

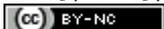
Quaderni di Scienza & Politica

n. 8 ~ 2020



DIPARTIMENTO DELLE ARTI
VISIVE PERFORMATIVE MEDIALI

ISBN: 9788854970137



AlmaDL
University of Bologna Digital Library

Strategie dell'ordine: categorie, fratture, soggetti

A cura di
Raffaella Baritono e Maurizio Ricciardi

Quaderno n° 8

QUADERNI DI SCIENZA & POLITICA

Collana diretta da Pierangelo Schiera

Coordinamento redazionale: Roberta Ferrari

Editore: Dipartimento delle Arti visive performative e mediali

Università di Bologna

ISSN della collana: 2465-0277

ISBN: 9788898010806

Comitato Scientifico Nazionale

Stefano Visentin (Università di Urbino), Fabio Raimondi (Università di Salerno), Paola Persano (Università di Macerata), Giovanni Ruocco (Università La Sapienza), Mario Piccinini (Università di Padova), Antonino Scalone (Università di Padova), Tiziano Bonazzi (Università di Bologna), Maurizio Merlo (Università di Padova), Ferdinando Fasce (Università di Genova), Sandro Chignola (Università di Padova).

Comitato Scientifico Internazionale

Daniel Barbu (University of Bucharest), Gerhard Dilcher (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main), Brett Neilson (University of Western Sidney), Maura Brighenti (Università di Bologna), Carlos Petit (Universidad de Huelva), Ranabir Samaddar (Mahanirban Calcutta Research Group), George L. Stoica (University of Bucharest), Michael Stolleis (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main), José M. Portillo Valdés (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea), Marco Antonio Moreno Perez (Universidad Central de Chile), Judith Revel (Université Paris Ouest Nanterre La Défense), Paolo Napoli (École des Hautes Études en Sciences Sociales – Paris), Eric Michaud (École des Hautes Études en Sciences Sociales – Paris), Jorge Olvera Garcia (Universidad Autonoma del Estado de Mexico).

Questo volume è stato sottoposto a doppio referaggio cieco come previsto per questa collana.

Il Quaderno n° 8

Questo volume è l'esito di un lungo lavoro di indagine sul concetto di ordine in età moderna. Vengono ricostruiti specifici momenti e espressioni della ricerca inesaurita di un principio d'ordine che hanno caratterizzato l'età classica del liberalismo trionfante così come caratterizzano in modi diversi l'odierno programma neoliberale. Il pensiero dell'ordine emerge in modi diversi e contraddittori in filosofi come Hume e Hegel, così come viene contestato dalla critica femminista al patriarcato o viene riformulato da Gramsci. Esso rivela comunque tutta la sua forza materiale nell'organizzazione della produzione industriale, nella pianificazione della città e della società, nella costruzione dell'ordine politico e sociale in Italia e negli Stati Uniti e riemerge potentemente, non da ultimo, nell'analisi della società postindustriale con la sua organizzazione logistica e cibernetica.

PAROLE CHIAVE: Ordine; Modernità; Stato; Piano; Disordine.

The volume is the outcome of an extensive investigation of the concept of order in modern era. It reconstructs specific moments and expressions of the inexhaustible research of a principle of order, which characterizes the classic age of triumphant liberalism as well as today's neoliberal program. A thinking about order emerges in different and contradictory ways in philosophers like Hume and Hegel, while it is contested by the feminist critique of patriarchy and reformulated by Gramsci. However, this thinking reveals all its material force in the organization of industrial production, in the planning of the city and of society, in the construction of political and social order in Italy and the United States and, not least, re-emerges powerfully in the analysis of post-industrial society with its logistic and cybernetic organization.

KEYWORDS: Order; Modernity; State; Plan; Disorder.

I curatori

Raffaella Baritono è professoressa di Storia e Istituzioni delle Americhe presso l'università di Bologna. Si occupa della cultura e della storia politica statunitense con particolare attenzione al liberalismo progressista e alle trasformazioni dello Stato.

Maurizio Ricciardi è professore di Storia delle dottrine politiche presso l'Università di Bologna. Si occupa delle trasformazioni della teoria politica moderna e contemporanea in corrispondenza con l'affermazione delle scienze sociali.

INDICE

<i>Premessa: Raffaella Baritono e Maurizio Ricciardi</i>	11
Pierangelo Schiera, <i>Dall'ordine all'ordinamento, attraverso l'ordinanza: una storia finita?</i>	15
Prima parte: L'ordine nella modernità liberale occidentale	
Eleonora Cappuccilli, <i>Alla vigilia di un nuovo patriarcato. Il disordine delle donne nel Seicento inglese</i>	37
Luca Cobbe, <i>Una police della comunicazione. Politeness e ordine del commercio in David Hume</i>	59
Matteo Cavalleri, <i>Sistema e vita. Ordine epistemico e dimensione pratica in Hegel</i>	83
Fulvio Cammarano, <i>L'ordine dell'esclusione: alle origini del trasformismo</i>	99
Michele Filippini, <i>Antonio Gramsci e il "problema dell'ordine"</i>	121
Seconda parte: Stato – ordine – società	
Bruno Cartosio, <i>Dalla fabbrica di Ford al fordismo</i>	139
Raffaella Baritono, <i>Efficienza, ordine e democrazia nelle scienze sociali americane (1890-1929)</i>	163
Matteo Battistini, <i>L'introvabile middle class: la ricerca dell'ordine del progressismo americano</i>	187
Monica Cioli, <i>L'ordine negli anni Venti. Uno sguardo transnazionale tra avanguardie europee e russe</i>	207
Niccolò Cuppini e Roberta Ferrari, <i>Il piano come strategia d'ordine del capitalismo</i>	227
Terza parte: Ordine e disordine neoliberale	
Paola Rudan, <i>Omologazione, differenza, rivolta. Carla Lonzi e l'imprevisto dell'ordine patriarcale</i>	261
Maurizio Ricciardi, <i>La fine dell'ordine democratico. Il programma neoliberale e la disciplina dell'azione collettiva</i>	283
Michele Cento, <i>L'ordine delle variabili: tecnologie politiche e ragione di governo nella società post-industriale (1962-1976)</i>	305
Giorgio Grappi, <i>L'ordine logistico come problema politico, tra esperienze storiche di cibernetica per il socialismo e la piattaforma come piano</i>	331

Efficienza, ordine e democrazia nelle scienze sociali americane (1890-1929)

Raffaella Baritono

1. Modernizzazione, efficienza e ricerca di un nuovo ordine politico

Un interrogativo di fondo ha plasmato, a partire dalla fine dell'800, la cultura politica *liberal* statunitense: in che modo conciliare democrazia e capitalismo avanzato, istanze di libertà e giustizia sociale, l'introduzione di principi di razionalità amministrativa e manageriale nello svolgimento della cosa pubblica e la riaffermazione del principio di partecipazione democratica. La risposta a tali interrogativi poteva permettere la costruzione di un ordine politico in grado di gestire i processi di trasformazione e modernizzazione economica e sociale e i conflitti da essi derivanti. Tra Otto e Novecento, all'interno della riflessione che accompagnò lo sviluppo delle scienze sociali statunitensi, il tema dell'efficienza dello stato e dell'azione di governo, non certo nuovo, assunse una connotazione specifica.

Nel 1916, nel Manifesto dell'appena nato *National Institute of Efficiency* si leggeva:

Yesterday "Efficiency" was a suspected term. Today it stands as a beacon light to which thousands, in every walk of life, are looking hopefully. Tomorrow it is destined to be the very keynote of personal and national activity. [...] Rather than representing the source of technical devices and "smart" business methods, Efficiency is seen to be the path down which every ambition, however lofty, must work to its goal. The word is coming to embody the very spirit of attainment¹.

L'efficienza divenne, soprattutto, il perno di una ricerca di legittimità politica che permetteva di pensare il processo di rafforzamento dello stato e delle sue strutture, soprattutto a livello nazionale. Ciò avrebbe implicato una reinterpretazione dei principi costituzionali di separazione dei poteri e di *checks and balances*, necessaria per

¹ *National Institute of Efficiency*, «The Independent», 27 marzo 1916, p. 445.

far fronte alla nuova complessità economica e sociale conseguenza della seconda rivoluzione economica e alla presenza di “individui” collettivi e in primis le *corporations*, come pure la salvaguardia dell’idea democratica di partecipazione (più che di rappresentanza). Occorreva quindi rafforzare e dare nuovo significato ai nessi sociali della comunità, mettendo al centro l’idea dell’interdipendenza come motore di relazioni sociali dinamiche e fluide.

L’efficienza, cioè, prima ancora che principio organizzativo e fine dell’azione di governo, era intesa soprattutto come «social efficiency». In quanto tale, permetteva di pensare l’impensabile all’interno della tradizione politica statunitense: rafforzare lo stato e la sua azione positiva e rimuovere il problema della sovranità per concentrarsi, invece, sui meccanismi di funzionamento, della società prima ancora che dello stato.

Sofferinarsi sul concetto di *efficiency*, quindi, come elemento chiave della nuova cultura *liberal* statunitense che prese forma a partire dagli anni ‘90 dell’800, significa affrontare qualcosa di più profondo che non semplicemente il tema dell’amministrazione e della sua capacità gestionale. Implica, invece, indagare le ragioni che alimentavano la fiducia in un concetto che doveva risolvere l’elaborazione del lutto della fine della democrazia ottocentesca e costituire il nuovo terreno di riconfigurazione della democrazia stessa all’interno di un mondo complesso e interdipendente. Veniva stabilito, così, un nesso fra efficienza e democrazia come espressione del liberalismo progressista statunitense che ebbe grande fortuna seppure venne diversamente articolato fino alla crisi del consenso *liberal* degli anni ‘70.

La cultura politica statunitense ottocentesca aveva cristallizzato i principi espressi nella Dichiarazione di indipendenza e nella Costituzione attraverso una lettura del corso della storia basato sulle leggi della natura. Questa lettura, come ha sostenuto Dorothy Ross², contribuì alla nascita di un nazionalismo eccezionalista che aveva caratterizzato il linguaggio delle nascenti scienze sociali almeno fino agli anni ‘70 e che influenzarono anche le prime analisi critiche come quelle di Henry George o di Henry Demarest Lloyd. Negli anni ‘80 dell’800, sia George sia Lloyd invocavano la necessità

² D. ROSS, *The Origins of American Social Science*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 7 e 22.

di una rigenerazione della società americana, il ritorno a una “vera democrazia”, il cui perno era costituito dal ruolo dei “veri produttori” contro il *money power* e i “parassiti”, in nome del “popolo” e dei suoi diritti naturali. La democrazia statunitense doveva fondarsi, così, su un’economia etica che riconosceva il giusto prezzo e le forme legittime di proprietà, secondo i dettami del cosiddetto *producerism* che, rinvigorendo i principi repubblicani che opponevano la virtù civica al potere corrotto, rilanciava l’idea della centralità dell’individuo come soggetto in grado di autogovernarsi³.

Tuttavia, sia dal punto di vista teorico sia da quello politico apparve evidente che i processi di modernizzazione economica rendevano inadeguate tali posizioni. La crisi economica e politica della *Gilded Age* richiedeva, per essere risolta, altri strumenti e altre categorie di analisi, una “rivoluzione del sapere” che si basasse su una nuova fonte di autorità. Tale fonte, per la giovane generazione di studiosi e scienziati sociali che si era formata nelle università tedesche⁴, non poteva che essere la “scienza” intesa come metodo di indagine e strumento in grado di incidere sulla realtà concreta dei processi sociali.

Un testo chiave per comprendere le nuove linee di indagine delle scienze sociali statunitensi fu il saggio del 1883, *Dynamic Sociology*, in cui Lester Ward auspicava la necessità di instaurare una nuova forma di governo, una *sociocracy* (ma che, sosteneva Ward, «it is the same that has been sometimes called *politics*»), frutto della «influence of those active or positive forces with the *art* of applying them, which is distinctly human process, and depends wholly on the action of man himself»⁵. Ward affidava alla società nel suo complesso il compito di indirizzare e guidare il proprio destino attraverso l’ausilio del *social intellect*. Il sociologo americano non metteva in discussione

³ M. KAZIN, *The Populist Persuasion. An American History*, Ithaca, Cornell University Press, 1998; R. FORMISANO, *For the People: American Populist Movements from the Revolution to the 1850s*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2007; J. LEARS, *Rebirth of a Nation. The Making of Modern America, 1877-1920*, New York, Harper, 2010. Sulla definizione di popolo e sulla sua “reinvenzione”, cfr. S. STROMQUIST, *Reinventing the “People”. The Progressive Movement, the Class Problem, and the Origins of Modern Liberalism*, Urbana, The University of Illinois Press, 2006.

⁴ A.M. MARTELLONE, *Il modello tedesco nelle università americane: Herbert Baxter Adams e John W. Burgess*, in T. BONAZZI (ed), *Potere e nuova razionalità. Alle origini delle scienze della società e dello stato in Germania e negli Stati Uniti*, Bologna, Clueb, 1982, p.104.

⁵ L. WARD, *Dynamic Sociology or Applied Social Science* (1883), New York, Appleton, 1894, p. 60.

le categorie darwiniane e spenceriane, ma, a differenza di Spencer, riteneva che il risultato ultimo del processo di selezione sociale non dovesse essere l'individuo "più adatto", bensì quella struttura sociale che, attraverso l'intelligenza e la conoscenza, fosse in grado di controllare le dinamiche interne, le tensioni sociali e soprattutto il conflitto per *eccellenza*, quello industriale, la cui origine risiedeva nella mancata conoscenza e padronanza dei meccanismi di funzionamento della struttura sociale.

Lester Ward, contro i teorici *laissez-faire*, individuava nello stato il soggetto politico principale nell'articolazione dei nuovi principi di funzionamento della società. A suo avviso, occorre uscire dalla «"stone age" in the art of government», come affermava, per valorizzarne la funzione positiva e creativa. Occorre, perciò, indagare le radici del nuovo disordine sociale, della frammentazione del tessuto comunitario e individuare nuove categorie analitiche e strumenti di coesione sociale e politica. Solo in questo modo, legislatori competenti sarebbero stati in grado di produrre quella «attractive legislation» che avrebbe reso l'azione di governo non più un male necessario, ma parte integrante dell'azione sociale stessa⁶.

È all'interno di questo contesto, che si aprì, come si è accennato sopra, fra Otto e Novecento, un dibattito politico e intellettuale sul rapporto fra ordine sociale e ordine politico, sulla necessità di individuare nuovi spazi di ricomposizione delle fratture sociali come pure nuove modalità e strumenti di riconfigurazione dei nessi e dei legami fra dinamiche sociali e politiche. In tale contesto il concetto di *efficiency* apparve categoria analitica utile per leggere e intervenire sia nell'ambito economico e sociale sia in quello politico. Permetteva, infatti, di ricostruire l'ordine sociale prima ancora che quello politico tenendo presente la necessità di preservare e semmai riqualificare il concetto di democrazia. E il concetto di *efficiency* permetteva soprattutto di pensare lo Stato come agenzia positiva e non oppositiva all'ordine sociale.

Se nel 1883, William Graham Sumner, all'apice della sua fama come scienziato sociale ed esponente di punta del darwinismo sociale americano, scriveva: «It is not at all the function of the State to make men happy. They must make themselves happy

⁶ *Ibidem*.

in their own way, and at their own risk»⁷, due anni dopo, nel 1885, lo *Statement* dell'appena nata *American Economic Association* (AEA) che raccoglieva esponenti della generazione più giovane di scienziati sociali ed economisti americani educati nelle università tedesche e in alcuni casi allievi degli esponenti della Scuola storica tedesca (fra questi, solo per citarne alcuni, John B. Clark e Richard Ely), recitava al primo punto: «We regard the state as an agency whose positive assistance is one of the indispensable conditions of human progress»⁸. In particolare, lo era all'interno di un contesto in cui, come si affermava, il conflitto tra capitale e lavoro stava facendo emergere problemi sociali più complessi che rendevano urgente un'azione congiunta di tutte le agenzie sociali – dalle chiese alle istituzioni scientifiche e allo stesso stato. Per quanto inserito in una rete di “agenzie”, le nuove condizioni imponevano, così, di ripensare lo stato alla luce della modernità politica, di una società segnata da una crescente interdipendenza⁹ e da una rivoluzione “organizzativa” che stava caratterizzando le grandi imprese economiche¹⁰ e che rendeva inefficace qualsiasi ipotesi di salvezza individuale.

Nel 1899 fu John R. Commons, economista, sociologo che di lì a qualche anno avrebbe dato vita alla cosiddetta Wisconsin Idea – l'esperimento di collaborazione fra università e stato in funzione di regolamentazione economica e sociale -, ad affrontare in termini nuovi la questione del rapporto efficienza-società-stato. In una serie di articoli pubblicati sullo «*American Journal of Sociology*», dal titolo *A Sociological View of Sovereignty*, non solo metteva in luce come l'approccio sociologico fosse necessariamente storico e non morale, con lo scopo di scoprire «the laws of development and the basis of union», ma che «institutions are not mechanical organizations imposed

⁷ W.G. SUMNER, *What Social Classes Owe to Each Other*, New York, Harper and Bros., 1883, <http://archive.org/details/whatsocialclasse18603gut>. Cfr. R. BARITONO, *Ripensare lo Stato: scienze sociali e crisi politica negli Stati Uniti fra Otto e Novecento*, «Ricerche di storia politica», 3/2013, pp. 301-318.

⁸ *Statement of Principles* pubblicato in E.J. EISENACH (ed), *The Social and Political Thought of American Progressivism*, Indianapolis, Hackett Publishing Company, 2006, p. 44.

⁹ F. NINKOVICH, *Global Dawn. The Cultural Foundation of American Internationalism, 1865-1890*, Cambridge, Harvard University Press, 2009.

¹⁰ A.D. CHANDLER JR, *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 1977; R. WIEBE, *The Search for Order*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 1967.

from without, but are definite modes according to which persons deal with one another»¹¹. Se, osservava Commons, «the state is the coercive institution of society», era anche vero che «It is not an ideal entity, superimposed upon society, but it is an accumulated series of compromises between social classes, each seeking to secure for itself control over the coercive elements which exist implicitly in society with the institution of private property»¹². Lo stato emergeva dal processo di differenziazione sociale, dal processo di evoluzione sociale dalle forme omogenee e primitive a quelle più evolute e differenziate. Da questo punto di vista, non solo diveniva elemento di ricomposizione della pluralità sociale, ma risultava coerente con la democrazia: «the alternative to democracy is a caste system. Both are wage systems [...], but caste is private coercion, democracy is partnership in state coercion»¹³.

Se «the state extracts coercion from private hands in order that the latter may be compelled to rely on persuasion»¹⁴, questa sua azione era tanto più legittimata in quanto «the state in absorbing coercion from the subordinate institutions has been compelled to take with it a large amount of technical work in which its officials are required to be equipped. [...] But a high development of technical ability is not possible without a minute division of labor and a specialization of knowledge and skill in limited fields of work»¹⁵. Lo stato era l'azione dei suoi funzionari in quanto “public servants”; si configurava, concludeva Commons arginando le critiche sulla presunta estraneità della forma-Stato nel contesto statunitense, come un “process” non una “entity”: «state coercion is necessary as against private coercion, not because the state can elevate the people to a higher level than that attained by the free exercise of their own persuasive powers, but in order to prevent the lower and selfish elements of society from dragging the several institutions down»¹⁶.

¹¹ J.R. COMMONS, *A Sociological View of Sovereignty I*, «The American Journal of Sociology», 1, 5/1899, p. 3.

¹² J.R. COMMONS, *A Sociological View of Sovereignty III*, «The American Journal of Sociology», 3, 5/1899, p. 359.

¹³ *Ivi*, p. 363.

¹⁴ J.R. COMMONS, *A Sociological View of Sovereignty VIII*, «The American Journal of Sociology», 1, 6/1900, p. 79.

¹⁵ *Ivi*, pp. 78-9

¹⁶ *Ivi*, p. 84.

Una visione che per certi versi riprendeva le ipotesi avanzate da Woodrow Wilson in *Congressional Government* (1885) e in *The State* (1898). In entrambi i volumi, il futuro presidente, esprimeva una critica molto serrata del sistema politico americano e si interrogava sulla necessità di dover procedere ad adattare la costituzione se si volevano portare avanti gli obiettivi per i quali era stata istituita. Wilson respingeva l'idea dello stato come astrazione o anche istituzione razionale, ritenendolo invece frutto dell'evoluzione storica. A suo avviso, occorreva anche avviare una seria riflessione sulla creazione di strutture amministrative, indispensabili in una società complessa, e più in generale sulla intera *machinery* di governo, prendendo in considerazione i modelli europei più avanzati, ma "americanizzandoli", per fare i conti con la novità delle trasformazioni economiche e sociali¹⁷. Una discussione, questa, che si dipanava nel contesto atlantico. In Gran Bretagna, gli esponenti del conservatorismo anti-gladstoniano discutevano negli stessi anni della "national efficiency", interrogandosi sull'opportunità o meno di "americanizzare" le loro istituzioni¹⁸. Tuttavia, se in Gran Bretagna, la discussione sulla *efficiency* o sulla *national efficiency* (intesa soprattutto come rafforzamento dell'esecutivo e dei suoi poteri decisionali) veniva inteso come rimedio al presunto declino della potenza britannica, negli Stati Uniti, l'*efficiency* (intesa soprattutto come *social efficiency* anche se l'esito era pur sempre un maggiore potere dell'esecutivo) diveniva strumento per governare una potenza in ascesa.

2. Efficienza e democrazia

Nel 1901, Wilson pubblicò su «The Atlantic Monthly» un articolo dal titolo *Demo-*

¹⁷ W. WILSON, *The Study of Administration*, «Political Science Quarterly», 2, 2/1887, pp. 197- 222; cfr anche R. ADCOCK, *Liberalism and the Emergence of American Political Science: A Transatlantic Tale*, New York, Oxford University Press, 2014, p. 220.

¹⁸ J. CHAMBERLAIN, *Shall we americanize our Institutions?*, «The Nineteenth Century Review», dec. 1890. Per una discussione sul contesto inglese, cfr. F. CAMMARANO, *Strategie del conservatorismo britannico nella crisi del liberalismo. "National party of common sense" (1885-1892)*, Manduria, Piero Lacaita editore, 1990, pp. 50-51.

cracy and Efficiency in cui, ribadendo l'urgenza di affrontare il tema della trasformazione e dei compiti nuovi e diversi che gli Stati Uniti dovevano gestire, introduceva il nesso efficienza-interdipendenza sia per quel che riguardava il piano della politica interna sia per quel che concerneva la politica internazionale. Non casualmente, la riflessione di Wilson si situava all'interno dei nuovi obblighi e impegni che gli Stati Uniti si stavano assumendo a seguito degli esiti della guerra contro la Spagna del 1898 e, in particolare, per quel che riguardava il controllo territoriale delle Filippine.

Wilson riconosceva come l'ideale democratico avesse informato con successo i primi 50 anni della vita nazionale e fosse stato alla base del progresso dell'unione. Non del tutto paradossalmente la sua analisi, da uomo del Sud, rimuoveva dalla ricostruzione lo scottante tema della schiavitù e delle sue conseguenze di lungo periodo. Tuttavia, continuava lo studioso di Princeton, negli ultimi anni erano emersi errori, aporie, difetti che stavano mettendo in crisi l'esperimento democratico. Per certi versi, la sua argomentazione riprendeva i temi cari al nascente movimento progressista, in particolare le critiche all'ottocentesco "stato delle corti e dei partiti"¹⁹: corruzione politica, fallimento del principio di rappresentanza ad opera di boss corrotti e irresponsabili, partiti che esprimevano interessi particolari, locali senza una visione generale e che ostacolavano l'emergere di movimenti di opinione, i conflitti fra interessi e forze sociali che impedivano di intravedere un principio di coesione.

Secondo Wilson, per gli americani la democrazia era un principio vitale, non semplicemente una forma di governo, ma era stata sottovalutata l'importanza di curare i dettagli, la necessità di una combinazione positiva di efficienza e purezza nell'azione di governo. L'errore di fondo, dunque, era stato quello di ritenere che l'efficienza si dovesse declinare in un modo nel sistema monarchico e in un altro nei governi democratici. E quindi che in una democrazia si potesse fare a meno di un'amministrazione competente e meritocratica o di un corpo diplomatico esperto, che non fosse necessario rendere direttamente responsabili i sindaci o i governatori, sottovalutando così le debolezze e le aporie del sistema stesso.

¹⁹ La definizione è di S. SKOWRONEK, *Building a New American State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

I principi per i quali gli americani avevano combattuto rischiavano adesso di mettere in pericolo gli Stati Uniti all'interno di un mondo sempre più competitivo che impediva loro di rimanere neutrali. Il principio di self-government, di parcellizzazione del potere, della sovranità del popolo, che aveva portato, a livello locale, alla scelta del sistema elettivo pure per le cariche amministrative, non poteva essere disgiunto dalla necessità di fare i conti con una realtà che imponeva di tener presente, anche nella cosa pubblica, la questione dell'efficienza. La quale assumeva una valenza diversa dai vituperati modelli europei proprio perché si sarebbe inserita in un sistema rappresentativo e basato sul sistema di *checks and balances* che avrebbe arginato la pulsione a sottrarsi al controllo democratico.

Per Wilson, infine, leadership e organizzazione competente stavano diventando imperativi e il senso pratico degli americani prima o poi avrebbe portato al convincimento circa la loro necessità e inevitabilità anche perché l'intero mondo era già diventato un solo vicinato: ciascuna parte il vicino dell'altra. Nessuna nazione poteva rimanere o ritenersi isolata e gli Stati Uniti, che avessero o meno interessi materiali in gioco, dovevano svolgere la loro parte e possibilmente assumere un ruolo di guida soprattutto nei riguardi di un est che si stava aprendo ai processi di modernizzazione occidentali. Dovere degli Stati Uniti era governare questa apertura «in the interest of liberty».

Nel 1908, William Allen, scienziato sociale e *social worker*, nel suo *Efficient Democracy*, pose il problema non solo dell'efficienza nell'azione di governo, ma dell'efficienza dei singoli individui e della necessità di sostituirlo a un valore di tipo etico-morale come quello di «goodness». Se lo stato, come aveva detto Commons, non era una «entity», ma un «process», allora l'efficienza come criterio di governo e di azione sociale avrebbe potuto imporsi se esso fosse stato principio d'ordine della società in tutte le sue articolazioni. Per Allen, infatti, non era solo il governo a dover sostituire il principio di *efficiency* a quello del *good government*, ma anche il cittadino avrebbe dovuto conformare la sua azione su criteri oggettivi e misurabili. Il concetto di *goodness* era discrezionale e non costituiva garanzia sufficiente di un'azione efficace di go-

verno o di leadership, mentre la *efficiency* poteva essere “misurata”, implicava desiderio di conoscenza, ricerca, comparazione, classificazione. In quanto strumento di conoscenza, poteva qualificare, non indebolire la democrazia, perché la sua applicazione avrebbe migliorato le relazioni sociali e individuali.

Proprio perché la democrazia era più di una forma di governo, come aveva sostenuto Wilson e ripeterà John Dewey, ma era invece un modo di vita associativa, l'efficienza doveva essere soprattutto una *social efficiency*, interpretata quindi non tanto in termini economici o amministrativi, o come equivalente di welfare²⁰, ma come «capacity to share in the give and take of experience», secondo le parole di Dewey, come strumento che permetteva una socializzazione del governo, visto non come esercizio di potere, ma come amministrazione della cosa pubblica²¹. Affrontare il tema della *social efficiency*, però, prima ancora che riguardare l'individuazione di uno strumento (lo stato), significava indagare i motivi profondi che avevano portato alla dissoluzione dei legami comunitari e soprattutto quei processi di trasformazione capitalistica che ne erano alla base, come avevano già messo in luce Henry George e Henry Demarest Lloyd.

Una questione, questa, che alla vigilia della Prima Guerra mondiale, il sociologo Albion Small così riassumeva: «The social problem of the twentieth century is whether the civilized nations can restore themselves to sanity after their nineteenth-century aberrations of individualism and capitalism»²². Small, utilizzando un dispositivo narrativo che sarebbe potuto apparire come un semplice esercizio accademico (ipotizzava di trovarsi di fronte alla sfida che aveva riguardato i padri pellegrini sul *Mayflower*; cioè stabilire i fondamenti di una nuova comunità), delineava uno schema basato su 15 punti con lo scopo, come osservava, non di offrire «a vision of social righteousness, or a vision of social justice, or a vision of social reform». Se lo avesse

²⁰ Vedi ad esempio L.D. BRANDEIS, *The Road to Social Efficiency*, «Outlook», 10 luglio 1911, p. 291, che invocava l'adozione di misure contro la disoccupazione e gli infortuni sul lavoro; contro questa interpretazione considerata “idealistic” cfr l'editoriale, *Social Efficiency*, «The Independent», 16 novembre 1911, p. 1103.

²¹ R. WESTBROOK, *John Dewey and the American Democracy*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

²² A.W. SMALL, *A Vision of Social Efficiency*, «The American Journal of Sociology», 4, 29/1914, p. 440.

fatto avrebbe potuto essere sospettato di sentimentalismo. Invece aveva preso in considerazione «the literal business in which humanity is engaged [...] This central and circumferential business of transforming all the resources of the world into the highest grade of physical, mental, and moral persons evolvable out of the given elements. I have been enumerating some of the basic requirements of efficiency in this business»²³. Fra i criteri considerati vi erano: le energie fisiche e le opportunità morali necessarie per una «*community undertaking*»; il tenere conto di un processo che non riguardava solo l'esistente ma le generazioni future; le risorse da considerare come un *trust* amministrato dalla comunità «as an endowment for the *human* process in which the enterprise finds its ultimate expression»; i sistemi di controllo intesi come flessibili ed adattabili; l'assenza di «arbitrary limitations upon the freedom of each normal adult member of the community to exercise his abilities in promotion of the enterprise»; le forme di «disciplinary constraints» per quelle persone che, per loro volontà, si sarebbero dimostrate «unfit» e, invece, quelle di sostegno o di ricollocamento per coloro che per «misfortune», «are only slightly or not at all able to contribute to the common enterprise»²⁴.

Quest'ultimi due criteri, in particolare, risentivano dell'influenza di un darwinismo sociale che, sulla base della distinzione fra *fit* e *unfit*, in realtà finiva per introdurre vecchie e nuove linee di separazione e gerarchizzazione all'interno della comunità che si voleva ricostruire. Non è possibile in questa sede approfondire il tema, ma qui si situava l'elemento di contraddizione più rilevante del concetto di *social efficiency* e i suoi esiti più problematici. La ricerca di una *social efficiency* finiva per avallare politiche di esclusione nei confronti soprattutto dei soggetti più vulnerabili e considerati meno «adatti»: nativi americani, immigrati, donne povere, afroamericani e minoranze etniche. Più precisamente, legittimava ipotesi di ricostruzioni comunitarie che implicavano politiche assimilazioniste o di «igiene sociale», alimentando e rafforzando gerarchie sociali, razziali e di genere. Un insieme di riflessioni, pratiche e politiche pub-

²³ *Ivi*, p. 439.

²⁴ *Ivi*, pp. 435-38.

bliche, portate avanti soprattutto dalle *social workers*, molte di esse formate nell'ambito progressista; un fardello che avrebbe finito per ipotecare lo stesso progetto *liberal* di coniugare democrazia, giustizia sociale ed efficienza²⁵.

Per tornare a Small, il principio di *social efficiency* avrebbe potuto informare le nuove relazioni sociali a patto di scongiurare «four functional fallacies»:

First: the fallacy of treating capital as though it were an active agent in human processes, and of crediting income to the personal representatives of capital irrespective of their actual share in human service.

Second: The fallacy of excluding the vast majority of the active workers in capitalistic industries from representation in control of the businesses in which they function.

Third: The fallacy of incorporating the fallacious capitalistic principle, thus promoting the legal person to an artificial advantage over natural persons.

Fourth: The fallacy of a system of inheritance which assigns the powers and privileges of incorporated capital to sentimentally designated individuals, instead of reserving their benefits primarily to the actively functioning agents of society²⁶.

Small sembrava avanzare una critica a un «incorporated capital» che, se non regolato dal *social process*, avrebbe creato disordine e inefficienza perchè «efficiency in living involves as a minimum the utmost correlation of human powers in endeavour after those concerted social achievements which prove by experience to do most toward placing physical resources at the disposal of all the world's people»²⁷. E continuava: «Perhaps the next generation will have learned that capitalism is not the Utopia in which everyone may eat his cake and have it too. In another fifty years it may have been discovered that capitalism is a merger of famine and lottery. The majority pay for cakes they do not get, and the surplus provides prizes for the minority»²⁸.

Paradossalmente, la risposta alle obiezioni di Small sembrava provenire proprio da quel mondo corporate in cui il concetto di efficienza cominciava ad essere declinato non solo in termini «tecnici», ma sempre più in termini sociali, tanto da volersi imporre come strumento normativo delle relazioni politiche e sociali. Small scriveva ne-

²⁵ Per un approccio anche di tipo comparativo cfr. A. KESSLER-HARRIS – M. VAUDAGNA (eds), *Democracy and Social Rights in the "two West"*, Torino, Otto Editore, 2009.

²⁶ A.W. SMALL, *A Vision of Social Efficiency*, pp. 440-41.

²⁷ *Ivi*, p. 442.

²⁸ *Ivi*, p. 444.

gli anni di costruzione di quel modello fordista che avrebbe segnato non solo l'organizzazione di fabbrica, ma l'insieme dei rapporti politici e sociali in una società a capitalismo avanzato. In quegli anni il concetto di *scientific management*, elaborato da Frederick Taylor in *The Principles of Scientific Management* del 1911, cominciò a uscire dalle fabbriche per entrare nella discussione pubblica e scientifica ed estendersi alla società nel suo complesso. Morris L. Cooke, ingegnere e scienziato sociale che nel 1911 era stato fra i fondatori della Taylor Society – la società che aveva l'obiettivo di diffondere i nuovi principi di organizzazione sociale e manageriale – scriveva: «What we want in any industrial or other establishment, if we are to reach the highest point in productivity, is to have every individual use his or her highest powers to the best advantage. This is the final goal of scientific management. It is the goal both for the individual and for society». Considerando la fabbrica (o la società) come un sistema funzionale in cui «we are all workers from the president of the company to the office-boy and the porter», l'applicazione dei principi dello scientific management permetteva allo stesso tempo «the individualizing of the workers» e il loro far parte di un sistema integrato. Da questo punto di vista, continuava Cooke:

Functional management leads ultimately to the democratization of our industries. Whether it be in the city or in the state or in the nation, we are finding out that democracy will not work with a few men controlling all operations, no matter how competent, farsighted, and amiable the few may be. Democracy in government means not only the rule of the people but the participation by the people in their government²⁹.

Non casualmente Herbert Croly, uno degli esponenti più importanti del movimento progressista e fondatore, nel 1914, della rivista *The New Republic*, nel suo *The Promise of American Life* del 1909, aveva sostenuto che «the specialized organization of American industry, politics, and labor, and the increasingly severe special discipline imposed upon the individual, are not to be considered as evils. On the contrary, they are indications of greater practical efficiency, and they contain a promise of individual moral and intellectual emancipation». La soluzione ai nuovi problemi

²⁹ M.L. COOKE, *The Spirit and Social Significance of Scientific Management*, «Journal of Political Economy», 6, 21/1913, pp. 481-493.

della società americana non poteva essere un ritorno a una «earlier instinctive homogeneity of the American nation»³⁰. Come aveva già detto Commons, quella presunta omogeneità era scomparsa e non sarebbe ritornata. Occorreva invece rinvigorire il «democratic social ideal» e individuare un «constructive ideal» che non poteva che basarsi su una organizzazione efficiente, in grado di ricomporre le diverse forme associative proprie del contesto democratico. Da qui la necessità di accentramento di poteri a livello federale come argine nei confronti degli *special interests*.

La *social efficiency*, così, diventava soprattutto amministrazione, terreno di ricomposizione degli interessi sociali attraverso l'azione positiva dello stato, inteso come articolazione della società. Un tema, questo, che era al centro del dibattito atlantico che stava riguardando le diverse anime del liberalismo, dal più noto *new liberalism* inglese al liberalismo “atlantico” dell'italiano Francesco Saverio Nitti che definiva lo stato come un organo della società³¹. Nel 1914 Croly poteva così affermare che la “progressive democracy” non era altro che l'aumento dell'autorità amministrativa e dell'efficienza. L'amministrazione poteva essere rafforzata e non entrare in rotta di collisione con la democrazia perché la sua base di legittimazione era la scienza e la sua forma organizzativa rispettosa dei principi democratici per quel che riguardava le strutture, le forme di reclutamento, i comportamenti e gli ideali³².

Più rilevante è, a mio avviso, il fatto che, così articolato, il principio di efficienza diveniva funzionale a un processo di rafforzamento dello stato che poteva mettere da parte la questione della sovranità, pura astrazione per scienziati politici della nuova generazione come Arthur Bentley³³, perché concepito come «a great 'going concern'», per riprendere Commons, un'impresa florida che cresceva e si ampliava man mano che la società cresceva e diventava più complessa. Non bisognava “temere” lo stato, perché ciò che era stato fonte di divisione e di conflitto di classe in Europa, negli Stati

³⁰ H. CROLY, *The Promise of American Life* (1909), New York, E.P. Dutton, 1963, p. 139.

³¹ M. CENTO, *Tra capitalismo e amministrazione: il liberalismo atlantico di Francesco Saverio Nitti*, Bologna, Il Mulino, 2017; M. STEARS, *Progressives, Pluralists, and the Problems of the State: Ideologies of Reform in the United States and Britain, 1909-1926*, New York, Oxford University Press, 2006.

³² H. CROLY, *Progressive Democracy*, New York, Macmillan, 1914.

³³ A. BENTLEY, *The Process of Government*, New York, Macmillan, 1908.

Uniti, in cui non aveva avuto luogo il conflittuale passaggio dal vecchio ordine feudale al nuovo, diventava «matters of unanimous agreement»³⁴.

3. Il principio di efficienza tra amministrazione e *scientific management*

La riflessione progressista statunitense, quindi, poteva con agio porre la questione dello stato senza incorrere nel rischio di “snaturare” il discorso eccezionalista che o lo negava o lo incapsulava in un supposto “modello europeo” da rifiutare. Lo stato era appunto una «going concern», un’impresa avviata e come tale ciò che rilevava non era tanto la natura e la fonte del suo potere (che rimaneva saldamente nelle mani “del popolo” o meglio del “potere sociale”), bensì la sua efficienza, la distribuzione e delega di potere, i modi diversi di articolazione e funzionamento del potere stesso. Soprattutto, ciò che importava, in una società democratica complessa, era la sua capacità di raccordare ed esprimere il *common good*, affermare gli interessi generali contro gli interessi particolari, fossero essi quelli del partito, dell’impresa, dei sindacati o dei gruppi di interesse.

Insomma come affermò John R. Commons, lo stato consisteva fondamentalmente negli “officials in action”. Come dirà più avanti, «lo stato [...] non è che uno dei molti tipi possibili di struttura organizzata, e le norme sovrane non sono che l’espressione di una volontà collettiva con ambiti molto ampi». E continuava, «Lo Stato non è né “il popolo”, né ciò che è “pubblico”: lo Stato è l’insieme delle norme osservate dai funzionari pubblici nel passato e nel presente»³⁵.

Frank Goodnow, nel 1900³⁶, aveva individuato un nodo chiave nella necessità di comprendere in che modo si strutturava il nesso fra «expression» ed «execution» della volontà statale; si potrebbe dire, con Commons, il nesso fra espressione delle norme e la sua osservanza da parte dei funzionari pubblici, il modo in cui esse erano soggette

³⁴ A. SHAW, *Political Problems of American Development*, New York, The Columbia University Press, 1907, p. 22.

³⁵ J.R. COMMONS, *I fondamenti giuridici del capitalismo* (1924), Bologna, Il Mulino, 1981, p. 183 e 227. Il volume riprende in maniera più sistematica le riflessioni che Commons stava elaborando dagli inizi del secolo.

³⁶ F. GOODNOW, *Politics and Administration. A Study in Government*, New York, Macmillan, 1900.

alla volontà/capacità di applicazione. Per Goodnow, uno dei primi studiosi dell'amministrazione negli Stati Uniti, la distinzione era tutt'altro che semplice da individuare in un contesto, come quello costituzionale statunitense, basato sul principio della separazione dei poteri. Per lo studioso americano, la struttura federale e la parcellizzazione dei poteri faceva sì che la volontà dello stato fosse espressa, a seconda delle questioni, da organi differenti (e quindi risultava tutt'altro che univoca, ma anzi intrinsecamente segnata dal pluralismo se non dal conflitto). Da questo punto di vista, l'espressione «execution of the will of the state» non necessariamente implicava un rafforzamento dell'esecutivo, perché altre istituzioni, a partire dai tribunali e dalle altre articolazioni dello stato federale, potevano svolgere un ruolo attivo e altrettanto decisivo³⁷. Tuttavia, per Goodnow, il primo passo da compiere, perché si dispiegasse un'efficiente volontà dello stato, era sottrarre l'amministrazione al sistema dei partiti che, nella struttura ottocentesca di separazione dei poteri e di *spoils system*, si erano assunti il compito di armonizzare politica e amministrazione. L'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa³⁸ potevano essere garantite solo grazie a un ragionevole accentramento delle funzioni amministrative e a una maggiore responsabilità di governo, secondo criteri di razionalità e competenza. Per Goodnow, come per gli altri scienziati sociali progressisti, l'amministrazione doveva essere «taken out of politics» e bisogna introdurre criteri meritocratici propri di un sistema di *civil service*. Soltanto in questo modo era possibile ripristinare l'equilibrio e l'armonizzazione tra espressione ed esecuzione della volontà dello stato³⁹.

Goodnow, dunque, esemplificava l'approdo di una riflessione che, preoccupandosi di rendere efficienti e fluidi i meccanismi della decisione politica, legittimava sul piano concreto dell'azione politica e amministrativa il nuovo ruolo positivo di regolazione sociale dello stato, e soprattutto lo spostamento del bilanciamento politico dagli stati al governo federale, dal legislativo all'esecutivo e alle nuove strutture amministrative, come ad esempio le «regulatory commissions» prima e le agenzie federali

³⁷ *Ivi*, p. 16-17.

³⁸ *Ivi*, p. 25.

³⁹ *Ivi*, p. 260.

poi. La creazione nel 1910 del *Milwaukee Bureau of Economy and Efficiency*, grazie all'azione di John R. Commons, diveniva un esempio della possibilità di coniugare democrazia ed efficienza, azione amministrativa e ricerca sociale. L'idea innovativa era quella di creare un "public bureau", cioè non un'articolazione dell'amministrazione municipale (che come tale poteva soggiacere agli interessi partitici), ma una *special commission* che cooperava e agiva in sintonia con altri soggetti presenti nel contesto municipale e in primis le associazioni e i gruppi civici⁴⁰. Un'innovazione che si inserì, dentro le politiche municipali, all'interno del cosiddetto «city-planning scheme», come nel caso di Chicago dove ebbe un ruolo chiave lo scienziato politico Charles Merriam. Nel 1913 Merriam metteva in luce come il lavoro di inchiesta, svolto su temi come sviluppo urbano, trasporti, edilizia, parchi pubblici, costringeva «the community to think of itself and of the possibility of regulating by common action at least the physical outlines of the city»⁴¹.

Non è casuale, a mio avviso, che l'efficienza, come principio di legittimazione dello stato e delle sue articolazioni amministrative, fosse sostenuto anche da chi, come le associazioni di donne criticavano la democrazia americana e i suoi meccanismi di esclusione. L'efficienza permetteva, come si è accennato sopra, di spostare l'asse del discorso dal nodo della sovranità a quello dell'amministrazione, da un ordine politico basato sul principio di rappresentanza e obbligazione, a uno in cui i confini tra ordine sociale e ordine politico si facevano più sfumati perché il tema vero era quello della funzionalità del sistema stesso. Non del tutto paradossalmente, quindi, questo scivolamento del dispositivo discorsivo contribuiva se non a rimuovere, certo a marginalizzare la questione della rappresentanza politica e del vulnus inflitto alla democrazia americana per i meccanismi di esclusione basati su razza, genere ed etnia. L'inclusione diveniva, semmai, di tipo funzionale, legata alle istanze sociali e agli interessi organizzati, propri di una società composta da "individui collettivi" (corporations, sindacati,

⁴⁰ J.E. TREVELEN, *The Milwaukee Bureau of Economy and Efficiency*, «The Annals of the American Academy of Political and Social Science», 41, May 1912, pp. 270-278.

⁴¹ C.E. MERRIAM, *Outlook for Social Politics in the United States*, «American Journal of Sociology», 5, 18/1913, p. 679.

associazioni civiche, gruppi di interesse) e veicolata attraverso i meccanismi amministrativi che erano alla base della decisione politica, soprattutto a livello locale e statale. All'interno di tale contesto, soprattutto le donne bianche di classe media, potevano trovare un loro spazio di azione e di soggettivazione. La cooptazione dei *women's club* nei processi decisionali a livello municipale o nell'implementazione delle politiche urbane rappresentava un esempio degli spazi di flessibilità che si potevano aprire⁴². Non casualmente, Charles Merriam, nel suo *American Political Ideas*, poté considerare il femminismo, assieme a industrialismo e urbanesimo, come una delle grandi forze sociali della fine dell'800, anche se riteneva l'industrialismo quello più rilevante. Lo era, il femminismo, in quanto capacità di influenza delle donne in quello che definiva come «the socializing of the government» – vale a dire nell'estensione delle funzioni di governo a quei settori di welfare che erano stati ambito privilegiato delle associazioni filantropiche e caritatevoli⁴³.

Questo tentativo di tenere assieme *social, political e administrative efficiency* che contraddistinse la riflessione progressista di inizio secolo trovò un punto di snodo nella Prima guerra mondiale che mise alla prova e sfidò la fiducia razionalista dell'ordine progressista.

Da un lato, la mobilitazione bellica rafforzava la necessità di ribadire il nesso democrazia-efficienza, prendendo le distanze da quel modello tedesco che pure aveva costituito un punto di riferimento sia a livello municipale sia a livello federale⁴⁴. «Is democracy a failure?», si chiedeva W.A. Baldwin, e continuava: «We Americans are not yet ready to give up democracy, at least as an ideal, and we are inclined to insist

⁴² E. CLEMENS, *The People's Lobby*, Chicago, Chicago University Press, 1997; R. MUNCY, *Creating a Female Dominion in American Reform, 1890-1935*, New York, Oxford University Press, 1994; M. FLANAGAN, *Seeing with Their Hearts: Chicago Women and the Vision of the Good City, 1871-1933*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

⁴³ C. MERRIAM, *American Political Ideas*, New York, Macmillan, 1920. In modo del tutto innovativo Merriam dedicò l'intero cap. 3 al tema dei diritti delle donne e delle lotte per la cittadinanza come parte integrante della riflessione politica statunitense.

⁴⁴ Vedi ad esempio gli articoli pubblicati su «The Independent» in collaborazione con il *National Institute of Efficiency* e la *Efficiency Society* fra il 1917 e il 1918. Cfr. tra gli altri, E.E. PURINTON, *National Efficiency: Winning the War*, «The Independent», 93,16/1918, p. 275.

upon having both democracy and efficiency»⁴⁵. La risposta si incentrava sulla necessità di investire nell'istruzione, perché in un contesto democratico, l'efficienza «must be individual, not uniform. It must be continually changing for each individual»⁴⁶. Contro il modello tedesco, efficiente ma certamente non democratico, la via democratica passava 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»⁴⁷.

Dall'altra parte, proprio negli anni di mobilitazione bellica, il concetto di *social efficiency*, come si è accennato sopra, rivelava ciò che fino a quel momento era implicito o reso chiaro solo nei confronti dei soggetti *unfit*, provenienti dai paesi centro e latinoamericani, afroamericani e immigrati provenienti dall'Europa sud-orientale. Il Committee on Public Information, creato da Woodrow Wilson nel 1917 e guidato dal giornalista progressista George Creel, il cui obiettivo era quello di “costruire” una opinione pubblica in grado di recepire e diffondere gli ideali democratici alla base dell'entrata in guerra, divenne strumento di controllo e repressione nei confronti dei soggetti *unfit* – immigrati, afroamericani – ma anche sindacati “irresponsabili”, pacifiste⁴⁸. *Efficiency*, nei loro confronti, era esercizio puro del dominio e del controllo sociale, non amministrazione, né tanto meno «socializing of the government». D'altra parte, come sostenne Charles A. Ellwood, «there are movements [...] in all democratic countries toward absolute social equality and absolute social liberty – known as “egalitarianism” and “anarchism” – but these should not be confused with democracy [...] they are menaces of democracy, for they both negate social control». Una soluzione democratica al problema razziale non significava concedere ai neri «absolute freedom from social constraints, or absolute equality with the whites, regardless of individual fitness», ma avviare un processo di negoziazione, «through free discussion» per raggiungere

⁴⁵ W.A. BALDWIN, *Democracy Versus Efficiency As an Aim in Education*, «The Journal of Education», 85, 23/1917, p. 621.

⁴⁶ *Ivi*, p. 623.

⁴⁷ H.B. DRURY, *Democracy as a Factor in Industrial Efficiency*, «The Annals of the American Academy of Political and Social Science», 65/1916, p. 26.

⁴⁸ H.H. GOWEN, *American Liberty and Social Efficiency*, «The North American Review», 1, 208/1918, p. 251.

un «harmonious adjustment and mutual welfare of both races»⁴⁹. Un processo deliberativo che, facendo prevalere un procedimento pragmatico e funzionale, evitava la questione del potere e delle sue asimmetrie. Come sosterranno i senatori e deputati democratici del sud che firmeranno nel 1956 il manifesto contro la sentenza Brown dell'anno precedente, la segregazione razziale aveva garantito l'armonia e il mutuo benessere di bianchi e neri.

In realtà, l'emergenza bellica prima e il fallimento del progetto wilsoniano poi, finirono per favorire la diffusione di riflessioni come quelle di Walter Lippmann o di Edward Bernays che mettevano l'accento sul fallimento della democrazia e dell'idea progressista del *rational public*. L'efficienza politica, legata a una visione carismatica della leadership, come per esempio si ritrovava in Lippmann, non abbandonava l'idea dell'expertise e della scienza come fonte di legittimazione dell'azione di governo, ma non veniva più legata all'idea di un ordine che si fondava sulla costruzione del *democratic public* che il concetto di *social efficiency* implicava, vale a dire di una cittadinanza competente e consapevole, l'unica in grado di porre degli argini agli abusi del potere pubblico e privato.

È questa divaricazione che a mio avviso favorì una visione dell'efficienza che vedeva nello stato non tanto il soggetto agente, in quanto espressione del *common good*, ma tutt'al più un'arena di compensazione per i conflitti e le dinamiche che si strutturavano tutte all'interno della sfera economica. Nel 1920, il filosofo W.H. Sheldon ribadiva come il tradizionale concetto di democrazia «once stood for the freedom of the individual to life and pursuit of happiness» aveva lasciato il posto ad uno basato sulla centralità dei soggetti collettivi. Proprio per questo – e il riferimento era alla grande ondata di scioperi che iniziarono con quello dei poliziotti di Boston nel 1919 per estendersi all'intera nazione – bisognava affermare quella che doveva essere «the central idea of American democracy today: all must work or the advantage of the nation as a whole». Questo stava portando all'accentramento di poteri nel governo federale e al primato della «socialità» sull'individuo. Per Sheldon, «our one-sided democracy, with

⁴⁹ C.A. ELLWOOD, *Democracy and Social Conditions in the United States*, «International Journal of Ethics», 4, 28/1918, pp. 499-514.

its adoration of the social nexus, has led us to sacrifice our philosophic birthright to the fashions of the hour». Bisognava individuare un meccanismo di mediazione fra i due estremi, «the exclusive individualism» e una «exclusive sociality (that modern vice)». In questo contesto, lo stato doveva tornare a essere «the umpire of all disputes, the last court of appeal ... [the] practical ultimate»⁵⁰. Semmai, secondo altri, se bisognava parlare di stato allora occorreva esaltarne la natura positiva in quanto “potere creativo” di servizi e strutture per il bene della società⁵¹.

Per Lippmann, la soluzione alla crisi della democrazia risiedeva nella necessità di separare la questione del consenso da quella dell'accentramento dei processi decisionali nelle mani di esperti, di un'élite di amministratori. A suo avviso, infatti, l'errore della teoria democratica tradizionale era stato quello «di preoccuparsi dell'origine del governo piuttosto che delle procedure e dei risultati», della fonte del potere, basandosi sull'assunto, sbagliato, che l'uomo avrebbe affermato la sua «dignità sotto forma di leggi savie e di buon governo. Ma gli elettori non l'hanno manifestata, e così fatalmente il democratico è stato fatto apparire un po' sciocco dai duri realisti». Invece, se la dignità dell'individuo fosse legata non all'autogoverno, ma al tenore e alla qualità della vita, i criteri fondanti la democrazia sarebbero altri, legati alla capacità dello stato di verificare se una serie di standard minimi (alloggi, salari, libertà, istruzione, ecc.) fossero assicurati o meno. «Nella misura in cui questi criteri possono esser resi esatti e oggettivi, la decisione politica, che inevitabilmente spetta a relativamente poche persone, viene davvero messa in rapporto agli interessi degli individui». Il concetto di “volontà del popolo” era, come d'altronde aveva già sostenuto James Madison, pura finzione. Gli eletti potevano governare il popolo saggiamente, ma non governavano con l'attiva consultazione del popolo. Il governo democratico doveva essere ripensato nel senso di un «governo in larga misura a favore del popolo condotto da élite

⁵⁰ W.H. SHELDON, *Social Tyranny*, «The Philosophical Review», 2, 29/1920, pp. 135-144.

⁵¹ S.A. KORFF, *The Problem of Sovereignty*, «The American Political Science Review», 3, 17/1923, pp. 404-14.

responsabili e illuminate»⁵². Una teoria delle élite quindi, quella invocata da Lippmann, e che richiama, come è noto, quanto veniva espresso dalla cultura politica europea da Mosca a Pareto.

4. Conclusioni

Nel corso degli anni Venti, l'efficienza più che divenire strumento per riconfigurare la democrazia americana, sembrò il criterio per cercare di arginare le tensioni fra ordine sociale e ordine politico, per far prevalere un ordine sociale inteso soprattutto come ordine economico. Il concetto di *efficiency* divenne patrimonio degli scienziati sociali e degli ingegneri sociali che nello *scientific management*, nell'approccio tecnocratico esemplificato dalle ricerche finanziate dalla Rockefeller Foundation, dalla fondazione del *Social Science Research Council*, dal ruolo cruciale svolto da Herbert Hoover e dal *Research Committee on Social Trends*, come pure dall'impegno svolto dalla Taylor Society⁵³, individuavano il terreno per affrontare quelle che venivano considerate le vere sfide che la società statunitense doveva affrontare. L'obiettivo progressista di ricostruzione della "comunità" come pilastro dell'ordine politico non venne abbandonato del tutto, ma doveva essere funzionale a un ordine economico fondato sul primato delle corporation, perno della nuova ricerca di efficienza tecnica finalizzata alle esigenze del mondo industriale e non di controllo di soggetti "disordinati" per renderli veri cittadini come nella retorica progressista precedente la Prima guerra mondiale. Le logiche del sistema industriale presupponevano «an active co-operation between all producers, from the unskilled labor to the master mind which directs a huge industrial organization. Such active co-operation presupposes that everybody feels personally interested in the industrial economy». Questo avrebbe potuto significare anche l'avvio di una legislazione sociale contro i rischi sociali – disoccupazione, malattia, vecchiaia – come pure un investimento nell'istruzione in quanto tali misure

⁵² W. LIPPMANN, *L'opinione pubblica* (1920), Roma, Donzelli, 1999, pp. 315-16. Sulle posizioni di Lippmann e la recezione nel dibattito statunitense cfr. D. GREENBERG, *Lippmann vs. Mencken: Debating Democracy*, «Raritan», 2, 32/2012, p. 117 ss.

⁵³ P.D. REAGAN, *Designing a New America. The Origins of New Deal Planning, 1890-1943*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1999, p. 11.

venivano finalizzate a «to maintain industrial efficiency»⁵⁴.

Non vennero completamente abbandonate le posizioni di chi riteneva che si potesse continuare a riflettere sul tema della democrazia in una società complessa come nel caso di John Dewey⁵⁵ o di scienziati sociali che avevano anche avuto esperienze nel *social work*. Una di esse era Mary Van Kleeck che sosteneva che vi fosse un'analogia fra l'azione del *social work* e quello del *management* perchè il primo «starting with an interest on the individual, enlarge the field of their activities to give attention to institutions and organizations as a social problem», mentre gli ingegneri «starting with an interest in administration and structural organization are coming to see that the welfare of the individual is a test of management»⁵⁶.

Tuttavia, erano voci minoritarie all'interno di un panorama politico e intellettuale dominato da quello che Charles Merriam definiva come un problema di «cultural lag» fra l'enfasi sulle competenze tecnologiche e la cooperazione sociale⁵⁷. Non casualmente sarà proprio Merriam, più di altri, – per la sua capacità di intrecciare costantemente riflessione accademica e impegno pubblico e istituzionale – a cercare di rilanciare il nesso efficienza-democrazia negli anni Trenta e Quaranta all'interno di un nuovo ordine globale, aprendo così un nuovo capitolo di dibattito e di riflessione.

⁵⁴ J. HARRINGTON BOYD, *Permanence of the American Democracy*, «The American Journal of Sociology», 1, 30/1924, p. 19.

⁵⁵ J. DEWEY, *The Public and Its Problems* (1927), Chicago, Gateway Books, 1946.

⁵⁶ Citato in G. ALCHON, *Mary Van Kleeck and Social-Economic Planning*, «Journal of Policy History», 1, 3/1991, p. 6.

⁵⁷ D. REAGAN, *Designing a New America*, p. 24. Sulla biografia di Merriam, cfr. B.D. KARL, *Charles E. Merriam and the Study of Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1974.

