.

Il punto di svolta ideale si compie con la presidenza di Jimmy Carter, la cui opera più significativa, il Civil Service Reform Act del 1978, sancisce una parziale alterazione del dogma wilsoniano sulla neutralità della burocrazia. Attraverso l'istituzione del *Senior Executive Service*, Carter introduce un meccanismo di flessibilità e premialità volto a fluidificare il dialogo tra i vertici governativi e i funzionari di carriera. Quello che nelle intenzioni presidenziali doveva essere uno strumento di efficienza democratica diviene, questa la valutazione di Castellani, il preludio a uno *spoils system* tecnologico e selettivo. Della flessibilità di questa cornice normativa si avvale spregiudicatamente Ronald Reagan nel 1980. La formula programmatica secondo cui «lo Stato non è la soluzione, ma il problema» si traduce in una strategia ambivalente di contenimento numerico dei funzionari di carriera, da un lato, e di blindatura ideologica dei posti chiave dell'amministrazione, dall'altro. La Grace Commission del 1982, formata da dirigenti d'azienda privati, impone al settore pubblico la grammatica e i criteri di misurazione dei profitti aziendali. Sebbene la retorica del disfacimento del *big government* si scontri con il rifiuto del Congresso di avvallare i tagli più drastici, l'era reaganiana riesce a imporre la «logica della disciplina» fiscale, assoggettando l'interventismo sociale al controllo dell'Ufficio di gestione e bilancio. L'intervallo centrista di George Bush Sr., segnato dal ritorno di un'aristocrazia di funzionari cresciuti dentro le logiche della capitale, non inverte la tendenza verso l'esternalizzazione dei servizi pubblici, che trova il suo compimento paradossale nella presidenza democratica di Bill Clinton. Con la National Performance Review del 1993, mossa dal celebre manifesto sulla «reinvenzione del governo», il cittadino viene definitivamente ridefinito come un consumatore di prestazioni. Clinton e il suo vice Al Gore rivendicano la contrazione numerica della burocrazia civile ai livelli più bassi dall'epoca di Kennedy, completando l'assimilazione della

sfera pubblica ai modelli organizzativi delle multinazionali private.

Dal lavoro di Castellani si ricava quindi un'importante chiave di lettura per decifrare le divisioni che stanno minacciando la stabilità della Repubblica statunitense. Lo Stato osmotico delle origini, in cui pubblico e privato cooperavano all'interno di una sovranità distribuita e sottoposta a *checks and balances*, si è progressivamente irrigidito in una tecnocrazia inserita nelle agenzie regolatrici e nello staff presidenziale, con la conseguenza di esautorare la rappresentanza parlamentare. È proprio nel divario tra l'efficacia della macchina governativa e la domanda di legittimità della cittadinanza che risiede la radice della crisi attuale americana. L'incubo di Tocqueville, ossia quel dispotismo mite e paterno esercitato da una rete di tutori non eletti, si manifesta oggi nella profonda polarizzazione sociale e nel risentimento populista contro l'establishment di Washington. La pretesa di sostituire la decisione politica con una sorta di ingegneria gestionale ha finito per svuotare i canali del consenso, dimostrando che quando lo Stato smette di fungere da luogo di sintesi degli interessi per farsi mero erogatore di servizi smarrisce la propria autorità morale e consegna la democrazia all'instabilità della fazione.