

Uno Stato debole? Il rapporto tra pubblico e privato negli Stati Uniti d'America.

Una prospettiva storico-istituzionale

LORENZO CASTELLANI

1. Introduzione

Nella storiografia tradizionale gli Stati Uniti d'America sono considerati l'emblema di uno Stato a bassa intensità¹. Per descriverne le caratteristiche si è parlato di *statelessness society*, una società senza Stato, caratterizzata da una forma statuale scarsamente centralizzata e penetrante. Secondo questo assunto l'ossatura della democrazia americana poggierebbe principalmente su principi come quelli della proprietà privata, della libera impresa, della *rule of law*, dei pesi e contrappesi costituzionali e del federalismo piuttosto che sull'organizzazione burocratica, sull'accentramento dei poteri pubblici e sulla penetrazione dello Stato nella società, caratteristiche generalmente attribuite agli Stati europei². Tuttavia, negli ultimi anni parte della letteratura storica e giuridica americana ha sottolineato come vi sia stato un progressivo rafforzamento del potere esecutivo centrale, soprattutto negli ultimi due decenni. I poteri del governo si

sarebbero accresciuti notevolmente tanto in termini di regolazione quanto di controllo nei confronti dei cittadini. A questo processo di espansione si aggiungerebbero anche i poteri di sorveglianza rafforzati per prevenire attacchi terroristici e la notevole quantità di denaro pubblico investito per finanziare un accresciuto interventismo militare³.

Nonostante queste osservazioni la percezione dominante dell'accademia rispetto allo Stato americano è rimasta quella sopra menzionata, con una impostazione classica che risente dell'influsso del passato nel descrivere uno Stato debole, incompleto, limitato nelle funzioni e nell'azione. Tuttavia, oggi, appare possibile riconsiderare il rapporto tra Stato e società negli Stati Uniti in prospettiva storica cercando da un lato di comprendere perché la posizione tradizionale si è assestata intorno all'idea di debole statualità e dall'altro mostrando come il paradigma dello Stato debole rischi di risultare un mito più che realtà. Per eseguire questa operazione appare particolarmente

utile la ricostruzione storica dello sviluppo del rapporto tra pubblico e privato nelle istituzioni degli Stati Uniti d'America dalla fondazione della Repubblica fino alla contemporaneità.

2. *Lo Stato debole: un problema storiografico*

Il "mito" di uno Stato americano debole è stato delineato da alcuni autori oramai classici che hanno incentrato sull'eccezionalismo del *self-government* il racconto delle istituzioni americane. Per questi motivi, legati al mito fondativo di una nuova repubblica in opposizione alla vecchia Europa, lo Stato americano sarebbe anche esso demarcato da una sua eccezionalità, caratterizzata da scarsa regolamentazione e basso livello di statualità.

Alexis de Tocqueville fu il primo ad enfatizzare l'eccezionalità di un sistema politico caratterizzato dall'individualismo, dall'associazionismo, dal localismo e dal decentramento amministrativo. Erano questi gli elementi su cui s'incentrava la diversità dello stato americano rispetto a quello Europeo, volto a mostrare caratteristiche opposte rispetto al primo. Per l'intellettuale francese il governo americano funzionava come una macchina invisibile, esisteva un ordinamento giuridico unitario ma la distinzione tra Stato e società risultava debole. Tutto ciò era determinato, nell'analisi tocquevilliana, dalla preminenza della sovranità popolare nell'ordine politico americano per cui «there society governs itself for itself». La storia degli Stati Uniti mostrava lo sviluppo di una società senza Stato, in cui il potere politico si manifestava attraverso il *self-government* democratico e

attraverso un sistema giuridico multilivello. L'analisi di Tocqueville non era priva di fondamento, ma come hanno notato taluni studiosi tendeva probabilmente a sottovalutare il potere pubblico negli Stati Uniti d'America⁴. Infatti, benché gran parte delle riflessioni del pensatore francese relative a democrazia e dispotismo abbiano ancora validità al tempo presente, diverso è stato l'andamento, rispetto alle sue previsioni, dello sviluppo dello Stato americano. Egli scriveva nel 1835:

the federal government of the United States is tending to get daily weaker; stage by stage it withdraws from public affairs, continually narrowing its sphere of action. Being naturally weak, it gives up even the appearance of strength⁵.

Non bisogna dimenticare che Tocqueville morirà due anni prima dello scoppio della guerra di secessione e molto lontano dalle due guerre mondiali in cui lo Stato americano mostrerà tutta la propria capacità organizzativa e rafforzerà enormemente il proprio processo di *state-building*⁶. Tuttavia, il pensiero tocquevilliano sullo Stato americano resta tutt'oggi notevolmente influente, specie per gli storici d'oltreoceano.

Hegel, invece, considerava lo Stato americano, in rapporto con gli Stati europei, come un complesso di istituzioni non completamente sviluppato. Il filosofo tedesco metteva in discussione che gli Stati Uniti fossero in definitiva un vero Stato: «The general object of the existence of this State is not fixed yet; for a real State and a real Government arise only after a distinction of classes has arisen»⁷. Nonostante sul finire del diciannovesimo secolo le trasformazioni socio-economiche accelerarono il processo di costruzione dello Stato americano⁸, la netta maggioranza degli studiosi rispondeva alla domanda posta dallo stori-

co dell'economia Werner Sombart «perché non esiste il Socialismo negli Stati Uniti?» trovando la risposta nell'antistatalismo che permeava la cultura politica americana⁹.

Nella sua critica ad Hegel, Karl Marx evidenziò come gli Stati Uniti d'America fossero «the most perfect example of the modern state»¹⁰. L'America del diciannovesimo secolo, agli occhi di Marx, si presentava come il tentativo più puro della borghesia di equilibrare democrazia e capitalismo all'interno di un unico ordine giuridico. Marx legava l'apparente assenza dello Stato alla democrazia e alla eguaglianza politica che si era instaurata nel nuovo continente. Qui, infatti, le istituzioni erano completamente libere dalle divisioni sociali che esistevano in Europa, prive delle scorie del feudalesimo del vecchio continente. In questo scenario Marx considerava l'America uno Stato fittizio che cercava di realizzare se stesso come pura società, animata da uno spontaneismo istituzionale diverso, nella forma e nello sviluppo, rispetto alla statualità europea. Tuttavia, secondo il padre del comunismo, sebbene differisse nell'organizzazione, il potere americano poggiava sugli stessi fondamenti di quello europeo. Contrariamente ad Hegel egli credeva che lo "Stato materiale" americano, quello reale, usasse gli stessi strumenti di coercizione europei come la proprietà privata e l'economia capitalista. Un'analisi più approfondita delle leggi, per Marx, determinava che seppur con forme diverse poteva rintracciarsi una continuità nel rapporto tra lo Stato in America e quello Europeo. Insomma la *statelessness* americana, sebbene diversa nelle forme di organizzazione del potere, risultava del tutto apparente e illusoria nella prospettiva marxiana¹¹.

Seppur da angolature differenti e giungendo a conclusioni divergenti tre pensatori come Tocqueville, Hegel e Marx contribuirono a rappresentare l'eccezionalismo americano. Tutti e tre notavano come una democrazia maggiormente sviluppata rispetto all'Europa, un apparato giuridico a supporto del capitalismo e la concentrazione a livello nazionale del potere invece che la centralizzazione a livello federale costituivano la grande anomalia che l'America presentava rispetto agli altri stati occidentali. Si affermò così, attraverso i pensatori europei del diciannovesimo secolo, l'idea degli Stati Uniti come società senza stato, unica nel suo genere. Un'idea destinata ad avere lunga durata e ad influenzare anche generazioni di studiosi americani.

Questa interpretazione condizionava ancora, nel ventesimo secolo, storici come Arthur M. Schlesinger, Daniel J. Boorstin e Louis Hartz, che scrissero sulla storia delle istituzioni e lo sviluppo politico statunitense tra gli anni cinquanta e ottanta del novecento. Essi rimasero il racconto nazionale dell'eccezionalità americana mettendo in luce la persistente prevalenza della società sulla politica, dell'azione individuale su quella collettiva, e della competizione tra privati sulla regolazione pubblica e la direzione da parte della burocrazia statale. Il riaffermarsi di questo paradigma nel secondo dopo guerra comportò che il concetto storiografico di Stato debole non venne più messo in discussione lasciando inabissare, fino quasi a scomparire, studi sullo Stato americano con una interpretazione differente da quella che si era affermata. Questo nonostante la storia americana dell'ultimo secolo sia caratterizzata da periodi di notevole interventismo governativo sia in termini economici che governativi. Tuttavia,

questi interventi vennero considerati da uno storico come Schlesinger come privi di qualsiasi convinzione dottrinarica o volontà di costruire una qualche forma di statualità maggiormente accentuata ed esclusivamente legati alla necessità di fronteggiare le emergenze poste dai diversi momenti storici¹².

Da ultimo, sul finire del ventesimo secolo il mito dello Stato debole americano sembra essere stato rinvigorito dalle riforme neo-liberali di privatizzazione, deregulation e liberalizzazione intraprese tra la fine degli anni settanta e i primi anni duemila. Nonostante un fiorente dibattito accademico sul ruolo dello Stato promosso da studiosi come la sociologa della storia Theda Skocpol e lo scienziato politico Stephen Skowronek, il mito dello Stato debole è rimasto in piedi. Il moderno Stato americano, infatti, è ancora descritto come "eccezionale", "incompleto", "riluttante", "diviso" e riflette ancora del perimetro analitico tracciato dai teorici delle scienze sociali del diciannovesimo secolo¹³. Lo Stato americano continua ad essere considerato nei lavori storicamente e teoricamente più influenti come un *"patchwork"*, *"a hapeless giant"*, *"a weakened spring"*, *"an incomplete conquest"*, ovvero come un anacronismo che, però, ne denota l'eccezionalità rispetto agli altri apparati pubblici occidentali¹⁴.

Oppure viene descritto, secondo altra interpretazione, ponendo l'enfasi sulla democrazia popolare, sull'azione collettiva, sul benessere diffuso e sulla proliferazione dei diritti che hanno caratterizzato la società americana e il suo rapporto con il potere pubblico. Grande rilievo viene dato ai grandi episodi di attivismo governativo della storia americana come il *New Deal*, la *Great Society* ed il movimento per i diritti civili. La

storia viene letta in questo caso come una forte contrapposizione tra il pubblico ed il privato, sottolineando come il primo abbia cercato di resistere alle pressioni dei potenti e resilienti interessi dei privati¹⁵. Se l'interpretazione dominante sconta il problema di leggere la storia dello Stato americano eccessivamente dal lato del privato, questa alternativa mostra il limite opposto, cioè concentrare tutta la storia statale esclusivamente sul versante democratico e dei diritti sociali.

Tra la fine del ventesimo e l'inizio del ventunesimo secolo si è però riaperto il dibattito storiografico sulla presuppunta debolezza dello Stato americano e si è fatto strada un certo revisionismo. A partire dagli anni ottanta un numero rilevante di accademici si è mosso nell'investigare il potere e le politiche dello Stato americano con una impostazione più aperta rispetto a quella del passato¹⁶. Negli ultimi anni, invece, un gruppo di accademici di ambito storico e politologico si è concentrato sullo sviluppo istituzionale americano in un'ottica imperiale in cui lo Stato americano è stato considerato come un leviatano globale¹⁷.

Il revisionismo più prolifico, in termini teorici e di ricerca storica, pare essere quello che ha riletto il ruolo dello Stato americano esaminandone la potenza dell'interventismo e delle redistribuzione tanto nelle fasi originarie della sua storia quanto nel suo sviluppo contemporaneo. La storia dell'organizzazione del potere pubblico è stata legata alla nascita e alla crescita di una potenza globale in termini economici, geo-politici e giuridici. A questo aspetto si aggiunge inoltre un percorso di sviluppo diverso rispetto agli Stati Europei – sviluppatasi verticalmente costruendo una burocrazia centralizzata – che si caratterizza per

la sua orizzontalità. Come scrive lo storico del diritto William J. Novak, ciò non significa che lo Stato orizzontale non mostri lunghi tentacoli: «the U.S. state is a leviathan, to begin with, a huge mass – or mess – with more than 89,000 separate units of government» e che una interpretazione maggiormente realista dovrebbe considerare:

an examination of the state in action rather than in theory, from the bottom up rather than the top down, taking account of the periphery as much as the center, horizontal organization as much as vertical consolidation, and the distribution, separation, and delegation of power as much as its centralization, rationalization, and integration¹⁸.

Prendendo in prestito un concetto dalla sociologia di Michael Mann si tratta dello sviluppo di un potere “infrastrutturale” che mostra la «state’s penetrative coordination of civil society from the ground up». Una capacità di estensione orizzontale che per Novak mostra tutta la propensione dello Stato americano ad estendersi, in forme diverse, ben oltre i propri confini¹⁹.

A seguito di queste considerazioni un numero considerevole di studiosi sembra essersi concentrato negli ultimi anni nell’opera di revisione storica in chiave realistico-pragmatica dello Stato americano.

Max Edling, ad esempio, ha riconfigurato la storia dello Stato americano intorno alla creazione di un forte Stato “fiscale-militare” sviluppando la sua analisi intorno al concetto individuato da Hannah Arendt secondo cui il vero obiettivo della Costituzione Americana non era quello di limitare ma creare maggiore potere, stabilendo e costituendo un centro di potere interamente nuovo. Uno stato debole poteva essere quello costruito sotto gli Articoli della Confederazione, un governo velocemente superato

a favore di un progetto di *State-building* più sostanzioso. Jerry Mashaw ha ricostruito lo sviluppo del diritto amministrativo americano mostrando come fin dai primi anni della repubblica fossero cresciute burocrazia federale e autorità amministrative di regolazione. Un fenomeno che gli storici del passato avevano attribuito, invece, soltanto al periodo che seguiva alla istituzione della Interstate Commerce Commission, creata nel 1887 per regolamentare il settore dei trasporti.

Richard John ha mostrato come non fosse storicamente dimostrato l’assunto dell’assenza di dirigismo da parte dello Stato americano nei primi anni della sua esistenza, alla fine del diciottesimo secolo, in nome del *laissez-faire*. Inoltre, a partire dalla metà del diciannovesimo secolo furono i governi degli Stati a promuovere e regolare le infrastrutture di comunicazione, la rete postale, i telegrafi e i telefoni. Richard White ha posto al centro della storia l’amministrazione pubblica americana, lo sviluppo militare e commerciale e l’espansione verso il West, con particolare riferimento alla questione indiana. Come dimostrano, inoltre, i lavori degli storici sociali e della cultura è lo Stato il principale attore nel regolare e promuovere politiche relative alla rimozione degli indiani, alla schiavitù, alle forme di segregazione razziale, etnica e religiosa. Queste non derivavano dalle politiche del *laissez-faire*, né da un potere pubblico riluttante o dalla tendenza all’autogoverno della società americana. Erano tutte questioni gestite direttamente ed esclusivamente dal potere statale²⁰.

Anche la formazione del potere fiscale e monetario è stata riconsiderata dalla storiografia. David Moss ha mostrato la lunga storia dell’attivismo regolamentare dello

Stato americano in materia di rischio assicurativo, mentre Michael L. Dauber ha documentato la medesima lunga storia di interventismo statale nella risoluzione delle emergenze nazionali e delle catastrofi naturali. Un gruppo di accademici formato da Christopher Howard, Jacob Hacker, Jennifer Klein, John Witt, e James Wooten ha studiato e riportato alla luce il potente effetto redistributivo del welfare americano, e in particolare delle assicurazioni pubbliche²¹.

Secondo Sheldon Wolin lo Stato americano ha sempre oscillato tra momenti di prevalenza del privato, quindi del libero mercato e della deregulation, e momenti di ritorno del pubblico, come il *New Deal* a fine anni trenta e i progetti della *Great Society* tra gli anni sessanta e settanta²². Nonostante la storiografia del novecento abbia sempre optato nel sottolineare il primo aspetto, il potere del governo degli Stati Uniti d'America nel regolare, ordinare, disciplinare e punire i propri cittadini non è mai stato tanto ampio quanto agli albori del ventunesimo secolo. Ciò ha originato ciò che lo stesso Wolin ha chiamato il paradosso del potere americano per cui nella contemporaneità "power is simultaneously concentrated and disaggregated"²³.

Come si può vedere da questa ricognizione storiografica esiste, dunque, lo spazio per una interpretazione maggiormente scevra da ideologie e che ponga lo Stato americano sotto una lente diversa rispetto ai paradigmi affermatesi nella analisi storica del diciannovesimo e ventesimo secolo.

3. *Pubblico e privato nelle istituzioni degli Stati Uniti d'America: quale rapporto?*

Una delle lenti che può essere adoperata per rileggere il ruolo storico dello Stato americano è certamente quella del rapporto tra istituzioni pubbliche e attori privati. Il potere dello Stato in America pare essere caratterizzato principalmente dalla volontà di indirizzare e utilizzare la sfera privata al fine di raggiungere i propri obiettivi. Si pensi, ad esempio, a quelle situazioni in cui il diritto pubblico viene di fatto implementato, ed eseguito, da soggetti privati: la *private prosecution*, le *nuisance law*, i *posse comitatus*²⁴ e la riscossione di imposte da parte dei privati. Dall'altro i poteri dello Stato sono stati devoluti e incorporati da soggetti privati al fine di promuovere espropriazioni di pubblica utilità al fine di realizzare infrastrutture come canali, ponti, autostrade e ferrovie. Inoltre, associazioni private come il *New York City's Committee of Fifteen*, l'*American Social Hygiene Association*, e l'*American Protective League* hanno giocato un ruolo ausiliario fondamentale nel rafforzamento del diritto penale, nella vigilanza sociale e nell'auto-difesa collettiva nel corso del ventesimo secolo.

Mentre in Europa lo Stato centrale ha monopolizzato il potere, la proprietà e le politiche per gran parte del ventesimo secolo, lo Stato americano ha distribuito poteri e beni pubblici al settore privato rafforzandone l'impatto pubblico, espandendone il ruolo regolatorio e giurisdizionale, e irrobustendo la legittimità dello stesso coinvolgendolo in un processo di *governance* condivisa con il corpo centrale dello Stato²⁵.

Questo almeno fino agli anni ottanta e novanta del ventesimo secolo quando una ondata di privatizzazioni investì prima il

mondo anglo-americano e successivamente, seppur in misura minore, quello europeo²⁶.

Ciò apre un spazio interpretativo nuovo volto a superare la dicotomia, espressa da gran parte della storiografia tradizionale, tra pubblico e privato, stato ed individuo, regolazione e mercato. Una interpretazione realista del rapporto pubblico-privato negli Stati Uniti d'America e del suo sviluppo appare ora possibile considerando queste due sfere non più come radicalmente opposte, ma convergenti nella pratica quotidiana di governo. Questa tesi è suffragata dal fatto che il potere pubblico in America si è distribuito tra una serie di gruppi, associazioni, organizzazioni e istituzioni che difficilmente possono essere classificate come interamente pubbliche o private. Ad esempio, rappresentano un ibrido tra *governance* pubblica e privata associazioni e istituzioni come l'*American Bar Association*, l'*American Medical Association*, *Fannie Mae*, l'*American Stock Exchange*, l'*American Farm Bureau*, la *Federal Reserve*, l'*Underwriters Laboratories*, l'*Ad Council*, l'*American Legion*, l'*American Red Cross*, lo *YMCA*, l'*East Bay Municipal Utility District* e la *National Rifle Association*. L'ambiguità nel classificare ognuna di queste organizzazioni come pubblica o privata mostra come i poteri, negli Stati Uniti d'America, siano stati distribuiti in forma ibrida e mai nettamente delimitata tra pubblico e privato. L'interazione socio-economico e politico-giuridico tra queste due sfere appare continua e coordinata più che dicotomica e di opposizione come invece descritta dalla vulgata comune²⁷.

Questa posizione è espressa, inoltre, da una serie di studi di storici del diritto intercorsi come Wesley Newcomb Hohfeld, Morris Cohen, Walton Hale Hamilton e

Robert Lee Hale. L'intento di questi studiosi era quello di decostruire il mito secondo il quale i diritti, la proprietà, il contratto e il mercato appartengano esclusivamente alla sfera privata e alla libertà individuale ad essi sottesa. Essi mostrano l'importante ruolo dello Stato, anche in America, nel rendere effettivi proprietà e contratti. Se la mano invisibile governava il mercato, la ben più visibile mano dello Stato lo strutturava in termini politico-giuridici. Robert Lee Hale nelle sue ricerche smascherava il potere pubblico che si celava dietro organizzazione e operazioni che in apparenza sembravano ricadere nella sfera del privato. Egli contestava che il ruolo dello Stato fosse sottovalutato, rispetto al mercato, quando si parlava della distribuzione del potere e del benessere nella storia americana²⁸.

Seguendo l'impostazione teorica e le ricerche di questi e altri studiosi americani è dunque possibile leggere il rapporto pubblico-privato in un'ottica diversa rispetto a quello della storiografia tradizionale sullo Stato americano che tende a rappresentare questa relazione come conflittuale o dicotomica. Al contrario, un'analisi storica approfondita e ripulita dalle ideologie ottocentesche mostra come pubblico e privato nella storia americana appaiano come alleati in grado di cooperare e come contro-poteri volti a bilanciarsi vicendevolmente.

4. *Poteri pubblici e privati nella storia degli Stati Uniti d'America*

Il primo studioso che si dedicò all'analisi del rapporto tra pubblico e privato fu Frederick William Maitland, giurista britannico che s'interessò prevalentemente delle isti-

tuzioni locali dell'impero inglese. Quello che Maitland trovò nella sua ricerca storica analizzando documenti sulle proprietà, sulle concessioni, sulle associazioni, le partecipazioni societaria e le loro regole fu che non esisteva una netta demarcazione tra pubblico e privato, ma un peculiare intreccio tra pubblico, privato e funzioni associative che derivavano direttamente dalla storia medievale. Se le tenute nobiliari (*manor*) e le società (*corporations*) sembravano assolutamente privati a prima vista, Maitland mostrava come queste avessero ampie responsabilità pubbliche che le venivano assegnate: dal mantenimento dell'ordine pubblico alla manutenzione delle strade e al bando degli appalti per i lavori pubblici²⁹. Allo stesso tempo istituzioni tradizionalmente pubbliche come le municipalità (*township*) che operavano frequentemente come enti semi-privati con proprietà indipendenti dallo Stato centrale e proprie *charter rights*. Le stesse corti avevano un'ambigua natura tra pubblico e privato. Come nota Maitland stesso:

Many of these courts had fallen into private hands [...], and the kings had freely given and sold the right of holding courts. To a great landowner this right was very profitable, it enabled him to keep his tenants in hand, and we must further remember that throughout the Middle Ages jurisdiction was a source of income – the lord of a court has a right to the numerous fines and forfeitures which arise out of the doing of justice³⁰.

Molti strumenti formalmente appannaggio dei privati, come le *private charters*, i diritti locali e le proprietà, venivano utilizzate per finalità pubbliche quali i servizi per il governo locale, la tassazione, la giustizia e l'ordine pubblico. Dunque molti strumenti nelle mani del privato, come le *private charters*, i diritti locali e le proprietà, venivano

utilizzate per finalità pubbliche quali i servizi per il governo locale, la tassazione, la giustizia e l'ordine pubblico.

Questa *governance* pubblica-privata venne trasposta anche nei territori coloniali degli Stati Uniti d'America. Il simbolo più palese di questa continuità storica erano proprio le *charters* a fondamento delle colonie che venivano concesse dalla corona. Non va dimenticato, infatti, che le origini dello Stato americano risiedono proprio nelle ventotto tra *charters*, *patents* e *grants* che vennero emesse dalla corona britannica tra il 1606 (Virginia) e il 1681 (Pennsylvania), le quali stabilirono la giurisdizione inglese sopra gli insediamenti coloniali nel nord America. Questi atti legali assumevano le forme più varie: dalla generica licenza per esplorare ed insediarsi in nuovi territori, alla partnership tra la Corona e degli investitori per lo sviluppo di una determinata area, all'incorporazione della colonia in una società compartecipata dal potere pubblico e da investitori privati, fino a forme di concessione neo-feudali di proprietà territoriali.

La prima Charter della Virginia (1606) concedeva ai coloni la licenza per creare due *corporations* ed includeva in essa la concessione allo sfruttamento di tutte le risorse naturali da parte dei privati su queste nuove terre. Tuttavia, insieme alla concessione dei diritti di proprietà e della possibilità di costituire società per avviare attività economiche venivano assegnate anche funzioni e finalità pubbliche e la fisionomia di base del governo coloniale. Infatti, la *Charter* della Virginia stabiliva:

Each of the said Colonies shall have a Council, which shall govern and order all Matters-and-Causes, which shall arise, grow, or happen, to or within the same several Colonies,

according to such Laws, Ordinances, and Instructions, as shall be, in that behalf, given and signed with Our Hand or Sign Manual, and pass under the Privy Seal of our Realm of England³¹.

Uno degli studi più completi nel cogliere l'influenza di queste radici storiche sullo Stato americano è senza dubbio lo studio dello storico Hendrik Hartog sullo status giuridico e i poteri della *Corporation of the City of New York*.

La città di New York affondava le proprie radici dal punto di vista giuridico, come le Colonie Americane, in una *royal charter* del 1730, chiamata *Montgomerie Charter*³². Anche essa dava origine ad una società in cui funzioni e strutture pubbliche si mutuavano con l'organizzazione dei privati. La *charter* garantiva l'estensione della proprietà privata su un dato territorio su cui la *Corporation* esercitava autonomamente i poteri assegnatele dalla stessa carta fondativa. Questo assetto continuò a mantenersi anche dopo l'indipendenza seppure le proprietà della *corporations* vennero orientate maggiormente verso fini pubblici. Esse, infatti, divennero uno strumento di pianificazione pubblica e politiche infrastrutturali intraprese dalla municipalità di New York. Un classico esempio di questo sviluppo di *governance* pubblica e privata nel diciottesimo secolo è la gestione degli spazi adiacenti al mare (c.d. *water lots*) per costruire la zona commerciale e portuale della città. Per Hartog lo sviluppo di questa politica segnalava una modalità di interazione tra pubblico e privato destinata a ripetersi nella storia americana. Infatti, mentre risorse e capitali privati venivano impiegati per acquistare i *water lots* e costruirvi sopra, il potere pubblico della municipalità esercitava il controllo e regolamentava il processo di alienazione e costruzione. Ciò assicurava

alla municipalità lo sviluppo di infrastrutture come strade, ponti, banchine e il porto che si sarebbero poi rivelati fondamentali per il successo economico della città di New York³³. Dunque, il potere pubblico coloniale concepiva già nel diciottesimo secolo la possibilità di un privato strumentale alla realizzazione delle finalità pubbliche, orientandone ed incentivandone i comportamenti attraverso la regolazione e politiche di pianificazione. Questo atteggiamento venne mantenuto, come dimostrato da storici e giuristi, anche nei secoli successivi in cui capitali e soggetti privati vennero utilizzati per fornire al paese le infrastrutture pubbliche a sostegno dello sviluppo. Il settore privato così assumeva un ruolo di primaria importanza nel processo di *state-building* americano.

Come ha notato Willard Hurst, inoltre, all'inizio del diciannovesimo secolo molte *corporations* municipali³⁴ discendevano dalle *charters* concesse dal parlamento dello Stato. In questo caso, il potere pubblico statutale autorizzava la creazione di una *corporation* privata ai fini della gestione delle proprietà su cui si sarebbero sviluppati degli insediamenti. Una entità privata veniva dunque originata da un potere pubblico sovrano e quindi nasceva già come uno strumento privato strumentale alle istituzioni pubbliche.

Inoltre, le *corporations* ricevevano nell'atto costitutivo emesso dallo Stato una serie di prerogative di natura pubblica come una responsabilità limitata ai fini dell'indebitamento, poteri di espropriazione e di controllo sulle servitù di passaggio e sull'uso pubblico. Allo stesso tempo, però, il potere pubblico che ne aveva disposto la costituzione manteneva sulla società privata ciò che Pauline Maier ha chiamato "an

enlarged police power”, potere che garantiva supervisione e controllo sulle attività della corporation³⁵.

La natura pubblica emergeva in modo ancora più evidente quando le *corporations* erano costruite per realizzare determinati obiettivi stabiliti dal potere pubblico inerenti alle infrastrutture o alle *utilities*. Delle 335 *charters* per la formazione di *corporation* emesse prima del 1800, 219 erano finalizzate alla costruzione di ponti, canali e strade; 67 erano banche e compagnie assicurative; 36 riguardavano la gestione delle acque, dei boschi e delle strutture portuali. Tra il 1790 e il 1860 l'88 per cento delle 2,333 *charters* per costituire *corporations* private concesse dallo Stato della Pennsylvania erano volte a realizzare trasporti, infrastrutture, utilities e istituti finanziari. Solo il restante dodici per cento non presentava fini pubblici ed erano generiche società dedite al commercio o all'impresa. Anche nel secolo diciannovesimo, dunque, le società private continuarono ad essere lo strumento giuridico attraverso il quale il potere pubblico americano realizzava le proprie opere e prestava i propri servizi pubblici. Il governo promuoveva, incentivava, dirigeva e regolava le attività delle società private per raggiungere i propri obiettivi politici, senza caricarsi sulle spalle l'intero rischio finanziario e politico dell'enorme impresa di dotare di infrastrutture un territorio ancora poco sviluppato. Durante il diciannovesimo secolo la maggior parte delle infrastrutture americane venne creata attraverso questa partnership tra pubblico e privato³⁶.

L'integrazione tra di essi, tuttavia, non si è arrestata alle politiche economiche, ma ha caratterizzato anche le politiche nel campo dell'amministrazione della giustizia, della sanità, del welfare³⁷.

Persino nel campo della giustizia penale, certamente il più pubblico tra queste aree perché afferente all'offesa criminale arrecata all'intera comunità e attraverso cui la comunità si fa garante di un giusto processo, si annida la presenza del privato. Allen Steinberg ha documentato il ricorso alla *private prosecution*, l'inquisizione privata, per la violazione di leggi pubbliche come caratteristica durevole nella storia delle istituzioni americane. I motivi del ricorso al privato sono assimilabili a quelli illustrati per le politiche economiche: riduzione dei costi sulle casse pubbliche, distribuzione di incarichi ai privati, esclusione della burocrazia dalla gestione della funzione pubblica. Ad esempio, fino agli anni trenta del ventesimo secolo, la municipalità di New York ricorse alla *private prosecution* nel caso dell'uso illegale di polvere da sparo, mentre gruppi come lo YMCA and la WCTU continuarono ad esercitare funzioni di polizia fino agli anni trenta del ventesimo secolo ai fini di reprimere la criminalità urbana³⁸.

Nelle politiche sociali, incluse quelle sviluppatesi negli anni trenta e quaranta del novecento con il New Deal, gli storici non hanno mai smesso di evidenziare l'apporto dei privati a fini pubblici nelle politiche scolastiche, sanitarie e assicurative³⁹. Dopo il New Deal, inoltre, si moltiplicarono gli enti ibridi quasi-public/quasi-private attraverso cui si snodava l'intervento dello Stato come la Federal Land Bank, Fannie Mae, le autorità portuali, le società per i servizi pubblici locali, società per la gestione sportiva, mentre imprese create o supportate dal governo continuarono a dominare interi settori economici come la gestione del demanio, dell'edilizia pubblica, e delle infrastrutture urbane come l'intrattenimento, la ricreazione e il turismo⁴⁰.

La cooperazione tra pubblico e privato, fino alla prima metà del ventesimo secolo, è rimasta costante nel governo Americano soprattutto sul piano delle politiche sociali.

5. *Corruzione pubblica e coercizione privata: la risposta americana al problema del rapporto tra Stato e privato*

Le cause alla base del rapporto "cooperativo" tra pubblico e privato coinvolge due grandi fasi storiche, in termini politico-istituzionali, della storia americana. La prima fase riguarda il diciannovesimo secolo e come si snoda, nello sviluppo politico americano, il problema della corruzione delle istituzioni pubbliche. La seconda attiene al ventesimo secolo e al problema che alcuni storici hanno chiamato "private coercion", ovvero il potere dei privati nel condizionare il potere pubblico⁴¹.

Il problema della corruzione riguarda la paura del cattivo uso, della perversione del potere pubblico da parte della politica. Gli intellettuali statunitensi erano consapevoli, nonostante l'interpretazione tradizionale degli studiosi europei in precedenza analizzata, che lo Stato americano poteva esprimere una notevole concentrazione di potere pubblico. Come notava la Arendt: «the true objective of the American Constitution was not to limit power but to create more power, actually to establish and duly constitute an entirely new power centre»⁴². Se il potere pubblico del governo era certamente considerato come uno strumento per lo sviluppo economico, per espandere e promuovere opportunità culturali e sociali, per creare ordine e benessere si temeva, dall'altro lato, che questa enorme quota di

potere concentrate nelle istituzioni pubbliche potesse corromperne usi e propositi.

Sul finire del diciottesimo e per la prima metà del diciannovesimo secolo gli enti che rischiavano di essere maggiormente corruttibili erano proprio quelli pubblici, perché già fortemente strutturati e capaci di esercitare una forte coercizione sul popolo. Dall'altro lato, invece, prima dell'affermarsi della rivoluzione industriale i poteri privati erano incomparabilmente più deboli, ridotti, frammentati e, soprattutto, molto più diffusi. La concentrazione del potere pubblico, invece, sulla base della Costituzione erano accentrata nel potere esecutivo e legislativo. Per questo motivo il potere privato venne considerato come un contro-potere rispetto alle istituzioni pubbliche, strumento di sorveglianza verso eventuali degenerazioni dispotiche del governo. Gran parte del dibattito sulle politiche per quanto riguardava la costruzione di infrastrutture come strade, ponti, canali, ferrovie e di imprese finanziarie era animato da preoccupazioni relative alla corruzione del pubblico. I privati venivano considerati come argine al dilagare della corruzione e come salvaguardia dallo scivolamento verso il dispotismo delle istituzioni pubbliche⁴³.

Con l'avvento della rivoluzione industriale nella seconda metà del diciannovesimo secolo, il contesto politico, economico e sociale cambiò radicalmente. Questo cambiamento determinò una riconfigurazione del rapporto tra pubblico e privato. Infatti, gli interessi privati legati alla grande industria e alla finanza non poteva più essere considerati esclusivamente come contro-poteri al pericolo della corruzione pubblica, ma essi stessi iniziarono ad essere considerati come potenziali agenti della corruzione. Nasce, in questo contesto,

il problema della *private coercion*, della colonizzazione delle istituzioni pubbliche da parte degli interessi privati al fine di piegare le decisioni pubbliche ai propri desiderata. Il potere pubblico passava dall'essere considerato fattore di rischio della corruzione e del dispotismo ad argine degli effetti disordinanti del capitalismo dei privati, prono a degenerare in cartelli e monopoli dannosi per la collettività. Questa percezione diede vita ad una serie di riforme volte a controllare la "distruzione creatrice" del capitalismo attraverso l'amministrazione, le leggi e la regolamentazione. Un percorso che inizia nel tardo ottocento e che culmina con il New Deal in cui la sfera pubblica e d'intervento dello Stato viene espansa come risposta alla crisi del capitalismo.

In questo senso il privato non viene più solamente regolato e controllato dal pubblico, ma si crea una vera e propria interdipendenza tra i due. Il settore privato perde la sua purezza di stampo liberale per mescolarsi con l'intervento pubblico e l'espansione welfarista. Un folto gruppo di giuristi, storici e sociologi di primo piano composto da Roscoe Pound, Morris Cohen e Robert Lee Hale in quegli anni si era dedicato a preparare la riconfigurazione del rapporto tra Stato e privati⁴⁴. Tra gli anni dieci e venti del novecento questi studiosi si erano dedicati a contestare l'idea di una netta separazione tra pubblico e privato, considerando la distanza tra i due come un limite al pragmatico riformismo socio-economico americano. Ad esempio, Cohen metteva in discussione la separazione tra la sfera della proprietà privata, il *dominium*, e la sfera della sovranità pubblica, l'*imperium*, dimostrando come sia storicamente che giuridicamente questi fossero profondamente legati tra loro⁴⁵. Come Henry Adams

e Roscoe Pound, questo studioso temeva che negli Stati Uniti, a causa dell'enorme sviluppo industriale, potesse presentarsi uno scenario neo-medievale caratterizzato dal riemergere del potere privato come forza dispotica e prevalente sulle istituzioni pubbliche. In tal modo, la Repubblica sarebbe stata condotta verso una "privatizzazione" delle decisioni pubbliche da parte dei grandi interessi economico-finanziari e lo "Stato patrimoniale", che gli Stati Uniti non avevano mai conosciuto, avrebbe mostrato il suo volto⁴⁶. Sulla scia di queste preoccupazioni, Cohen intendeva mostrare come proprietà privata e sovranità politica, tradizionalmente ricondotte l'una al volontarismo e alla libertà e l'altra alla forza e alla coercizione, fossero nella realtà pratica ben più simili di quanto apparissero nelle elaborazioni teoriche. Il carattere coercitivo era il tratto comune di entrambe le forme di potere ed in conclusione anche l'elemento prevalente. Egli, infatti, scriveva che la coercizione poteva considerarsi «character of property as sovereign power compelling service and obedience»⁴⁷. Da un lato, dunque, la coercizione del potere pubblico sui cittadini e dall'altro quella dei privati attraverso la proprietà e l'organizzazione dei processi produttivi. Per Cohen entrambi sono difficili come "poteri" perché caratterizzati dalla coercizione e, per questa fondamentale caratteristica comune, volti a cooperare e a venire a patti piuttosto che a contrapporsi.

Con un approccio simile, Robert Lee Hale contestava la separazione teorica tra pubblico e privato, quindi tra Stato e mercato, perché questa tendeva ad obliare il ruolo delle istituzioni, garantendo ordine pubblico e certezza del diritto, nel favorire lo sviluppo dell'economia di mercato e i

processi di industrializzazione che avevano generato benessere e ricchezza nella società americana. Rovesciando il problema sottolineato dalla storiografia del diciannovesimo secolo, Hale auspicava un più pronunciato ruolo dello Stato nel regolare i nuovi "governing powers" privati che emergevano dal mercato e che diventavano sempre più dominanti nella vita economica e sociale degli Stati Uniti d'America⁴⁸.

Questi studiosi di stampo realista compilarono per sempre la visione del rapporto tra pubblico e privato, rompendo la divisione teorica tra il mondo delle istituzioni pubbliche e quello della proprietà privata. Una doppia interpretazione veniva fornita da questi autori. Da un lato il governo contribuiva a costruire il successo del settore privato attraverso l'uso della forza, della coercizione e, in definitiva, della sovranità popolare per creare le condizioni favorevoli al dispiegarsi del capitalismo. Dall'altro lato aprivano una prospettiva critica sul potere del settore privato inquadrandolo non solo come fattore di sviluppo fondamentale per gli Stati Uniti d'America, ma considerandolo anche un potenziale fattore di rischio per la corruzione del diritto da parte degli interessi frazionali dei privati e per la tenuta del governo democratico.

Questa interpretazione si è fatta largo anche nella storiografia contemporanea. Come scrive William J. Novak riflettendo sullo Stato americano del ventesimo secolo:

from a realistic perspective, we must not lose sight of the fact that despite the rhetoric, from the perspective of history the powers of the US government to regulate, punish, study, discipline, order and affect its citizens (as well others' citizens) have never been greater⁴⁹.

Secondo Novak, dunque, nonostante l'affermarsi, a partire dagli anni settan-

ta del novecento, della liberalizzazione dei mercati e della massima diffusione del capitalismo globale proprio su impulso anglo-americano, non ci sarebbe stato alcun ritorno al tradizionale regime di *statelessness* o trionfo del settore privato sul pubblico.

6. Conclusioni

Come si è visto è possibile inquadrare storicamente il rapporto pubblico-privato nelle istituzioni degli Stati Uniti d'America attraverso una diversa lettura della storia dello Stato americano. Accanto alla storiografia tradizionale, infatti, si può porre una interpretazione realista che superi letture della storia americana influenzate dalla visione fornitane dalla filosofia politica europea nel diciannovesimo e ventesimo secolo. Per la posizione realista, dunque, la storia dello Stato americano non viene più considerata come contrapposizione netta tra istituzioni pubbliche e private, Stato e mercato, collettivismo e individualismo in cui la sfera del privato e dell'individuo tende a trionfare sulla costruzione della statualità né come processo analitico incentrato esclusivamente sullo sviluppo della *popular democracy*, della volontà collettiva e dell'affermarsi dei diritti sociali in contrapposizione agli interessi dei privati, all'economia di mercato e alla società oligarchica che ne deriva. Nella lettura storiografica realista, infatti, il pubblico e il privato sono caratterizzati dalla cooperazione più che contrapposizione⁵⁰. Così il mercato genera benessere in quanto sorretto, indirizzato, garantito da uno Stato che non può avere come caratteristica principale la debolezza, al contrario

di quanto sostenuto dalla storiografia tradizionale.

In questo contesto, pubblico e privato possono essere letti in prospettiva storica come gemelli in lotta tra loro, ma capaci di compensarsi l'un l'altro. Il pubblico è sia agente frenante nei confronti del mercato, della costituzione di monopoli e dei fallimenti economici, ma allo stesso tempo è il protettore delle libertà che permette al mercato di dispiegare la propria capacità di sviluppo e distribuzione del benessere. Il privato, invece, se da un lato è controllato dalle regole dettate dalle istituzioni pubbliche esso è, al tempo stesso, lo strumento che lo Stato direzione verso gli obiettivi che intende realizzare. Istituzioni pubbliche e private si comportano vicendevolmente come "countervailing powers" per usare una fortunata espressione dello storico dell'economia John Kenneth Galbraith⁵¹.

In questa ottica la funzione storica del rapporto pubblico-privato in America è stata quella di configurare una pragmatica politica di distribuzione del potere. Bilanciando il potere pubblico con la distribuzione ai privati di funzioni pubbliche e, viceversa, controllando il settore privato con la regolamentazione pubblica. Questo rapporto viene incorporato nelle istituzioni americani tramite una sovranità distribuita tra centri di potere, attraverso il federalismo, le multiple giurisdizioni, e soprattutto con la delegazione di diritti, poteri e concessioni effettuati attraverso le *charters*, le associazioni, le *incorporations*⁵² ovvero strumenti di regolazione che penetrano la società civile, rappresentano il punto di fusione tra pubblico e privato. Questo meccanismo di governo improntato al patto tra pubblico e privato, ereditato dal diritto inglese del diciassettesimo secolo, è stato

uno strumento di legittimazione per le istituzioni americane che hanno potuto avvalersi, fin dalla nascita delle prime colonie, della cooperazione con il settore privato nell'espansione e nella costruzione degli insediamenti nonché delle infrastrutture necessarie. Per questi motivi la storia dello *state-building* negli Stati Uniti d'America è una storia di intrecci tra poteri pubblici e privati. Infatti, questa alleanza endogena tra pubblico e privato si è rivelata fondamentale nella storia delle istituzioni americane perché ha posto le condizioni per uno sviluppo orizzontale del potere, caratterizzato dalla sia dalla frammentazione degli attori, pubblici e privati, che vi partecipano sia dalla distribuzione del potere stesso ad una molteplicità di centri. Ciò non sta a significare che il potere pubblico e lo Stato in America siano intrinsecamente a bassa intensità⁵³, come sostenuto da gran parte della storiografia tradizionale, ma che si muovano più semplicemente, proprio per la peculiarità della loro vicenda storica, secondo forme e modalità differenti rispetto alle esperienze europee.

- ¹ R. Baritono, *Uno Stato "a bassa intensità"? L'esperienza storica statunitense*, in R. Gherardi, M. Ricciardi (a cura di), *Lo Stato globale*, Bologna, CLUEB, 2009; A. Testi, *La formazione degli Stati Uniti*, Bologna, il Mulino, 2013.
- ² Sul tema relativo alla *stateless-society* si vedano le opere di E. Foner, *The Story of American Freedom*, New York, W.W. Norton & Company, 1999; M.I. Urofsky, P. Finkelman, *A March of Liberty: A Constitutional History of the United States*, New York, Oxford University Press, 2001; D.H. Fischer, *Liberty and Freedom: A Visual History of America's Founding Ideas*, New York, Oxford University Press, 2004; D.M. Kennedy, *Freedom from Fear: The American People in Depression and War, 1929-1945*, New York, Oxford University Press, 2001; R. Hofstadter, *History and the Social Sciences*, in F. Stern (a cura di), *The Varieties of History: From Voltaire to the Present*, New York, Vintage, 1956, pp. 359-370.
- ³ M. Hardt, A. Negri, *Empire*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2000; G. Agamben, *State of Exception*, Chicago, Chicago University Press, 2005; C.S. Maier, *Among Empires. American Ascendancy and its Predecessors*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2009. Sul passaggio dal federalismo competitivo a coercitivo si vedano J. Kincaid, *From cooperative to coercive federalism*, in «The Annals of the American Academy of Political and Social Science», 509, n. 1, 1990, pp. 139-152; J. Loughlin, J. Kincaid, W. Swenden (a cura di), *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*, Londra, Routledge, 2013.
- ⁴ S. Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, New York, Cambridge University Press, 1982; William J. Novak, *The Myth of the 'Weak' American State*, in «American Historical Review», 113, n. 3, 2008.
- ⁵ A. de Tocqueville, *Democracy in America*, a cura di J.P. Mayer, New York, Harper & Row, 1988, pp. 394-395.
- ⁶ Si vedano sul ruolo della guerra di secessione rispetto allo sviluppo statale B.J. Cook, *Bureaucracy and Self-Government: Reconsidering the Role of Public Administration in American Politics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996; S. Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, New York, Cambridge University Press, 1982.
- ⁷ Hegel G.W.F., *The Philosophy of History*, New York, Dover Publications Inc., 1956, pp. 85-86.
- ⁸ Particolarmente importante appare, in questo senso, la regolarizzazione della burocrazia federale con il Pendleton Act del 1883. Questa legge imponeva che la burocrazia federale fosse selezionata per merito e non più per affiliazione politica segnando un passo fondamentale nella costruzione dello Stato Americano.
- ⁹ W. Sombart, *Why Is There No Socialism in the United States?*, New York, White Plains, 1976. Per una lettura maggiormente contemporanea sull'argomento si veda S.M. Lipset, G. Marks, *It Didn't Happen Here: Why Socialism Failed in the United States*, New York, W. Norton & Company, 2001; e S.M. Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*, New York, W. Norton & Company, 1997.
- ¹⁰ K. Marx, F. Engels, *The German Ideology*, New York, International, 1970, p. 80.
- ¹¹ K. Marx, *Critique of Hegel's 'Philosophy of Right'*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, pp. 29-32; G.A. Kelly, *Hegel's America*, in «Philosophy and Public Affairs», 2, 1972, pp. 2-36.
- ¹² A. Schlesinger, *Paths to the Present*, New York, Ams Pr. Inc, 1983 p. 22; D.J. Boorstin, *The Genius of American Politics*, Chicago, Chicago University Press, 1958; L. Hartz, *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*, New York, Harcourt, Brace & World, 1955; J. Higham, *Changing Paradigms: The Collapse of Consensus History*, in «Journal of American History», 76, 1989, pp. 460-466.
- ¹³ P.B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (a cura di), *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press, 1985; T. Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1992; T. Skocpol, *Social Policy in the United States*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1995; S. Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, New York, Cambridge University Press, 1982; B.D. Karl, *The Uneasy State: The United States from 1915 to 1945*, Chicago, Chicago University Press, 1983; Bruce S. Jansson, *The Reluctant Welfare State: A History of American Social Welfare Policies*, Belmont (Calif.), 1988; J.S. Hacker, *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- ¹⁴ Si veda l'opera dello storico B. Balogh, *The Associational State*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2015; Si vedano anche B. Badie, P. Birnbaum, *The Sociology of the State*, Chicago, Chicago University Press, 1983, p. 130; T.J. Lowi, *American Government: Incomplete Conquest*, Hinsdale (Ill.), 1976; S.P. Huntington, *Political Modernization: America vs. Europe*, in «World Politics», n. 18, 1966, pp. 378-414, p. 382.
- ¹⁵ Si vedano sul punto le ricostruzioni di C.A. Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, New York, Mac-Millan, 1919; A.M. Schlesinger, *The Age of Jackson*, Boston, Little Brown e co, 1945; W.J. Novak, *The Myth of the 'Weak' American State*, in «American Historical Re-

- view», 113, n. 3, 2008; J. Adams in *The Puzzle of the American State and its historians*, in «American Historical Review», 115, n. 3, 2010; J.T. Sparrow, W.J. Novak, S.W. Sawyer, *Boundaries of the State in US History*, Chicago, University of Chicago Press, 2015.
- ¹⁶ M. Keller, *Affairs of State: Public Life in Late Nineteenth Century America*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1977; S.P. Hays, *American Political History as Social Analysis*, Knoxville (Tenn.), 1980; E. Hawley, *The New Deal and the Problem of Monopoly*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1966; B. Karl, *The Uneasy State: The United States from 1915 to 1945*, Chicago, Chicago University Press, 1983; L. Galambos (a cura di), *The New American State: Bureaucracies and Policies since World War II*, Baltimore (MD), John Hopkins University Press, 1987; T.J. Lowi, *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, New York, Cambridge University Press, 1969; O.L. Graham, *Toward a Planned Society: From Roosevelt to Nixon*, New York, MacMillan, 1976.
- ¹⁷ Si veda la bibliografia offerta da K. Orren, S. Skowronek, *The Search for American Political Development*, New York, Cambridge University Press, 2004; D. King, R.C. Lieberman, *Ironies of State building: a comparative perspective on the American State*, in «World politics», 61, n. 3, 2009, pp. 547-588 e P. Baldwin, *Beyond Weak and Strong: Rethinking the State in Comparative Policy History*, in «Journal of Policy History», 17, 2005, pp. 12-33; J.T. Sparrow, W.J. Novak, S.W. Sawyer, *Boundaries of the State in US History*, Chicago, University of Chicago Press, 2015; M. Keller, *America's Three Regimes: A New Political History*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- ¹⁸ W.J. Novak, *The Myth of the 'Weak' American State*, in «American Historical Review», 113, n. 3, 2008, p. 766.
- ¹⁹ Si veda sul punto anche J. Adams in *The Puzzle of the American State and its historians*, in «American Historical Review», 115, n. 3, 2010, p. 788.
- ²⁰ M. Edling, *A Revolution in Favor of Government: Origins of the U.S. Constitution and the Making of the American State*, New York, Cambridge University Press, 2003; J.L. Mashaw, *Recovering American Administrative Law: Federalist Foundations, 1787-1801*, in «Yale Law Journal», 115, 2006, pp. 1256-1344; R.R. John, *Spreading the News: The American Postal System from Franklin to Morse*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1995; G. Gerstle, *American Crucible: Race and Nation in the Twentieth Century*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2002; S. Barringer Gordon, *The Mormon Question: Polygamy and Constitutional Conflict in Nineteenth-Century America*, Chapel Hill (NC), North Carolina University Press, 2002; B. Young Welke, *Recasting American Liberty: Gender, Race, Law, and the Railroad Revolution*, New York, Cambridge University Press, 2001.
- ²¹ M.J. Novak, *The Myth of the 'weak' American State*, in «American Historical Review», 2008, p. 759. Sul punto si vedano D.A. Moss, *When All Else Fails: Government as the Ultimate Risk Manager*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2002; M. Landis Dauber, *Fate, Responsibility, and 'Natural' Disaster Relief: Narrating the American Welfare State*, in «Law and Society Review», 33, 1999, pp. 257-318; C. Howard, *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1997; S. Hacker, *The Divided Welfare State*; J. Klein, *For All These Rights: Business, Labor, and the Shaping of America's Public-Private Welfare State*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2003; M. B. Katz, *The Price of Citizenship: Redefining the American Welfare State*, New York, Cambridge University Press, 2001; E.D. Berkowitz, *America's Welfare State: From Roosevelt to Reagan*, Baltimore (MD), John Hopkins University Press, 1991; D.P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2001; B.H. Sparrow, *From the Outside In: World War II and the American State*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1996.
- ²² P. Cuciti, *The Great Society and its legacy: Twenty years of US social policy*, Duke University Press Books, 1986; D. Gareth, *From opportunity to entitlement: The transformation and decline of Great Society liberalism*, Kansas City, University Press of Kansas, 1996.
- ²³ S.S. Wolin, *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*, expanded ed. Princeton (NJ), Princeton University Press, 2004, p. XXI; D. Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, New York, Cambridge University Press, 2005.
- ²⁴ Meccanismi che permettevano al potere pubblico di reclutare privati cittadini per finalità pubbliche. Es. sceriffo della Contea che chiede l'arruolamento di uomini maggiorenni per combattere la criminalità.
- ²⁵ Si vedano sul punto A. Steinberg, *The Transformation of Criminal Justice: Philadelphia, 1800-1880*, Chapel Hill (NC), North Carolina University Press, 1989; G. Rao, *The Federal Posse Comitatus Doctrine: Slavery, Compulsion, and Statecraft in Mid-Nineteenth Century America*, in «Law and History Review», 26, 2008, pp. 156.
- ²⁶ Per una ricostruzione storica delle privatizzazioni e delle riforme amministrative nei governi occidentali si veda E. Suleiman, *Dismantling Democratic State*, Princeton, Princeton University Press, 2003; J.H. Clarke, J. Newman, *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, Londra, SAGE, 1997.
- ²⁷ G. Radford, *From Municipal So-*

- cialism to Public Authorities: Institutional Factors in the Shaping of American Public Enterprise*, in «Journal of American History», 90, 2003, pp. 862-890; E.S. Clemens, *Lineages of the Rube Goldberg State: Building and Blurring Public Programs, 1900-1940*, in I. Shapiro, S. Skowronek, D. Calvin (a cura di), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, New York, Cambridge University Press, 2006, pp. 380-443; G. McConnell, *Private Power and American Democracy*, New York, Vintage, 1966.
- ²⁸ W.N. Hohfeld, *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, in «Yale Law Journal», 26, 1917, pp. 710-770; M.R. Cohen, *Property and Sovereignty*, in «Cornell Law Quarterly», 13, 1927, pp. 8-30, p. 12, p. 22; W.H. Hamilton, *The Politics of Industry*, New York, Columbia University Press, 1957; R.L. Hale, *Freedom through Law: Public Control of Private Governing Power*, New York, Columbia University Press, 1952.
- ²⁹ Questa sovrapposizione tra dimensione domestica, cioè propria della corte reale, e dimensione pubblica dei poteri, legata allo svolgimento di funzioni pubbliche, era costante nell'epoca medievale. Ad esempio i funzionari del Re erano "servants" di sua maestà e allo stesso tempo funzionari pubblici dello Stato per gli altri sudditi. Sul punto si veda P. Colombo, *Il governo*, Bologna, il Mulino, 2011.
- ³⁰ F.W. Maitland, *The Constitutional History of England: A course of lectures*, Cambridge, Cambridge University Press, 1908, p. 45.
- ³¹ *The first Charter of Virginia*, 10 Aprile, 1606. Testo disponibile qui: <http://avalon.law.yale.edu/17th_century/va01.asp>, 13 novembre 2018.
- ³² New York esisteva come insediamento olandese già dal 1623, si chiamava Nuova Amsterdam ed era una base commerciale della Compagnia delle Indie Occidentali olandese. Venne conquistata dai britannici nel 1664 e trasferita ufficialmente alla Corona d'Inghilterra nel 1667 con il Trattato di Breda che sanciva la fine della guerra anglo-olandese. Venne istituita come Contea il primo Novembre 1683. La Royal Charter (Montgomerie) del 1730 autorizzò e regolamentò le attività economiche ed infrastrutturali della città. Sostituiva la prima charter del 1686 dove venivano stabilite libertà e immunità della contea di New York.
- ³³ H. Hartog, *Public Property and Private Power: the Corporation of the City of New York in American Law*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1983.
- ³⁴ Per corporations qui si intende società che avevano una doppia funzione pubblico-privata: a fondamento del governo locale e volte a concedere autorizzazioni per la spartizione proprietaria di un determinato territorio e l'avvio di attività economiche su di esso; come spiegato da W.J. Novak, *The People's Welfare: Law and Regulation in Nineteenth Century America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1996.
- ³⁵ P. Maier, *The Revolutionary Origins of the American Corporation*, in «William and Mary Quarterly», 50, 1993, n. 1, pp. 51-84.
- ³⁶ Questi sono i dati riportati da J. W. Hurst, *The Legitimacy of the Business Corporation in the Law of the United States, 1780-1970*, Charlottesville, University of Virginia Press, 1970; sul punto si veda anche J.W. Hurst, *Law and Economic Growth: The Legal History of the Lumber Industry in Wisconsin 1836-1915*, Madison, University of Wisconsin Press, 1984; L. Hartz, *Economic Policy and Democratic Thought, Pennsylvania, 1776-1860*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1946; H. Hovenkamp, *Enterprise and the American Law, 1836-1937*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1991; E. Merick Dodd Jr., *American Business Corporations until 1860*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1949.
- ³⁷ W.J. Novak, *The People's Welfare: Law and Regulation in Nineteenth Century America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1996; J.S. Davies, *Essays in the Earlier History of American Corporations*, 2 vol., Cambridge (MA), Harvard University Press, 1917.
- ³⁸ A. Steinberg, *The Transformation of Criminal Justice: Philadelphia, 1800-1880*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1989.
- ³⁹ Si vedano sul punto J.S. Hacker, *The Divided Welfare State: The Battle Over Public and Private Social Benefits in the United States*, New York, Cambridge University Press, 2002; C. Howard, *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton (NY), Princeton University Press, 1999.
- ⁴⁰ G. Radford, *From Municipal Socialism to Public Authorities: Institutional Factors in the Shaping of American Public Enterprise*, in «Journal of American History», 90, 2003, pp. 863-890; D.A. Moss, *When All Else Fails: Government as the Ultimate Risk Manager*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2002.
- ⁴¹ La terminologia utilizzata è stata concettualizzata da W.J. Novak, *Public-Private Governance*, in J. Freeman, M. Minow (eds), *Government by Contract. Outsourcing and American Democracy*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2009.
- ⁴² H. Arendt, *On Revolution*, New York, Penguin Books, 1963, p. 154.
- ⁴³ Si vedano James T. Kloppenberg, *The Virtues of Liberalism: Christianity, Republicanism, and Ethics in the Early American Political Discourse*, in *The Virtues of Liberalism*, New York, Oxford University Press, 1998, pp. 21-37; D.T. Rogers, *Republicanism: The Career of a Concept*, in «Journal of American History», 79, n. 1, 1992, pp. 11-38.
- ⁴⁴ Sul punto si veda anche G. Bolognino, *Tecnocrati del progresso*.

Il pensiero americano del Novecento tra capitalismo, liberalismo e democrazia, Torino, UTET, 2015.

- ⁴⁵ M.R. Cohen, *Property and Sovereignty*, in «Cornell Law Quarterly», n. 13, 1927, pp. 8-30.
- ⁴⁶ Si vedano sul punto R. Pound, *The New Feudalism*, in «American Bar Association Journal», 10, 1930; R. Pound, *Liberty of Contract*, in «Yale Law Journal», 18, 1909, pp. 454-487; H. Adams, *The Degradation of the Democratic Dogma*, New York, Macmillan, 1919.
- ⁴⁷ Cohen, *Property and Sovereignty*, cit., p. 9.
- ⁴⁸ R.L. Hale, *Freedom through Law: Public Control of Private Governing Power*, Columbia University Press, 1952.
- ⁴⁹ Novak, *Public-Private Governance*, cit., 2009, p. 36.
- ⁵⁰ *Ibidem*.
- ⁵¹ J.K. Galbraith, *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, White Plains (NY), M.E. Sharpe, 1980.
- ⁵² Il processo legale attraverso il quale si costituisce una *corporation*.
- ⁵³ Baritono, *Uno Stato "a bassa intensità"*?, cit.