

Arnaldo Testi
(Università di Pisa)

Woodrow Wilson e lo studio della pubblica amministrazione negli Stati Uniti

Publicato in «Storia Amministrazione Costituzione», Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, vol. 1 (1993), pp. 43-60

1. Il professor Wilson

Presidente degli Stati Uniti, politico di partito (Democratico) - e intellettuale, brillante pensatore, professore universitario. Thomas Woodrow Wilson (1856-1924) sembra sfidare il senso comune a proposito di una cultura politica come quella americana che è associata al culto dell'anti-intellettualismo, e che ha spesso suscitato domande come quelle formulate da James Bryce nel 1888, "Why the best men do not go into politics" e quindi "Why great men are not chosen presidents"¹. Per Bryce e altri come lui, *the best men* e *great men*, o anche *men of a better sort*, erano parole in codice: indicavano quella combinazione di calibro intellettuale, cultura, carattere e distinzione sociale che era ritenuta tipica dei padri fondatori della repubblica, i primi presidenti patrizi del buon tempo andato, e dei contemporanei dirigenti europei di estrazione aristocratica. Per persone di questo tipo, si diceva con rammarico, non c'era posto nella nuova democrazia di massa, che premiava altre e meno nobili qualità². Queste osservazioni avevano ovvie implicazioni valutative: postulavano l'adesione a una politica della deferenza sociale che non poteva che essere incompatibile con le premesse stesse della democrazia. Erano inoltre false sul piano descrittivo: gli "uomini migliori" non furono affatto allontanati dalla politica, o rifiutati come presidenti. La

¹ J. Bryce, *The American Commonwealth*, New York, Macmillan, 1888, vol. II, cap. LVIII, pp. 403-411, e vol. I, cap. VIII, pp. 100-110).

² A. Testi, *James Bryce, Moisei Ostrogorski e l'immagine del partito americano: le loro fonti nel contesto della lotta politica negli Stati Uniti di fine Ottocento*, in M. Vaudagna (a cura di), *Il partito politico americano e l'Europa*, Milano, Feltrinelli, 1991, pp. 52-79.

retorica della democrazia li costrinse piuttosto a camuffarsi, a far finta di essere di umili origini e di scarsa istruzione, a presentarsi come rozzi figli del popolo nati in capanne di tronchi. L'inventore del *log cabin myth* come strategia elettorale, il presidente William Henry Harrison (1840), aveva passato la fanciullezza in una lussuosa piantagione, fra schiere di servi e schiavi, ed era erede di una delle più antiche famiglie della Virginia, che un secolo e mezzo prima aveva contribuito alla fondazione del venerabile William and Mary College³. Se si esce dal mito, dunque, la sfida di Wilson al senso comune diventa meno solitaria. Basti pensare, per esempio, ai due inquilini Repubblicani che prima di lui abitarono la Casa Bianca d'inizio Novecento. Theodore Roosevelt era un laureato di Harvard University, un saggista di successo, autore di libri storici e autobiografici, un avido lettore e bibliofilo, come si conveniva a un esponente della più illustre upper class newyorkese. William Howard Taft era un colto giurista, laureato a Yale e poi professore di diritto nella stessa università, erede di una tradizione familiare intellettuale e professionale che risaliva alla fine del Seicento. Rispetto agli immediati predecessori, era in effetti il professor Wilson a essere un uomo nuovo: figlio di un pastore presbiteriano, era nipote di immigrati scoto-irlandesi giunti negli Stati Uniti nel 1807. Per lui l'acquisizione di titoli universitari prestigiosi non era ornamento e complemento di uno status sociale elevato, come per Theodore e poi per Franklin D. Roosevelt (harvardiani per diritto di famiglia), per John F. Kennedy (harvardiano per soldi di famiglia), per George Bush (distratto studente di Yale). Per Wilson si trattava piuttosto di una tappa della carriera professionale e di uno strumento di promozione sociale, come sarebbe stato poi, per esempio, per Bill Clinton. Una cosa dovrebbe essere comunque chiara a questo punto: con tutta la retorica anti-intellettualistica, di cui l'intellettuale Teddy Roosevelt fu uno dei più rumorosi campioni pubblici, l'istruzione universitaria ad alto livello è stata parte del curriculum di quasi tutti i presidenti. Per il Novecento si può aggiungere con certezza che è stata parte del curriculum di quasi tutti i politici di professione. La sfida di Wilson al senso comune diventa comunque meno radicale se si pensa che il passaggio dalla cattedra alla politica attiva non fu un salto improvviso, ma un graduale avvicinamento. Dopo aver preso il dottorato in political science alla Johns

³ E. Pessen, *The Log Cabin Myth. The Social Backgrounds of the Presidents*, New Haven, Yale University Press, 1984, pp. 19-20.

Hopkins University di Baltimora (1883-1886), dopo alcuni anni di insegnamento a Bryn Mawr College (1885-1888), a Wesleyan University e dal 1890 in poi a Princeton University, Wilson divenne nel 1902 rettore di Princeton, una carica che aveva a che fare più con il lavoro amministrativo, e in senso lato con quello politico e di lobbista, che con l'attività di insegnamento e di ricerca. Nel 1910 fece tirocinio nella politica elettorale, vincendo per il partito Democratico la carica di governatore dello stato del New Jersey. Di lì a due anni, nel 1912, fu candidato alla presidenza degli Stati Uniti, e riuscì a farsi eleggere grazie a una spaccatura del partito Repubblicano e quindi a una competizione a tre; la maggioranza relativa dei voti fu sufficiente a portarlo alla Casa Bianca. Dal 1902 aveva rinunciato a seguire da vicino gli sviluppi della propria disciplina e più in generale del mondo delle idee, e nel 1916 confessò: "In questi quattordici anni non ho più letto un libro serio"⁴. Forse c'era qualche esagerazione in questa confessione, ma non necessariamente; dopo tutto si tratta di un peccato in cui cadono, dopo una certa età, quasi tutti i professori universitari. Prima di smettere di leggere, Wilson aveva vissuto in prima persona una straordinaria avventura, che potrebbe essere riassunta così: la face nascente della moderna scienza politica, e, nel contempo, del moderno sistema di istruzione superiore negli Stati Uniti. La Johns Hopkins University negli anni Ottanta dell'Ottocento, dove Wilson prese il Ph.D., non era un luogo qualunque. Era la prima università americana a essere stata creata, nel 1876, con lo scopo specifico di provvedere istruzione a livello graduate. Insieme alla Cornell University, fondata alla fine del decennio precedente, era una delle prime ad avere già sperimentato una struttura per dipartimenti scientifici autonomi. Un corpo docente educato in gran parte in Germania vi aveva introdotto il sistema tedesco dell'attività seminariale. Il seminario frequentato da Wilson era diretto dallo storico Henry Baxter Adams, che si era addottorato a Heidelberg nel 1876, avendo fra i suoi esaminatori Karl Knies e Johann Kaspar Bluntschli. Baxter aveva cercato di sviluppare un approccio storico alla scienza politica, aveva iniziato a pubblicare i *Johns Hopkins University Studies in Historical and Political Science*, e aveva portato a Baltimora studiosi come l'economista Richard T. Ely e il giovane storico Frederick Jackson

⁴ Cit. da R. Hofstadter, *Anti-intellectualism in American Life*, New York, Knopf, 1963, trad. it. *Società e intellettuali in America*, Torino, Einaudi, 1968, p. 208. Wilson non cessò tuttavia di scrivere libri, per esempio *Constitutional Government in the United States*, New York, Columbia University Press, 1908.

Turners. Fu in questo ambiente che Wilson scrisse e pubblicò il suo primo libro, *Congressional Government* (1885)⁶, un'opera che ebbe immediato successo e fece del suo autore, all'età di 29 anni, una star della nuova scienza politica. Fu in questo ambiente che partecipò ai primi passi della professionalizzazione delle scienze sociali, essendo fra i fondatori della American Economic Association (1885), di cui Ely fu l'ideatore e il primo presidente. I semi gettati in questi anni diedero frutti in seguito. Come docente, Wilson contribuì alla nascita della American Political Science Association (1903) e ne fu uno dei primi presidenti, nel 1910. Come rettore di Princeton promosse il modello della nuova università che Johns Hopkins incarnava così bene, e trasformò un college tradizionale in una delle più importanti e avanzate istituzioni educative del paese.

2. Lo studio dell'amministrazione

Anche il saggio che qui si presenta, *The Study of Administration*, è un prodotto di questo intreccio dinamico: nuove sfide intellettuali, nuove discipline che si affermano, università di nuovo tipo che si organizzano. Era frutto del lavoro seminariale condotto nel 1884-1885 con il professor Ely, che insegnava l'unico corso in tutto il paese dedicato formalmente a questioni amministrative. Wilson ne aveva tratto nell'autunno 1885 un paper mai pubblicato, dal titolo *The Art of Governing*. Quando fu invitato a tenere una conferenza di fronte all'appena fondata Historical and Political Science Association di Cornell, il 3 novembre 1886, riprese e rielaborò quel pezzo. Il testo della conferenza apparve sulla neonata *Political Science Quarterly* del giugno 1887, su richiesta del suo direttore, E.R.A. Seligman.⁷ Con tutta la sua freschezza e

5 A.M. Martellone, *Il modello tedesco nelle università americane: Herbert Baxter Adams e John W. Burgess*, in T. Bonazzi (a cura di), *Potere e nuova razionalità. Alle origini delle scienze della società e dello stato in Germania e negli Stati Uniti*, Bologna, Clueb, 1982, pp. 103-134.

6 W. Wilson, *Congressional Government: A Study in American Politics*, Boston, Houghton Mifflin, 1885.

7 W. Wilson, *The Study of Administration*, in «*Political Science Quarterly*», vol. 2 (Luglio 1887), pp. 197-222. Sulle origini del lavoro vedi A.S. Link, *Woodrow Wilson and the Study of Administration*, in A.S. Link, *The Higher Realism of Woodrow Wilson and Other Essays*, Nashville, Tenn., Vanderbilt University Press, 1971, pp. 38-44.

immaturità, e il suo tono sperimentale e disordinato (anzi, proprio per questo), l'articolo ha acquistato nel nostro secolo il carattere di un piccolo classico. Soprattutto da quando fu ripubblicato come ancora attuale dalla stessa *Political Science Quarterly* nel 1941⁸, è stato salutato come atto di nascita e fonte prima di ispirazione di una autonoma scienza dell'amministrazione negli Stati Uniti; e come tale è stato celebrato dalla American Society for Public Administration nel 1987, in occasione del centenario⁹. Questa attribuzione di paternità è stata recentemente messa in discussione¹⁰. Qualcuno ha sostenuto che il saggio di Wilson era in realtà rimasto sconosciuto per più di mezzo secolo, quasi mai citato nelle biografie wilsoniane e, soprattutto, nei testi dei padri fondatori della disciplina; e che fu recuperato intorno al 1940 da una categoria di amministratori pubblici ormai professionalizzata, autoconsapevole e alla ricerca di quarti di nobiltà¹¹. Si tratta di argomentazioni piuttosto convincenti; come molti revisionismi, d'altra parte, non fanno che confermare la raggiunta sacralità del testo sottoposto a revisione, il suo carattere di classico, appunto.

Il saggio, si è detto, è disordinato e immaturo, segnato da ambiguità, contraddizioni e tensioni interne. A cominciare dal titolo stesso, che, come è stato notato con una certa pedanteria, non descrive affatto il suo contenuto. Non c'è niente, in queste pagine, che riguardi lo studio dell'amministrazione in senso tecnico e sostanziale, non c'è niente che fondi strumenti per l'analisi di ciò che negli anni Trenta del

8 Vedilo in «*Political Science Quarterly*», vol. 56 (Dicembre 1941), pp. 481-506. Il testo è stato poi raccolto in A.S. Link (a cura di), *The Papers of Woodrow Wilson*, vol. 5, 1885-1888, Princeton, Princeton University Press, 1968, pp. 359-380; è da questa edizione che si cita nelle pagine che seguono.

9 P.P. Van Riper (a cura di), *The Wilson Influence on Public Administration: From Theory to Practice*, Washington, DC, American Society for Public Administration, 1990.

10 D.W. Martin, *The Fading Legacy of Woodrow Wilson*, in «*Public Administration Review*», vol. 48 (Marzo-aprile 1988), pp. 631-636; P.P. Van Riper, *The American Administrative State: Wilson and the Founders--An Unorthodox View*, in «*Public Administration Review*», vol. 43 (Novembre-dicembre 1983), pp. 477-490.

11 Nel 1940 fu fondata sia l'associazione professionale degli amministratori pubblici, la American Society for Public Administration, che la loro rivista, la *Public Administration Review*. La rivista decise di aprire il suo primo numero con una ristampa del saggio wilsoniano, ma la *Political Science Quarterly* e gli editori (Columbia University) negarono l'autorizzazione. L'anno successivo, come si è detto, fu la *Political Science Quarterly* a fare la stessa operazione.

Novecento sarebbe diventato noto, nel gergo degli addetti ai lavori, come il processo POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting). In effetti, negli Stati Uniti di quegli anni, il problema della riflessione sulle strutture amministrative cominciava appena a delinearsi, e per giunta ciò accadeva soprattutto in settori che non riguardavano l'organizzazione del governo civile¹².

Indagini e discussioni erano state avviate nel settore militare, come inevitabile eredità della guerra civile, una eredità che fu poi ripresa in grande stile solo dopo il volgere del secolo, con le riforme legate alla *débaçle* logistica dell'esercito nella guerra ispano-americana (1898) e al crescente ruolo imperiale del paese. Altri elementi di discussione provenivano dal settore privato del mondo degli affari, in connessione con la nascita e lo sviluppo della grande impresa industriale e finanziaria. Era del 1881 la fondazione della prima scuola di business administration, la Wharton School of Finance and Commerce presso la University of Pennsylvania. Non era casuale che proprio la conduzione della guerra e la gestione d'impresa fossero all'avanguardia in questo campo; si trattava infatti di attività che negli Stati Uniti ebbero sviluppi complessi e sofisticati assai prima che ne fosse investita anche la macchina statale. Molto probabilmente, comunque, Wilson non conosceva affatto gli studi di questo tipo.

Nel settore della amministrazione pubblica che è al centro del lavoro wilsoniano, anche se l'aggettivo "pubblica" non compare nel titolo, le suggestioni disponibili erano ancora più frammentarie. Esse provenivano soprattutto dall'interno di due movimenti riformatori, quello nascente per la riforma municipale e il più maturo movimento per la *civil service reform*, che nel 1883 aveva ottenuto una prima importante vittoria con il Pendleton Act, una legge che introduceva il *merit system* in alcune aree della burocrazia federale. Un noto dirigente di entrambi questi movimenti, l'avvocato newyorkese Dorman B. Eaton, aveva invocato una analisi approfondita dei metodi amministrativi inglesi fin dalla fine degli anni Settanta. Tuttavia l'unico americano che si fosse posto il problema di promuovere e organizzare in maniera sistematica lo studio dell'amministrazione nel paese era probabilmente Andrew D. White, co-fondatore e primo presidente di Cornell fino al 1885, autore di uno scritto

¹² P.P. Van Riper, *Administrative Thought in the 1880s*, in Van Riper, *The Wilson Influence on Public Administration*, cit., pp. 7-16; P.P. Van Riper, *The Politics-Administration Dichotomy. Concept or Reality?*, in J. Rabin e J.S. Bowman (a cura di), *Politics and Administration. Woodrow Wilson and American Public Administration*, New York, Marcell Dekker, 1984, 203-217.

sulle *European Schools of History and Politics* (1887) nella quale esaminava in dettaglio i curricula per l'addestramento al servizio pubblico nel vecchio continente e proponeva qualcosa di analogo per il nuovo. Durante la sua permanenza a Berlino come ambasciatore degli Stati Uniti, White ebbe modo di reclutare alla sua causa alcuni studenti americani ivi residenti, fra i quali Ely. Con tutto ciò Wilson aveva grande familiarità. Si interessò di municipal reform , e della National Civil Service Reform League fu un esponente di primo piano fino a diventarne un vice-presidente. Di Ely, come si è visto, era stato studente a Johns Hopkins. E a Cornell, alla presenza dell'ex-presidente White, Wilson tenne la sua conferenza.

In questo contesto, non sorprende il carattere preliminare e introduttivo del saggio di Wilson, ma anche il suo carattere tutto progettuale e politico. L'autore ne era consapevole. In una lettera al direttore della *Political Science Quarterly*, manifestò incertezza sul valore del suo lavoro, e la tentazione di tenerlo nel cassetto. "Se lo rifiuti", confidò a Seligman, "lungi dall'offendere minimamente i miei sentimenti, non farai che confermare la mia opinione che è troppo *superficiale*--non farai che farmi il complimento di essere d'accordo con me". Con molta prudenza, lo presentò "come una introduzione semi-popolare agli studi amministrativi, che tratta della storia della Scienza dell'Amministrazione, delle condizioni dello studio e della sua necessità in questo paese: i suoi metodi ecc. In altre parole, si muove criticamente intorno all'argomento di studio, considerandolo da vari punti di vista esterni, piuttosto che entrando in esso e trattandone i temi specifici"¹³.

Con minore prudenza, è possibile individuare proprio nell'invocazione della necessità per gli Stati Uniti di una moderna amministrazione pubblica, e quindi di una moderna scienza dell'amministrazione, il nucleo vitale e propulsivo dello scritto. Come ha sottolineato Kent Kirwan, qui "la preoccupazione dominante di Wilson [...] non riguarda il progresso scientifico degli studi amministrativi ma il progresso politico del sistema di governo americano. In termini più concisi, le sue linee-guida principali sono le esigenze della politica, non della scienza"¹⁴. E in effetti si può dire a proposito di Wilson e di *The Study of Administration* ciò che Theodore Lowi ha detto dell'atteggiamento di tutti gli scienziati

¹³ W. Wilson a E.R.A. Seligman, 11 novembre 1886, in Link, *The Papers of Woodrow Wilson*, vol. 5, cit., pp. 388, 387.

¹⁴ K.A. Kirwan, *The Crisis of Identity in the Study of Public Administration: Woodrow Wilson*, in «*Polity*», vol. 9 (Primavera 1977), p. 334.

politici americani della prima generazione, e cioè che essi si proponevano come "scienziati impegnati nella costruzione dello stato" e come difensori di "uno stato che non esisteva ancora"¹⁵.

3. Amministrazione e politica

Un poco paradossalmente, ma non tanto, al cuore di questa progettualità politica c'era un approccio che mirava a separare politica e amministrazione. Questa dicotomia è l'aspetto più controverso e dibattuto del saggio wilsoniano, fino a diventare, nelle parole di Paul Van Riper, "the wilsonian dichotomy legend"¹⁶; è stata anche, ed è, uno dei temi centrali del dibattito sulla scienza dell'amministrazione negli Stati Uniti. Nel proporre la sua versione, Wilson non fu particolarmente preciso e coerente, e talvolta si trovò in difficoltà con le sue stesse fonti. Il quadro interpretativo nel quale collocò l'emergere della dicotomia era di tipo storico-evoluzionistico, e sembrava prefigurare una teoria della fine della politica e dell'avvento dell'età dell'amministrazione. Solo recentemente, affermò, si erano conclusi quei processi fondanti dello stato moderno che riguardavano il "constitution-making", ossia la discussione sulla natura e i fini del governo, e sulla sua forma migliore. Risolti questi conflitti squisitamente politici sui principi, superata la fase della lotta all'assolutismo e dell'affermazione della sovranità popolare, restava il problema della gestione del nuovo sistema democratico. In *Congressional Government* e in altri scritti precedenti, Wilson sembrava suggerire che, almeno nel caso americano, il buon governo della democrazia dovesse scontare una nuova fase costituzionale: niente di meno della abolizione della divisione dei poteri e dell'introduzione di un sistema di gabinetto sul modello inglese. In *The Study of Administration* l'enfasi del ragionamento spingeva in un'altra direzione. Con una frase diventata celebre, Wilson scrisse che ormai "it is getting to be harder to run a constitution than to frame one"¹⁷. Era per "governare" la costituzione che il popolo si

¹⁵ T.J. Lowi, *The State in Political Science: How We Become What We Study*, in «*American Political Science Review*», vol. 86 (Marzo 1992), p. 2.

¹⁶ Van Riper, *The Politics-Administration Dichotomy. Concept or Reality?*, cit., p. 203.

¹⁷ Wilson, *The Study of Administration*, in Link, *The Papers of Woodrow Wilson*, vol. 5, cit., p. 362.

era conquistato che era necessario elaborare una nuova scienza dell'amministrazione. Nella seconda sezione del saggio, la dicotomia acquistava una dimensione meno storica e più analitica. Formulando una questione che, qualunque fosse la sua origine (fosse essa nel testo wilsoniano o altrove), avrebbe attraversato il pensiero amministrativo americano nei decenni a venire, Wilson presentò politica e amministrazione come "sfere" diverse e distinte della vita pubblica¹⁸.

Qui il problema non era più che la politica stesse perdendo di importanza, quanto piuttosto che fosse presente e invadente, e che dovesse essere tenuta separata dall'amministrazione con le necessarie riforme, di cui quella del *civil service* era solo il primo passo. In verità cambiava la definizione stessa di politica, non più identificata solo con le grandi questioni costituzionali, ma anche con l'arte di risolvere i conflitti nei processi decisionali. L'azione amministrativa non doveva essere manipolata dalle parti in causa in questi conflitti, ma esercitarsi nell'esecuzione dettagliata e sistematica di quelle decisioni. In alcuni passaggi Wilson era nettissimo nel sottolineare l'apoliticità e neutralità del processo amministrativo, definito con metafore tratte dal linguaggio del mondo degli affari ("a field of business", "businesslike"), della tecnologia ("machinery") e delle scienze fisiche positiviste; qualunque fosse il regime politico esistente, scrisse, era possibile scoprire, tramite la ricerca obiettiva, "but one rule of good administration"¹⁹. Le ragioni di questa distinzione non erano molto elaborate.

Wilson fece appello all'autorità di Bluntschli, interpretando a sproposito, probabilmente per scarsa dimestichezza con il tedesco, quella che era invece una critica del fondamento analitico della distinzione stessa. E comunque l'assunse come autoevidente, come, "happily, too obvious to need further discussion"²⁰.

La dicotomia wilsoniana era tuttavia meno netta di quanto questi passaggi

18 La dottrina della radicale separatezza fra politica e amministrazione raggiunse la sua apoteosi negli anni Trenta del Novecento, con L. Gulick e L. Urwick (a cura di), Papers on the Science of Administration, New York, Institute of Public Administration, 1937, una raccolta di saggi preparata per lo staff della commissione d'indagine presidenziale che pubblicò il Report of the President's Committee on Administrative Management (1937).

19 Wilson, The Study of Administration, cit., pp. 370, 377.

20 Ivi, p. 371. Sul problema della esatta comprensione del testo di Bluntschli vedi Kirwan, The Crisis of Identity in the Study of Public Administration, cit., pp. 331-332; R.D. Miewald, The Origins of Wilson's Thought. The German Tradition and the Organic State, in Rabin e Bowman, Politics and Administration, cit., pp. 21-23.

facessero supporre; in altre pagine, e spesso in maniera confusa, le due sfere di attività sembravano avere larghe aree comuni, e i loro rapporti essere comunque ben più complessi. Per alcuni versi, l'autore suggeriva che la distinzione fosse solo strumentale e gerarchica, fra livelli sovraordinati e più generali e livelli subordinati e più specifici di un unico processo di governo: i primi erano la politica, i secondi l'amministrazione, ma non vi era fra essi una differenza qualitativa. In brevi cicli di lezioni che tenne a Johns Hopkins ogni anno fra il 1888 e il 1898, Wilson propose con completezza questa interpretazione, vedendo l'amministrazione come parte integrante dell'organismo statale, non puramente tecnico-esecutiva ma dotata di poteri discrezionali e di capacità decisionali autonome. Rinnegò fra l'altro il linguaggio usato nel saggio del 1887, affermando che l'amministrazione "is not business. It is organic social life"²¹.

Per altri versi, l'amministrazione sembrava assumere una rilevanza addirittura sovraordinata nello sviluppo del sistema politico. La creazione dello stato amministrativo doveva infatti essere la risposta politica alla crescente complessità dei commerci e dell'industria, all'accumularsi del debito nazionale, all'esplosione della discordia fra capitale e lavoro²²; una risposta che il regime costituzionale degli Stati Uniti non era in grado di dare. Da questo punto di vista, scrisse Wilson, "the study of administration [...] is closely connected with the study of the proper distribution of constitutional authority", e, si potrebbe aggiungere, della sua redistribuzione, e ciò si configurava come "obviously a central constitutional question"²³.

Da questo punto di vista, si arrivava al cuore di un interrogativo cruciale, e cioè quali avrebbero potuto essere i margini di compatibilità fra una burocrazia autorevole ed efficiente da inventarsi ex novo, e la democrazia americana quale si era storicamente formata. Era questo, secondo Wilson, "the fundamental problem of this whole study"²⁴, un problema che egli riconduceva, come si vedrà, allo sviluppo diseguale della

21 Parti di queste lezioni furono rifusi dall'autore in W. Wilson, The State. Elements of Historical and Practical Politics. A Sketch of Institutional History and Administration, Boston, D.C. Heath, 1889. Note e appunti sono stati pubblicati nella loro interezza in vari volumi di The Papers of Woodrow Wilson a cura di Arthur Link. Vedi B.J. Burt-Way, Woodrow Wilson's Lectures on Administration, in Van Riper, The Wilson Influence on Public Administration, cit., pp. 51-64 (la cit. è a p. 59).

22 Wilson, The Study of Administration, cit., p. 361.

23 Ivi, p. 373.

24 Ivi, p. 374.

democrazia e dello stato moderno negli Stati Uniti rispetto all'Europa. Qui vale la pena di osservare come, in questa prospettiva, la distinzione fra amministrazione e politica si offrisse a ulteriori chiavi di lettura. La politica da tenere distinta e separata era in effetti quella elettorale e quella di partito; era rispetto a queste, che nel linguaggio del tempo riassumevano la politica tout court, che il nuovo stato amministrativo doveva costituire un terreno di risoluzione dei conflitti (quindi pur sempre politico) neutrale e alternativo²⁵. L'obiettivo polemico di Wilson era, da una parte, "that besetting error of ours, the error of trying to do too much by vote"²⁶; dall'altra, non il controllo politico dell'amministrazione ma il suo controllo partitico. In ciò egli era in sintonia con una corrente di pensiero democratico-conservatore che risaliva ai padri fondatori della repubblica, e che si preoccupava di limitare gli "eccessi della democrazia" senza per questo distruggerla. La dicotomia wilsoniana, ha scritto John Rohr, "avrebbe liberato il governo dal vortice del sentimento popolare e garantito ai dirigenti del paese un rifugio contro un'opinione pubblica indiscreta"²⁷. Wilson era inoltre in più immediata sintonia con il pensiero dei *civil service reformers* e dei *progressive reformers* che identificavano la *party politics* con lo *spoils system*, la corruzione e l'inefficienza, e la riforma della burocrazia con la sua sottrazione all'influenza dei partiti politici²⁸. Non è un caso che la nettezza della distinzione sia stata rimessa in discussione nel secondo dopoguerra, all'inizio di un'era della vita pubblica che è stata definita "non partitica"²⁹, caratterizzata cioè da partiti sempre più deboli e quindi, agli occhi di molti, meno

25 R. 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 e politica. Per una storia della dottrina», vol. 6 (1992), pp. 35-52.

26 Wilson, *The Study of Administration*, cit., p. 374.

27 J.A. Rohr, *Woodrow Wilson as Constitutionalist*, in J.A. Rohr, *To Run a Constitution. The Legitimacy of the Administrative State*, Lawrence, University Press of Kansas, 1986, p. 73.

28 L. Walker, *Woodrow Wilson, Progressive Reform and Public Administration*, in «Political Science Quarterly», vol. 104 (Autunno 1989), pp. 509-525.

29 J.H. Silbey, *Beyond Realignment and Realignment Theory. American Political Eras, 1789-1989*, in B.E. Shafer (a cura di), *The End of Realignment? Interpreting American Electoral Eras*, Madison, University of Wisconsin Press, 1991, pp. 3-23; J.H. Silbey, *The American Political Nation, 1838-1893*, Stanford, Stanford University Press, 1991, pp. 6-10.

minacciosi. E non è un caso che, malgrado ciò, continui a resistere come mito e ideale da raggiungere, destinata a sopravvivere "finché nella società americana permane un forte sapore anti-politico"³⁰.

4. Stati Uniti ed Europa

I ragionamenti di Wilson avevano dunque una vigorosa valenza militante, tanto che qualcuno ha avanzato l'ipotesi che la sua enfasi dicotomica, più che rispecchiare la sostanza del suo pensiero, facesse parte di una strategia retorica volta a convincere i lettori della bontà non dirompente delle sue proposte; che fosse insomma "una nobile menzogna"³¹. Le proposte erano in realtà dirompenti, e di capacità di convincimento c'era senza dubbio bisogno, in un contesto nel quale sia la scienza della pubblica amministrazione che l'oggetto del suo studio sembravano essere estranei alla storia del paese, e per molti versi con essa incompatibili. Come ha scritto Stephen Skowronek, lungi dal rappresentare il consolidamento di un ordinamento istituzionale in evoluzione, come accadeva in Europa, la creazione di un apparato amministrativo professionale "in America costituiva una sfida diretta all'ordinamento esistente"³². Nel vecchio continente, la riorganizzazione delle strutture statuali era legata alla nascita della democrazia e dei partiti politici di massa che sembravano minacciarne il primato storico. Al contrario, negli Stati Uniti i tentativi di *state-building* della fine dell'Ottocento tendevano a regolamentare una democrazia vitale e decentrata e a disintegrare l'egemonia dei partiti che si era consolidata nel corso di un secolo; una egemonia che aveva portato alla formazione non tanto dello stato assente e "invisibile" di cui aveva parlato, cinquant'anni prima, Alexis de Tocqueville, quanto di un solido party state³³. Di questo sfasamento fra l'esperienza nazionale americana e quella delle

30 G.E. Caiden, *In Search of an Apolitical Science of American Public Administration*, in Rabin e Bowman, *Politics and Administration*, cit., p. 71.

31 D.E. Marion, *Wilson's 1887 Essay: Telling «Noble Lies»?*, in Van Riper, *The Wilson Influence on Public Administration*, cit., pp. 37-50.

32 S. Skowronek, *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, New York, Cambridge University Press, 1982, p. 48.

33 A. Testi, *Ascesa e declino del partito di massa: il caso storico degli Stati Uniti*, in M. Calise (a cura di), *Come cambiano i partiti*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp.

nazioni europee, Wilson aveva una chiara percezione. Anzi, si può dire che il problema politico che ne derivava per i riformatori della sua generazione costituisca, in uno stretto intreccio con quello della dicotomia politica-amministrazione, il secondo tema dominante del suo saggio. Un tema che egli affrontò fin dalle prime pagine, e poi nella terza sezione, facendo ricorso all'analisi comparata. Che lo studio dell'amministrazione non avesse un'origine autoctona ma fosse stato promosso "by French and German professors"³⁴, era detto con chiarezza da Wilson. Come è largamente noto, era stata soprattutto la dottrina tedesca a influenzare sia il suo scritto (intessuto di riferimenti testuali a Hegel e Lorenz von Stein, oltre che a Bluntschli³⁵) sia il pensiero di molti padri fondatori della scienza politica americana.

Nell'autobiografia, Ely condensò alcuni passaggi cruciali di questa genealogia intellettuale in poche battute: "Quando tornai dalla Germania [a Johns Hopkins all'inizio degli anni Ottanta] portai con me l'idea che il problema della nostra epoca non è un problema di legislazione ma fundamentalmente di amministrazione. [...] Quando parlai dell'importanza dell'amministrazione, mi resi conto di aver acceso una scintilla e scatenato un incendio in Wilson"³⁶. La scienza dell'amministrazione, scrisse nel 1887 un Wilson ancora caldo di conversione, era europea perché in Europa una estesa burocrazia pubblica era nata prima che negli Stati Uniti, e prima che si giungesse a un governo costituzionale. Era quindi un prodotto dello stato assoluto continentale, di un potere indipendente dalla volontà popolare e del tentativo di mantenerlo tale; e si era "adapted to the needs of a compact state, and made to fit highly centralized forms of government". Nell'America del Nord, e in parte in Inghilterra, la storia era diversa; qui il governo rappresentativo aveva affermato il suo primato quando una efficiente macchina statale centralizzata non esisteva ancora. Per gli americani in particolare, a differenza degli europei, l'atto politico fondante della comunità politica era il patto costituzionale finalizzato al *self-government*; la pubblica amministrazione era percepita

45-60; A. Testi, *La crisi dei partiti politici di massa negli Stati Uniti, 1890-1920*, in «Quaderni storici», vol. 24 (Agosto 1989), pp. 493-536.

34 Wilson, *The Study of Administration*, cit., p. 363.

35 Sia pure con i fraintendimenti di cui si è detto. Di Bluntschli, il dipartimento di scienze sociali di Johns Hopkins (dove Wilson studiò) era una specie di "sacrario alla memoria", ancora prima di riceverne in dono l'intera biblioteca nel 1892. Vedi Miewald, *The Origins of Wilson's Thought*, cit., p. 18.

36 R.T. Ely, *Ground Under Our Feet*, New York, Macmillan, 1938, p. 114.

come uno sviluppo successivo, aggiuntivo, e molto problematico. In un paese nuovo, con spazio e posti di lavoro per tutti, con principi liberali e un "unlimited skill in practical politics", non si era sentito il bisogno di metodi amministrativi complessi e sofisticati³⁷. Ora che questo bisogno si faceva impellente, era necessario misurare il ritardo accumulato, guardare oltre-Atlantico e superare le ostilità di una democrazia diffidente. Per questo, scrisse Wilson, la scienza dell'amministrazione doveva essere purificata dei suoi peccati d'origine "prussiani", doveva essere americanizzata: "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"³⁸. La facilità epica del tono, che ricordava quello che sarebbe stato usato da Turner nel celebre articolo su *The Significance of the Frontier in American History* del 1893³⁹, non riusciva a nascondere la difficoltà dell'impresa, che infatti mise a dura prova la coerenza logica dei ragionamenti wilsoniani. Egli sfruttò ancora il tema della dicotomia politica-amministrazione, affermando che monarchie e democrazie, per quanto politicamente diverse, avevano "a strong structural likeness" nelle loro funzioni amministrative; dovevano averla, "if they are to be uniformly useful and efficient". Per questo era possibile imparare dalla storia europea e importare negli Stati Uniti quella "one rule of good administration" di cui si è detto, senza farsi infettare da principi illiberali⁴⁰. La scientificità apolitica dell'amministrazione ne garantiva il cosmopolitismo. D'altra parte Wilson sostenne che nel nuovo continente i metodi amministrativi sarebbero stati "naturalizzati" e resi "at all points sensitive to public

37 Wilson, *The Study of Administration*, cit., pp. 363-364. Sul problema della democrazia che precede lo sviluppo di una burocrazia pubblica vedi M. Nelson, *A Short Ironic History of American National Bureaucracy*, in «*Journal of Politics*», vol. 44 (Agosto 1982), pp. 742-788.

38 Wilson, *The Study of Administration*, cit., pp. 363-364.

39 Vedilo raccolto in F.J. Turner, *The Frontier in American History*, New York, Henry Holt, 1920, trad. it. *La frontiera nella storia americana*, Bologna, Il Mulino, 1959, pp. 5-31. Sui rapporti fra Wilson e Turner (che di Wilson seguì alcuni cicli di lezioni a Johns Hopkins, diventandone amico e corrispondente), vedi R. Hofstadter, *The Progressive Historians: Turner, Beard, Parrington*, New York, Knopf, 1968, pp. 60- 61; W.R. Jacobs (a cura di), *The Historical World of Frederick Jackson Turner*, New Haven, Yale University Press, 1968, passim .

40 Wilson, *The Study of Administration*, cit., p. 377.

opinion"⁴¹, e cioè ai principi della politica democratica, con buona pace della loro apoliticità. La contraddizione era macroscopica, ma sembrava efficace per placare la riottosità di un pubblico sospettoso nei confronti di ogni forma di potere centralizzato, gerarchico ed elettoralmente irresponsabile che desse sentore di dispotismo europeo; per sciogliere quelle paure e apprensioni che erano ossessivamente evocate nelle congestionate pagine finali del saggio.

In Wilson lo studio dello sviluppo politico del paese diventava così "uno studio dell'unicità culturale americana e dell'amministrazione europea"⁴². La riflessione sulla presunta unicità dell'esperienza nazionale, sull'ideologia dell'eccezionalismo americano e sulla sua crisi nell'ultimo terzo dell'Ottocento, aveva un posto di rilievo nel pensiero wilsoniano, così come lo aveva in quello di gran parte degli storici (di Turner, naturalmente) e degli scienziati sociali del periodo⁴³. E.R.A. Seligman espresse l'angosciata opinione di molti quando, da presidente dell'American Economic Association, attaccò nel 1902 l'idea "che questo paese abbia in qualche modo una missione speciale da compiere, e che ci si possa distinguere dal resto del mondo in base a certi principi intrinseci, relativi in verità, nel senso di essere peculiari dell'America, ma eterni e immutabili per quanto ci riguarda". Continuare a credere in tutto ciò, scrisse Seligman, voleva dire vivere nel "paradiso degli sciocchi"⁴⁴.

Si era forse ridotto a questo il "sogno americano"? Anche Wilson era angosciato e perplesso. Anch'egli era convinto che non fosse più possibile vivere in quel perverso paradiso: come si è detto, la rivoluzione industriale e la questione sociale, alle quali aggiunse negli anni Novanta la questione dell'immigrazione⁴⁵, imponevano che l'America imparasse le lezioni europee. Ma la rinuncia all'idea della diversità degli Stati Uniti e del loro destino peculiare era troppo dolorosa, e sostanzialmente improponibile. Imparare quelle lezioni, adattare "the cosmopolitan what-to-do" a "the American how-to-do-it", era per Wilson il modo per riconquistare il paradiso. "If we solve this problem", concluse, "we shall

⁴¹ *Ivi*, p. 376.

⁴² R. Seidelman, *Disenchanted Realists. Political Science and the American Crisis, 1884-1984*, Albany, State University of New York Press, 1985, p. 44.

⁴³ D. Ross, *The Origins of American Social Science*, New York, Cambridge University Press, 1991.

⁴⁴ *Ivi*, p. 149.

⁴⁵ Rohr, *Woodrow Wilson as Constitutionalist*, cit., p. 72.

again pilot the world"⁴⁶.

5. Il presidente Wilson

Qualche decennio dopo la stesura di *The Study of Administration*, la sorte costrinse Wilson a misurarsi praticamente con questioni che qui aveva affrontato a livello teorico. Come presidente degli Stati Uniti, Wilson diede un notevole contributo allo sviluppo del moderno stato amministrativo americano, uno sviluppo che negli anni del New Deal mutò le basi stesse del regime politico del paese⁴⁷. E tuttavia è curioso constatare come, da quel party politician che era diventato, fosse pronto a ignorare le sue stesse prescrizioni sulle regole della buona amministrazione. Fu assai restìo a ridurre le aree di pubblico impiego federale che erano ancora aperte alle pratiche dello spoils system , e acconsentì a che le principali innovazioni istituzionali del suo primo mandato (l'Internal Revenue Service, la Federal Trade Commission, la Agricultural Credits Administration, la Tariff Commission) fossero sottratte all'applicazione del sistema di merito. Ma Wilson fece qualcosa di più; operò un vero salto di qualità nell'uso a fini di partito dello stato, non più considerato (solo) come una "spoglia" alla mercé del vincitore. Piuttosto, sotto la sua presidenza, "lo sviluppo amministrativo nazionale divenne una estensione dello sviluppo del partito", uno strumento "per accogliere un certo numero di diverse constituencies all'interno di una nuova coalizione nazionale Democratica"⁴⁸. Fra il 1913 e il 1920 i Democratici utilizzarono le nuove agenzie di controllo e regolamentazione dell'economia e del lavoro per stabilire rapporti politici con il mondo degli affari, i sindacati, importanti settori di classe media e di classe operaia. Sulla loro espansione cercarono di fondare, con un certo successo, un'organizzazione e una strategia che aveva come premio il consenso elettorale dei beneficiari delle pratiche amministrative e di una burocrazia pubblica ormai numericamente rilevante. L'espansione delle capacità amministrative pubbliche fu propiziata dall'emergenza bellica, dalla guerra condotta dagli Stati Uniti proprio contro quello

⁴⁶ Wilson, *The Study of Administration*, cit., pp. 379, 380.

⁴⁷ T.J. Lowi, *The End of Liberalism. The Second Republic of the United States*, New York, Norton, 1979, 2° ed.

⁴⁸ Skowronek, *Building a New American State*, cit., pp. 193-194, 175.

stato tedesco che aveva costituito il simbolo e il modello sia della buona amministrazione che del suo lato oscuro, autoritario e *un-American*. "Prussia's particular system of administration would quite suffocate us. It is better to be untrained and free than to be servile and systematic. Still there is no denying that it would be better yet to be both free in spirit and proficient in practice"⁴⁹. Così aveva scritto il professor Wilson nel 1887, formulando un pensiero che nel 1917 sarebbe diventato un grido di battaglia, ben più drammatico e urgente, del presidente Wilson. Un apparato statale centralizzato e bene organizzato gli apparve come un requisito necessario per guidare la crociata "per rendere il mondo un luogo sicuro per la democrazia" e per lanciare, in nome di un nazionalismo americano "liberal-eccezionalista"⁵⁰, la sfida globale al vecchio ordine europeo. Nel nuovo contesto internazionale, egli avrebbe ben potuto ripetere: "If we solve this problem we shall again pilot the world". Ed è una ironia della storia forse non del tutto casuale che il saggio wilsoniano fosse ripubblicato proprio nel dicembre del 1941, quando, come osservò Lindsay Rogers in una tempestiva post-fazione che già storicizzava gli avvenimenti convulsi dell'inizio di quel mese, gli Stati Uniti erano nuovamente in guerra "contro una forma di prussianismo di gran lunga più bestiale"⁵¹. Ancora una volta il paese doveva dimostrare di saper costruire una macchina efficiente per difendere la democrazia. E ancora una volta, rivendicò Rogers, i rappresentanti del popolo, i legislatori e i loro comitati congressuali, avrebbero dovuto leggere Wilson per imparare a non interferire con questa macchina, che aveva bisogno di grande autorità, responsabilità e centralizzazione per funzionare a dovere.

⁴⁹ Wilson, *The Study of Administration*, cit., pp. 367-368.

⁵⁰ N.G. Levin, Jr., *Woodrow Wilson and World Politics. America's Response to War and Revolution*, New York, Oxford University Press, 1968.

⁵¹ L. Rogers, *A Professor with Style*, in «*Political Science Quarterly*», vol. 56 (Dicembre 1941), p. 511