

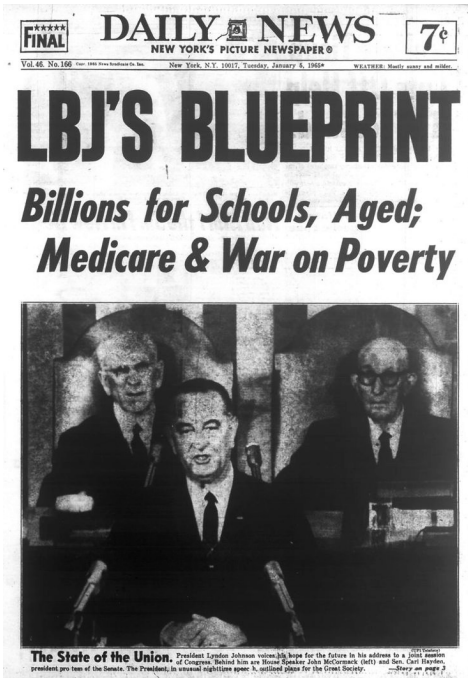
Un grande amministratore per una *Great Society*: la riorganizzazione dell'esecutivo federale di Lyndon B. Johnson*

CRISTINA BON, GLAUCO VECCHIATO

1. «*To lionize the American President*»: *l'ascesa del vertice esecutivo nella seconda metà del Novecento*

In quanto prima forma di Repubblica presidenziale del contesto Nord-Atlantico, il sistema statunitense catalizza da sempre l'attenzione e la curiosità degli studiosi e degli osservatori politici contemporanei. A dispetto delle molteplici peculiarità costituzionali dell'architettura americana, è in realtà la figura del Presidente ad affascinare gran parte degli studi costituzionali. Del resto, come evidenziato dal più iconoclasta costituzionalista statunitense del momento, «senza gli interventi creativi dei grandi Presidenti del passato, la sovranità popolare non sarebbe rimasta una forza viva nella tradizione americana per oltre due secoli»¹. Questo considerevole interesse intellettuale trova tuttavia origine nella mitizzazione del vertice esecutivo avviata dalle scienze sociali americane nella Seconda Guerra Mondiale e proseguita nel corso

della Guerra Fredda. Come Louis Fisher ha ricordato, «in the years prior to World War II, there was little effort by social scientists or the public to lionize the American president and manufacture heroic properties. The president was not placed on a pedestal and clothed with wondrous qualities, acting instinctively for the 'national interest'». Lo sproporzionato processo di glorificazione del Presidente è avvenuto dunque nella seconda metà del Novecento e ne ha fatto il punto di riferimento istituzionale più adatto a garantire la stabilità e la continuità della Repubblica, nonché a proteggere la nazione, sia da minacce internazionali sia da pericoli interni². Nemmeno il tramonto del sistema bipolare USA-URSS negli anni Novanta ha ridotto l'attenzione mediatica e accademica sulla figura presidenziale, alimentata sia dall'«ascesa senza precedenti dei Principi democratici» a livello internazionale³, sia dal più ampio trend globale novecentesco di rafforzamento degli esecutivi⁴. È, a ben vedere, proprio lo spazio di azione decisionale dei vertici di governo



La prima pagina del «New York Daily News» del 5 gennaio 1965 dedicata alla Great Society di Lyndon B. Johnson

e, in particolare, di quello statunitense, ad affascinare le più recenti analisi politiche, costituzionali e storico-politiche contemporanee: i meccanismi dell'azione presidenziale, il suo valore simbolico, l'incessante attività di negoziazione politica, rappresentano alcuni fra i più intriganti moventi di ricerca, in relazione tanto al contesto domestico quanto al coté internazionale. Dopo la seconda Guerra Mondiale, il Presidente ha visto infatti crescere la concentrazione di responsabilità nella propria carica, sia come *Commander in Chief* sia come *Chief Executive*, e ha parallelamente conquistato maggiore capacità gestionale sull'amministrazione federale, un presup-

posto imprescindibile per l'attuazione del proprio indirizzo politico. Così, dalla creazione dell'*Executive Office of the President* nel 1939, al primo invio di truppe americane senza autorizzazione congressuale, nel 1950; dall'uso disinvolto, a partire da Reagan, dei *signing statements* per interpretare le leggi federali, all'accesso indiscriminato alle informazioni dei privati cittadini perpetrato dall'amministrazione Bush Jr. in virtù della guerra al terrorismo internazionale, il vertice statunitense ha affinato esponenzialmente gli strumenti amministrativi necessari ad 'attivare' le proprie funzioni costituzionali⁵. Chiaramente, lungi dall'essere passivamente accettata, l'espansione della sfera di azione esecutiva ha letteralmente spaccato la critica accademica fra i sostenitori dell'unilateralismo presidenziale – che giustificano il decisionismo di vertice sulla base di una interpretazione estensiva dell'articolo II della Costituzione – e i costituzionalisti più rigorosi, i quali ci ricordano incessantemente che il sistema statunitense si fonda sui principi di separazione e contrappeso reciproco fra i poteri e non sulla predominanza di un organo di governo rispetto agli altri⁶. Del resto, come Stephen Skowronek sottolineava già all'inizio degli anni Novanta, se formalmente l'architettura costituzionale americana non prevede un'autorità centrale, nella pratica è la Presidenza a segnalarsi come vero punto di riferimento politico-istituzionale della nazione (uno dei paradossi dell'esercizio del potere presidenziale)⁷.

Non è questa la sede per addentrarsi nel dibattito teorico-costituzionale sulla natura e i confini dell'azione del vertice monocratico statunitense⁸. Quel che qui interessa è l'esemplificazione del controverso carattere dell'azione presidenziale attraverso

l'analisi storica di uno dei suoi aspetti istituzionali più rilevanti, sebbene non sempre messo in luce al di fuori dei confini accademici americani: il potere di riorganizzazione dell'esecutivo. Come si vedrà a breve, si tratta di un nodo cruciale della capacità di azione del Presidente americano, che è prima di tutto vertice del sistema esecutivo federale e, dunque, il più alto funzionario amministrativo in carica.

Prima di proseguire vanno fatte due precisazioni: in primo luogo va detto che nei suoi esempi più significativi, la conquista di nuove sfere di azione presidenziale è stata spesso frutto della legalizzazione retroattiva o della sostanziale acquiescenza del Congresso nei confronti di decisioni esecutive extra-costituzionali: dalle sanzioni penali annunciate da George Washington contro qualsiasi violazione della neutralità americana proclamata nel 1794, all'ordine esecutivo di Lincoln sulla sospensione dell'*habeas corpus* nel 1861 durante la Guerra Civile Americana, per arrivare al già citato primo dispiegamento di truppe senza il consenso legislativo ad opera di Harry Truman nella guerra di Corea⁹. Come Skowronek ha osservato, «as a rule, power has been less of a problem for presidents than authority; getting things done, less of a problem than sustaining warrants for actions taken and for accomplishments realized»¹⁰. Non è dunque l'azione o la decisione presidenziale un problema in sé; il problema è piuttosto la legittimazione di autorità che conferisce continuità nel tempo alla capacità decisionale del Presidente. Tale legittimazione non è solo frutto della capacità del leader di costruire un'efficace narrazione del proprio ruolo rispetto al passato di fronte all'opinione pubblica, ma è anche figlia del rapporto fra il *Chief*

Executive e l'organizzazione istituzionale che lo circonda¹¹, con particolare riferimento al Congresso e all'apparato giudiziario. Per questo motivo va altresì rilevato che, proprio in quanto storicamente frutto di negoziazione fra Presidente e Congresso, in alcuni ambiti lo spazio di azione istituzionale presidenziale ha anche subito significative restrizioni, spesso in atto ancora oggi: è questo, come si vedrà, il caso del potere di riorganizzazione dell'apparato esecutivo.

Eppure, come si è detto, complessivamente e in un'ottica temporale piuttosto ampia, è innegabile che nel corso del Novecento il Presidente statunitense abbia accresciuto la propria rilevanza nell'architettura del sistema federale¹². In particolare e in ambito più specificamente amministrativo-burocratico, una svolta unilateralista cruciale si delineò negli anni Trenta, quando Franklin Delano Roosevelt seppe farsi promotore di un 'nuovo corso', fondato sulle teorie del *new liberalism*, a loro volta ispirate al movimento progressista di inizio secolo¹³. Nato fra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo sulla spinta di un diffuso sentimento di delusione per le derive del sistema democratico ed economico statunitense della *Gilded Age*, in campo burocratico-amministrativo il movimento progressista si spese da un lato per l'intervento regolatore dello stato in economia e, dall'altro, per l'introduzione di maggiore professionalizzazione nella pubblica amministrazione¹⁴. Grazie a Theodore Roosevelt, William Howard Taft e Woodrow Wilson la visione degli intellettuali progressisti si insinuò decisamente negli ingranaggi dell'esecutivo federale, rappresentando una netta inversione di rotta rispetto al minimalismo che aveva contraddistinto il governo na-

zionale in campo economico e sociale nella prima metà dell'Ottocento¹⁵.

Così, a fronte dell'accresciuta complessità degli apparati amministrativi federali, fra gli anni Venti e gli anni Trenta anche la tradizionale tendenza ottocentesca a limitare il controllo presidenziale sulla pubblica amministrazione subì un'inversione di rotta. Ciò accadde, in particolare, quando il Congresso, su richiesta del Presidente Herbert Hoover (1929-1933), iniziò a delegare periodicamente al Presidente un potere di riorganizzazione dell'Esecutivo, creando dunque un nuovo ambito di prerogativa presidenziale che, pur sempre concesso e controllato dal ramo legislativo, sarebbe stato destinato a rafforzare l'ufficio del Presidente¹⁶.

2. Il potere di riorganizzazione presidenziale

Le origini del potere di riorganizzazione presidenziale risalgono all'*Economy Act* del 1932, che autorizzò l'allora Presidente Herbert Hoover ad avviare, tramite *Executive Orders*, specifiche azioni di riorganizzazione dell'Esecutivo allo scopo di ridurre la spesa federale. Tale legge non diede però esplicitamente al Presidente la capacità di sopprimere né una agenzia né un dipartimento, ma solo di accorpare agenzie fra loro, trasferendone – ma mai sopprimendone – le funzioni. Infine, l'*Economy Act* del 1932 predispose una stringente attività di controllo da parte del Congresso sugli ordini esecutivi di riorganizzazione che, per risoluzione anche di una sola Camera, avrebbero potuto essere sottoposti a processo di revisione entro sessanta giorni dalla loro emanazione: il cosiddetto *one-house legis-*

*lative veto*¹⁷. Nonostante l'autorità di riorganizzazione dell'esecutivo fosse di fatto una creazione di Hoover, ad avvantaggiarsene maggiormente fu il suo diretto successore, Franklin Delano Roosevelt. Scettico fin dall'inizio sull'efficacia della riorganizzazione per accorpamento come strumento di contenimento della spesa pubblica, nel 1933 Roosevelt riuscì ad ottenere un emendamento all'*Economy Act* che ampliò il ventaglio di azioni di riorganizzazione presidenziale, includendo anche l'abolizione di agenzie e funzioni agenziali e, al tempo stesso, non contemplò alcun veto congressuale. Nel corso del suo lungo mandato, FDR arrivò ad interpretare palesemente la *reorganization authority* come un mezzo per accrescere la capacità esecutiva del Presidente, anche a fronte dei frequenti limiti opposti dalla Corte Suprema al *National Industrial Recovery Act*¹⁸.

Tale intento fu chiaramente avvertito dal Congresso alla scadenza del mandato di riorganizzazione, nel 1935. Furono così necessari alcuni anni di serrato braccio di ferro con la Presidenza perché il parlamento federale rilasciasse, nel 1939, una nuova delega di autorità riorganizzativa, frutto di grande spirito di compromesso: da un lato lo spazio di azione presidenziale venne contenuto, escludendo 21 agenzie dall'autorità di riorganizzazione e vietando esplicitamente la creazione di nuovi dipartimenti; dall'altro il discusso veto legislativo monocamerale (*one-house legislative veto*) venne abbandonato a favore di un *two-house legislative veto*. L'azione di riorganizzazione sarebbe inoltre stata veicolata attraverso un *Reorganization Plan*, strumento legale decisamente più debole di un *Executive Order*: più che configurarsi come atto unilaterale, il *Plan* si presentava piuttosto come una

proposta presidenziale, arginabile tramite una risoluzione congiunta di Camera e Senato¹⁹. Nonostante i limiti sottolineati, è bene ricordare che il *Reorganization Plan* del 1939 rappresentò la chiave di volta della terza fase del *New Deal*, quella più propriamente amministrativa del lungo periodo di riforme liberal-progressiste di Roosevelt, finalizzata a ricondurre nell'alveo del controllo presidenziale l'ammasso di agenzie proliferate nei primi trent'anni del Novecento – ormai definite «the fourth headless branch of government»²⁰. Quest'ultima fase di riforma avrebbe rappresentato il lascito più importante di FDR sul piano della gestione e del controllo presidenziale sull'intero apparato esecutivo: simbolo di questa operazione di ristrutturazione fu certamente la creazione dell'*Executive Office of the President*, all'interno del quale venne trasferito il *Bureau of the Budget*, all'epoca organo posto sotto l'egida del Dipartimento del Tesoro. In questo modo, dal 1939 il Presidente controlla direttamente, tramite il suo Executive Office, il budget dell'amministrazione federale²¹.

Anche se il *Reorganization Plan* del 1939 ebbe vita breve (solo due anni), l'ingresso degli Stati Uniti nella Seconda Guerra Mondiale configurò le condizioni d'eccezione sufficienti per promulgare il *First War Powers Act*, il 18 dicembre 1941. Tale legge tornò ad attribuire al Presidente la facoltà di rimaneggiare l'assetto dell'amministrazione attraverso l'uso di *executive orders*, ma solo per fini strettamente inerenti alle esigenze di guerra. Dato il particolare stato di emergenza, di cui la legge rappresentava la diretta conseguenza, il *First War Powers Act* non contemplò la possibilità né di un veto né di una revisione congressuale sugli atti presidenziali.

Il problema si ripropose nell'immediato dopoguerra, quando Truman dovette convincere il Congresso a rilasciare un nuovo *Reorganization Act* (approvato il 20 dicembre 1945) sulla base del fatto che un'automatica riconversione di tutte le ristrutturazioni amministrative in periodo bellico non fosse praticabile: solo l'organo esecutivo monocratico e non l'organo rappresentativo bicamerale, avrebbe potuto gestire la transizione in tempi brevi. I confini dell'autorità di riorganizzazione furono dunque ristabiliti, con minime variazioni, allo stato del 1939²². Qualche anno più tardi, nel 1949, una nuova legge delega ampliò la sfera di azione presidenziale, introducendo la possibilità di istituire nuovi dipartimenti e togliendo alle agenzie precedentemente esentate la protezione dall'autorità di riorganizzazione; di contro, la stessa legge incrementò il potere di veto del Congresso ristabilendo un semplice *one-house legislative veto*²³. Ciononostante, Truman riuscì a sfruttare la capacità riconosciutagli per implementare alcune raccomandazioni della *Hoover Commission*²⁴, presentando al Congresso otto piani di riorganizzazione, sei dei quali vennero approvati.

Nei successivi vent'anni, il *Reorganization Act* del 1949 venne emendato otto volte alterando la sfera di applicazione della legge originaria in senso sempre più restrittivo per la Presidenza. Nonostante questo, i successori di Truman poterono sviluppare decine di progetti riformatori del sistema amministrativo: dall'assetto interno di singoli uffici, alla vera e propria creazione di nuovi dipartimenti ed agenzie, come ad esempio il *Department of Health, Education and Welfare* (1953) e la *Environmental Protection Agency* (1970). Nel 1977, l'amministrazione Carter propose una serie di revi-

sioni che, data la loro portata, condussero all'adozione di un nuovo *Reorganization Act*. Lo scopo della rinnovata autorità, già enunciato in campagna elettorale, sarebbe stato quello di mettere ordine nell'«horrible bureaucratic mess» in cui si era trasformata l'amministrazione federale, attraverso la delega al Presidente della maggiore capacità di riorganizzazione possibile²⁵. Nonostante gli intenti dichiarati da Carter, il *Reorganization Act* del 1977 non configurò una significativa espansione della suddetta autorità presidenziale: mentre da una parte venne mantenuto il *legislative veto*, dall'altra venne negata al Presidente la possibilità di istituire o abolire non solo i dipartimenti ma anche le agenzie e gli venne imposto il dovere di specificare nei propri piani di riorganizzazione eventuali stime di incremento della spesa pubblica. L'unica concessione reale che venne fatta a Carter fu la possibilità di sottoporre all'attenzione del Congresso un massimo di tre piani di riorganizzazione alla volta²⁶.

L'ultimo atto di questo balletto di leggi ed emendamenti risale al primo mandato Reagan, quando la revisione del *Reorganization Act* del 1977 sbilanciò definitivamente l'equilibrio di potere a favore del Congresso: invece di consentire l'attuazione automatica del piano presidenziale in assenza del *legislative veto*, l'emendamento del 1984 impose l'obbligo di una risoluzione di approvazione comune da parte di entrambe le Camere²⁷ ed estese la *Reorganization Authority* solo fino al 31 dicembre dello stesso anno. Da allora il Congresso non ha più conferito al Presidente l'autorità riorganizzativa, tant'è che fino ad oggi i ripetuti tentativi di ottenere l'autorizzazione congressuale sono risultati assolutamente vani: un caso eclatante è stato quello di George W. Bush, che nel

2002 dichiarò di voler proporre l'introduzione di un'autorità riorganizzativa permanente, ma strettamente limitata alla riforma più generale dell'Intelligence e alle azioni di prevenzione al terrorismo. Nemmeno il riferimento al terrorismo internazionale riuscì a vincere le resistenze del Congresso, che approvò la riforma nel 2004 escludendo la *Reorganization Authority*²⁸. Nel 2012, un secondo fallimentare tentativo fu compiuto sotto l'amministrazione di Barack Obama quando, su raccomandazione del Presidente, venne presentata al Parlamento federale una proposta volta a ridisegnare il ramo esecutivo riunendo diverse agenzie in un nuovo *Department of Business*. La proposta non venne mai approvata e nell'ottobre dello stesso anno, all'approssimarsi delle elezioni presidenziali, Obama criticò espressamente le rigidità e gli effetti perversi generati dai *checks and balances* americani: «I've said that I want to consolidate a whole bunch of government agencies. [...] the reason we haven't done that [...] has to do with Congress talking a good game about wanting to streamline government, but being very protective about not giving up their jurisdiction over various pieces of government»²⁹. Una frustrazione ribadita anche nel 2013, in occasione della presentazione ufficiale di una *New Management Agenda* alla White House: «every president from Herbert Hoover to Ronald Reagan had this authority to redesign the federal government, the executive branch, to deliver services better [...]. Currently, we do not have that capacity»³⁰.

Al desiderio di riappropriarsi dell'autorità riorganizzativa non ha resistito nemmeno Donald Trump. Il 13 marzo del 2017, sull'onda della prova di forza muscolare dei suoi primi tre mesi di Presidenza, il Tycoon newyorkese diede mandato alle agenzie

federali³¹ di iniziare un'analisi interna dei propri servizi e funzioni nell'ottica di una massiccia riorganizzazione a venire. Qualche giorno più tardi, dalle colonne del Monkey Cage – blog di approfondimento politico del «Washington Post» – Andrew Rudalevige augurò ironicamente «good luck» al Presidente³². A più di un anno da quelle prime dichiarazioni d'intenti, nel giugno 2018 l'amministrazione Trump ha reso note le linee di una massiccia riforma della burocrazia federale che contempla, fra i punti principali, la privatizzazione del servizio postale, la fusione dei dipartimenti di educazione e lavoro ed un drastico ridimensionamento dell'*Office of Personnel and Management*³³. Contestualmente, in Senato federale è stata presentata una proposta di legge per conferire al Presidente l'autorità di riorganizzazione necessaria. In assenza della cruciale approvazione legislativa della *reorganization authority* – la proposta al momento si è arenata in Congresso – è chiaro che l'ambiziosa riforma non potrà trovare attuazione. Finora, l'amministrazione Trump si è infatti potuta spingere tutt'al più o alla creazione di nuove posizioni in settori ritenuti strategici – come il commercio agrario – o all'accorpamento e migliore coordinamento fra uffici³⁴.

Come infatti si è mostrato, una reale capacità di intervento presidenziale sulla pubblica amministrazione federale è stata esercitata solo fra il 1932 e il 1984. In questo arco temporale i Presidenti statunitensi hanno potuto sfruttare l'autorità di riorganizzazione in molteplici modi: dalla ristrutturazione interna di singole agenzie alla creazione di nuovi dipartimenti³⁵. Quello della riorganizzazione è dunque uno strumento di alta valenza politico-istituzionale, le cui vicissitudini hanno rispecchiato le

alterne fortune del conflitto fra ambizioni presidenziali di gestione amministrativa e rivendicazioni congressuali sul controllo della spesa pubblica. Nato in corrispondenza dell'ascesa al seggio presidenziale di Franklin D. Roosevelt e consolidatosi non a caso durante il titanico sforzo di espansione amministrativa del New Deal, il potere di riorganizzazione presidenziale raggiunse la massima discrezionalità nello stato d'eccezione della Seconda Guerra Mondiale, per poi tornare nei ranghi dei *checks and balances* costituzionali all'indomani di Hiroshima. Nel 1949, la tensione fra i blocchi occidentale e sovietico rinvigorì nuovamente la capacità di riorganizzazione che fu poi moderata nella fase di disillusione e disincanto seguita agli scandali politici e alla crisi internazionale degli anni Settanta; da lì in poi, una parabola discendente, ben sintetizzata nella già accennata esternazione di sconforto di Barack Obama nei confronti di un potere di riorganizzazione ormai impraticabile e molto lontano dal ruolo strategico storicamente giocato a sostegno dell'indirizzo politico del vertice esecutivo.

Anche se, come è stato notato, non tutti i Presidenti hanno saputo o voluto sfruttare la capacità manageriale conferita dai piani di riorganizzazione³⁶, si può assumere che, nel momento della sua massima estensione – fra gli anni Quaranta e Sessanta del secolo scorso – la *reorganization authority* abbia costituito un importante strumento del successo presidenziale. Dietro alla complessità di un piano di riordinamento di dipartimenti e agenzie federali si celava infatti più semplicemente la riaffermazione dell'autorità e dell'indirizzo politico del Capo di Stato sulla macchina amministrativa federale, che rafforzava a sua volta il prestigio simbolico del Presidente.

È esattamente questo il tipo di autorità riorganizzativa di cui Lyndon B. Johnson poté godere nel corso del suo duplice incarico alla Casa Bianca. Un mandato difficile ed estremamente controverso, di cui la letteratura ha più volte messo in luce i fallimenti sul piano internazionale. È però anche sul piano delle riforme domestiche che Johnson misurò, nel bene e nel male, tutta la sua esperienza presidenziale. Tuttavia, anche quando la letteratura si sofferma con più attenzione sulle politiche pubbliche dell'era Johnson, centrate sull'ambizioso progetto della *Great Society*³⁷ e il sostegno ai movimenti per i diritti civili, finisce per minimizzare le capacità di gestione amministrativa del Presidente³⁸, preferendo sottolineare le sue spiccate abilità di negoziazione politica, derivate da una consolidata esperienza congressuale come senatore³⁹. Ad oggi, inoltre, l'unico vero studio di lungo periodo sul potere di riorganizzazione presidenziale non risparmia a LBJ il biasimo di non aver saputo proporre una revisione totale e audace dell'esecutivo federale⁴⁰. In realtà, e nonostante le critiche, dal punto di vista dell'azione amministrativa la Presidenza Johnson presenta aspetti distintivi più che interessanti. Johnson fu innanzitutto il primo capo di stato americano in grado di istituire commissioni presidenziali per lo studio di progetti di riorganizzazione senza incorrere nella resistenza o concorrenza del Congresso. Questo dato è di per sé significativo perché rivela una congiuntura storica del tutto particolare nella storia dell'amministrazione statunitense: un momento cioè in cui, dopo anni di conflitto e negoziazione, la Presidenza riuscì a legittimare la propria preminenza sul Congresso nella gestione dell'apparato esecutivo federale. Tale fatto colloca così il

mandato johnsoniano in un momento cruciale del lungo processo di incubazione della cosiddetta Presidenza manageriale: un percorso iniziato nel 1921 con l'istituzione del *Bureau of the Budget* e consolidatosi poi pienamente con l'"administrative presidency"⁴¹ di Richard Nixon. Segno evidente di questa Presidenza di transizione si trova inoltre nell'ampliamento del *White House Office*, con la maggiore articolazione e differenziazione delle funzioni stesse dell'ufficio⁴² in un momento in cui l'accresciuta portata delle politiche interne ed internazionali e la complessità delle funzioni governative resero imprescindibile una professionale attività di consulenza⁴³.

Per questi motivi Johnson mostrò fin dall'inizio del mandato – e questo è il terzo elemento distintivo – un uso più consapevole e certo dell'autorità di riorganizzazione, soprattutto per quanto riguardava la possibilità, immediatamente colta dal Presidente, di ancorare le riforme amministrative alle politiche pubbliche; nello specifico, di porre l'amministrazione a servizio della sua più grande ambizione, la *Great Society*. Per Johnson era chiaro che un progetto così mastodontico, che aspirava a risolvere questioni aperte dai tempi del *New Deal*, come il superamento della povertà e dell'ingiustizia sociale attraverso la creazione di una nazione economicamente sana e socialmente giusta, avrebbe necessariamente richiesto l'azione di un 'grande amministratore', capace di guidare un piano di riorganizzazione sostanziale dell'esecutivo⁴⁴. Solo così il governo nazionale avrebbe potuto diventare il vero motore delle politiche pubbliche. Perciò, ispirandosi in particolare all'operato dei predecessori Franklyn Delano Roosevelt e Dwight Eisenhower, nei suoi cinque anni di mandato Johnson istituì due *Task Force*

che, oltre ad individuare gli strumenti migliori per realizzare il suo progetto politico, rivendicarono più volte la necessità di una riorganizzazione che favorisse le funzioni manageriali del Presidente.

Tuttavia, soprattutto dal punto di vista del miglioramento del controllo e della gestione presidenziale dell'esecutivo, i piani di riorganizzazione attuati da Johnson furono meno rivoluzionari delle aspettative iniziali. Oltre alle criticità direttamente legate alla realizzazione concreta della *Great Society*, che verranno messe in luce nel paragrafo seguente, le ragioni di questo limite vanno ricercate da un lato in fattori congiunturali – quali le ricadute della Guerra in Vietnam sul prestigio della Presidenza e il ritiro di Johnson dalla competizione elettorale del 1968 – e, dall'altro, in una naturale predisposizione del Presidente a privilegiare le riforme più direttamente legate alle politiche pubbliche a scapito di quelle esclusivamente indirizzate a rafforzare la gestione presidenziale⁴⁵. Eppure, nell'approccio adottato da Lyndon Johnson, e più ancora nelle idee espresse dalle sue *Task Force*, è impossibile non scorgere il profilo di una concezione manageriale della Presidenza che di lì a poco avrebbe trovato suo pieno compimento.

3. «*Not a whim or a fancy*»: l'autorità di riorganizzazione presidenziale secondo LBJ

Nelle ore che seguirono l'uccisione di John F. Kennedy gli Stati Uniti furono pervasi da un senso di indeterminatezza e di transizione che tenne i quasi 190 milioni di cittadini americani dolorosamente incollati ai televisori. Mentre l'intera nazione tratte-

neva il fiato, all'interno dell'*Air Force One*, che stava riportando a Washington la salma di JFK, il neo Presidente in carica Lyndon Johnson meditava sulle sue prime mosse da *Chief Executive* federale, preparandosi, dopo aver frettolosamente prestato giuramento in presenza di Jackie Kennedy, alla frenetica agenda che avrebbe scandito i primi giorni della sua Presidenza. Durante le tre ore di volo che separavano Dallas da Washington Johnson organizzò riunioni, impartì istruzioni allo staff presidenziale e chiamò il ministro della Difesa McNamara per capire se ci fossero segnali di crisi internazionale: avviò, in altre parole, la propria azione di governo nella profonda consapevolezza del proprio ruolo istituzionale e mantenendo, secondo le ricostruzioni dell'epoca, invidiabili fermezza e sangue freddo⁴⁶.

Johnson era consapevole che dal 22 novembre 1963 gli occhi del mondo sarebbero stati puntati su di lui. Forte della sua ventennale esperienza nelle sale del Congresso, l'instancabile e dinamico texano sapeva che la sua nuova posizione gli avrebbe imposto la proiezione di una immagine pubblica di stabilità e di controllo, da dimostrare attraverso una sicura gestione dell'amministrazione federale.

Nel corso del breve viaggio da Dallas a Washington, il neo Presidente si preparò dunque al necessario confronto, che sarebbe seguito di lì a poche ore, con i leader del Congresso e i suoi membri più influenti, gli esponenti del mondo industriale e delle associazioni nazionali dei lavoratori e un nutrito numero di Capi di Stato e di governo mondiali⁴⁷. Uno degli scopi principali di questa serie di incontri fu quello di rassicurare sostenitori interni e partner internazionali sulla volontà della nuova amministrazione di proseguire lungo il sentiero

tracciato da Kennedy, mantenendo inalterati sistema di alleanze internazionale e impostazione delle politiche pubbliche⁴⁸.

Se gli impegni in politica estera, caratterizzati da una forte e costante presenza statunitense nei principali contesti di frizione fra i blocchi occidentale e sovietico, non potevano esulare dall'orizzonte presidenziale Johnsoniano, fu sul piano domestico che LBJ puntò maggiormente per lasciare il proprio personale contributo alla storia della Presidenza americana e per costruire, in ultimo, una propria immagine presidenziale ben distinta dal suo sfortunato predecessore. L'*American Dream* johnsoniano – per utilizzare un'espressione consacrata alla storia da Martin Luther King tre mesi prima dell'assassinio di Kennedy⁴⁹ – che sarebbe stato sintetizzato, di lì a poco, nel concetto di *Great Society* richiedeva alcune condizioni essenziali alla sua realizzazione: un'economia in costante crescita, il pieno riconoscimento dei diritti civili, cure mediche gratuite per le fasce più deboli della popolazione, indennità più generose ai lavoratori senza occupazione, un sistema scolastico che mettesse i più alti livelli di istruzione alla portata del maggior numero di cittadini, una valida assistenza agli anziani che garantisse pensioni migliori e, infine, un programma di sviluppo e risanamento delle città con la riqualificazione dei bassifondi; il tutto accompagnato da un impegno collettivo e individuale «to lead America toward a new age, [...] to shape the civilization that we want»⁵⁰.

Secondo William E. Leuchtenburg il riformismo di Johnson nacque dalla personale ambizione di passare alla storia come un grande Presidente, al pari del suo «second daddy» Franklin Delano Roosevelt⁵¹. Per realizzare questo obiettivo, oltre ad

un buon programma serviva un'efficiente rete amministrativa in grado di supportare le ambizioni presidenziali e di ottenere l'impatto desiderato sulla società statunitense: gli obiettivi che Johnson si proponeva di raggiungere richiedevano dunque un appropriato piano di riorganizzazione dell'apparato esecutivo, così da poter trasformare il governo federale in un grande propulsore di politiche sociali.

Già nel 1961 il Presidente Kennedy aveva chiesto ed ottenuto il rinnovo del *Reorganization Act of 1949* fino alla metà del 1963, cui aveva fatto seguire una ulteriore richiesta di proroga ad inizio 1963. Il 4 giugno la Camera aveva approvato la richiesta, includendovi però un emendamento sostenuto dai Repubblicani e dai Democratici del Sud che negava al Presidente il potere di istituire nuovi dipartimenti, per evitare tentativi simili alla fallita creazione del *Department of Urban Affairs and Housing* nel 1962⁵². Alla morte di Kennedy, il Senato non si era invece ancora pronunciato sulla questione. In nome della continuità con il programma politico del suo predecessore, Johnson fece pressione sul Senato e il disegno di legge che estese il riconoscimento dell'autorità riorganizzativa fino al 1 giugno 1965, recependo le restrizioni richieste dalla Camera, venne approvato il 19 giugno 1964⁵³.

I termini dell'autorità di riorganizzazione stabiliti dal Congresso non soddisfecero però l'amministrazione, al punto che di lì a poco la *Task Force on Government Reorganization*, una commissione di esperti istituita da Johnson nel 1964, avrebbe esortato il Presidente ad ottenere dal Congresso il riconoscimento permanente dell'autorità riorganizzativa, sulla base del primato della leadership presidenziale nell'organizzazione del ramo esecutivo:

[The President] alone has the perspective to visualize the complex problems of Government organization, and to appreciate how greatly the success of his policies depends on the soundness of the administrative system by which they must be carried out⁵⁴.

Secondo la *Task Force*, il riconoscimento al Presidente di un ruolo più incisivo e diretto nella riorganizzazione dell'apparato amministrativo avrebbe costituito il presupposto indispensabile per assicurare una più rapida risposta della pubblica amministrazione ai problemi sociali e per aprire dunque la strada al progetto della *Great Society*.

Accogliendo i suggerimenti della *Task Force*, nel suo *Annual Budget Message to the Congress* del 25 gennaio 1965 per l'anno fiscale 1966, Johnson sottolineò l'importanza di un rinnovamento nell'organizzazione governativa, necessario per rafforzare l'efficienza dell'azione amministrativa⁵⁵. Pochi giorni dopo, in vista del termine della concessione dell'autorità di riorganizzazione presidenziale dell'Esecutivo, previsto per il 1 giugno 1965, Johnson scrisse una lettera al presidente del Senato e allo *speaker* della Camera sulla necessità di un riconoscimento permanente della *reorganization authority*: «The time has now come [...] to eliminate any expiration date with respect to that authority». Il Presidente tenne a chiarire che tale richiesta poggiava su una seria preoccupazione per l'efficienza della pubblica amministrazione federale di fronte a nuove sfide: «Reorganization authority is not a whim or a fancy. It is the modern approach to the hard, sticky problems of the present and the future. Government has a responsibility to its citizens to administer their business with dispatch, enthusiasm and effectiveness»⁵⁶. Non-

stante le insistenti pressioni presidenziali il Congresso decise di estendere il riconoscimento dell'autorità di riorganizzazione solo fino al 31 dicembre 1968, termine del mandato johnsoniano. Nei mesi che seguirono il Presidente avrebbe comunque dimostrato di saper approfittare al meglio dell'estensione di tre anni e mezzo della *reorganization authority*: dall'estate del 1965 all'autunno del 1968 presentò al Congresso ben 17 piani di riorganizzazione dell'esecutivo, 16 dei quali effettivamente approvati⁵⁷.

Le prime ristrutturazioni dell'edificio amministrativo federale furono orientate al contenimento della spesa pubblica attraverso l'accorpamento o l'abolizione di apparati considerati inutili o inefficienti, così da rispondere ai «changing needs imposed by changing circumstances»⁵⁸. D'altronde, come aveva affermato lo stesso Johnson in occasione della presentazione al Congresso del *Reorganization Plan No. 4 of 1965* volto all'abolizione di nove *statutory committees*⁵⁹, «as government grows more complex and programs increasingly cut across traditional agency lines, we must exercise special care to prevent the continuance of obsolete interagency committees and other coordinating devices which waste time and delay action and the undue proliferation of new committees»⁶⁰. Va notato che questa insistenza sulla razionalizzazione della spesa pubblica avrebbe limitato lo sviluppo di una forte Presidenza manageriale durante il mandato johnsoniano, in quanto palesava una forma mentis più in linea con le priorità di un legislatore che con quelle di un amministratore (Johnson, del resto, fu sempre ossessionato dal consenso del Congresso). Inoltre, la velocità e segretezza con la quale qualsiasi idea o progetto di riforma passava

al vaglio presidenziale alimentarono spesso un senso di confusione e spaesamento nella stessa compagine burocratica⁶¹.

Al di là dei limiti manageriali sopra citati, l'ambizioso progetto della *Great Society* si confrontò inevitabilmente con le sovrapposizioni di competenze tra le attività delle agenzie e rimase invischiato anche nelle maglie del sistema intergovernativo, prestando dunque il fianco alle accuse di disorganizzazione e spreco mosse non solo dagli osservatori esterni ma anche dai funzionari federali⁶². Perciò, parte degli sforzi presidenziali furono necessariamente dedicati al superamento della complessità amministrativa. Ne è una dimostrazione il piano di riorganizzazione presentato al Congresso dallo stesso Johnson il 10 febbraio 1966, dopo aver attentamente analizzato le attività delle agenzie federali coinvolte nel campo dei diritti civili e constatato la necessità di consolidarne determinate funzioni. Con l'obiettivo di rafforzare il coordinamento «of our civil rights programs», il *Reorganization Plan 1 of 1966* progettò nello specifico uno spostamento del *Community Relations Service* – agenzia volta a mediare i conflitti e le tensioni nati all'interno delle comunità dalle differenze di razza, colore, identità di genere, orientamento sessuale, religione o disabilità⁶³ – dal Dipartimento del Commercio al Dipartimento di Giustizia, trasferendo le funzioni del *Director of the Community Relations Service* – ivi comprese tutte le responsabilità del Segretario del Commercio nei confronti dell'agenzia – al Procuratore Generale. Affiancare il *Community Relations Service* alla *Civil Rights Division* del Dipartimento di Giustizia avrebbe permesso al governo federale di parlare «with a unified voice in those tense situations where the good offices of the Federal Gov-

ernment are called upon to assist», rafforzando la cooperazione inter-agenziale⁶⁴. In uno sforzo coordinato nell'ambito dei diritti civili, il Procuratore Generale avrebbe avuto l'opportunità di anticipare e affrontare i problemi prima che si verificasse la necessità di un'azione legale, mentre il *Community Relations Service* avrebbe avuto accesso diretto alle informazioni, all'expertise e alle strutture del Dipartimento di Giustizia. Il piano di riorganizzazione non incontrò alcuna resistenza da parte del Congresso ed entrò in vigore il 22 aprile 1966.

La necessità di incrementare l'efficienza amministrativa in relazione alle ambizioni della *Great Society* toccò anche il servizio sanitario pubblico, la cui organizzazione, concepita più di vent'anni prima, era diventata ormai inadatta al raggiungimento dei nuovi obiettivi nel campo delle cure mediche⁶⁵. Le funzioni del *Public Health Service*, l'agenzia per la salute pubblica del *Department of Health, Education and Welfare*, erano d'altronde suddivise tra quattro differenti uffici (*Bureau of Medical Services*, *Bureau of State Services*, *National Institutes of Health* e *Office of the Surgeon General*), la cui direzione, anziché rientrare tra le responsabilità del Segretario del Dipartimento, era attribuita all'*Office of the Surgeon General*, cosa che di fatto impediva una gestione trasversale ed integrata dei nuovi programmi federali tra servizi sanitari, ricerca scientifica e aiuti statali e locali⁶⁶. In una logica di riorganizzazione dei programmi sanitari federali del *Department of Health, Education and Welfare*, il 25 giugno 1966 il Congresso approvò pertanto il *Reorganization Plan No. 3 of 1966*, che abolì i quattro uffici del *Public Health Service* e trasferì il controllo e la responsabilità di quest'ultimo dall'*Office of the Surgeon General* al Segretario del *Department of Health*,

Education and Welfare. Integrare le funzioni del *Public Health Service* all'interno del Dipartimento della Salute avrebbe permesso al suo Segretario di coordinare *in toto* la struttura del Servizio Sanitario Pubblico, garantendogli la possibilità di predisporre in tempi rapidi risposte adeguate alla natura mutevole e dinamica dei programmi sanitari. Come disse lo stesso Johnson, così concepito il Dipartimento avrebbe assicurato ai cittadini americani «the very best health services our resources can provide». D'altro canto, una simile riorganizzazione recepiva anche il principio più generale stabilito nel 1949 dalla Commissione Hoover, secondo cui ciascun Segretario di Dipartimento «should be given authority to determine the organization within his department»⁶⁷.

Gli sforzi di Johnson per superare i limiti strutturali della pubblica amministrazione continuarono a incontrare il favore del Congresso⁶⁸ fino ai primi mesi del 1967, quando il dodicesimo piano di riorganizzazione, approvato dalla Camera il 10 aprile 1967, venne bloccato dal *legislative veto* del Senato il 15 maggio 1967. Nello specifico, il progetto di riforma aveva proposto un rafforzamento delle «operations of the [U.S.] Tariff Commission» attraverso il trasferimento al suo presidente di «certain routine executive and administrative functions now divided among its six commissioners», inclusa l'autorità di assumere e licenziare personale, gestire e riorganizzare la Commissione, assegnare e utilizzare fondi⁶⁹. Creata nel 1916 per condurre indagini sugli aspetti di rilievo per la politica commerciale su richiesta del Presidente degli Stati Uniti, la *U.S. Tariff Commission* era composta da sei membri nominati direttamente dal Presidente e confermati dal Senato per un man-

dato di sei anni, tra i quali erano suddivise le varie funzioni esecutive e amministrative. Secondo la maggioranza dei senatori che oppose il veto al piano di riorganizzazione, benché la concentrazione delle funzioni più prettamente amministrative in un'unica figura di vertice rispondesse ad un principio già raccomandato nel 1947 dalla prima *Hoover Commission* e applicato con successo a varie commissioni federali dai predecessori di Johnson, gli obiettivi dichiarati dal piano di riorganizzazione avrebbero compromesso l'indipendenza e l'imparzialità della *U.S. Tariff Commission*⁷⁰.

Questa battuta d'arresto non scoraggiò l'attivismo di Johnson, che fra l'estate del '67 e l'autunno del '68 ottenne tre ulteriori importanti successi su tre fronti strategici: la razionalizzazione del governo della capitale, la lotta alla droga e il trasporto pubblico. Già il 1 giugno 1967 LBJ trasmise al Congresso il terzo piano di riorganizzazione del 1967 «to provide a better government for the citizens of the Nation's Capital». Sotto la lente del riformismo johnsoniano era finita l'«explosive growth» del Distretto di Columbia, che stava ponendo la capitale di fronte a grosse sfide sul piano dell'organizzazione e gestione dei servizi: dalle scuole agli ospedali, dai tribunali alla polizia, dagli alloggi ai trasporti, dagli eventi ricreativi alle opportunità lavorative. Nata per ospitare una comunità di 150.000 persone e originariamente amministrata da 500 funzionari, Washington era arrivata nel 1967 a contare 800.000 abitanti ed un apparato burocratico di 30.000 impiegati pubblici. La gestione di una realtà così delicata e complessa era affidata ad un esecutivo collegiale formato da tre Commissari – ciascuno responsabile di una sola area di intervento – del tutto inadatto a rispondere

in maniera integrata alle esigenze del Distretto⁷¹. La riforma del governo della capitale proposta da Johnson prevedeva un'unica autorità esecutiva a capo di un consiglio bipartisan⁷²: in questo modo Washington DC sarebbe diventata un esempio virtuoso della più ampia visione di razionalizzazione johnsoniana, «a model of excellence for America»⁷³. Per raggiungere l'obiettivo il Presidente esercitò pressione sul Congresso sia direttamente, indirizzando una lettera allo *speaker* della Camera John W. McCormack⁷⁴, sia indirettamente, attraverso una dichiarazione pubblica durante la trasmissione televisiva «*D.C. Government at the Crossroads*»⁷⁵. Il piano di riorganizzazione del District of Columbia venne approvato dal Congresso l'11 agosto 1967.

L'azione riformatrice del Presidente proseguì anche durante il suo ultimo anno di mandato, con l'obiettivo questa volta di creare «a new and powerful Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs»⁷⁶. Nonostante la dura azione repressiva condotta dal *Federal Bureau of Narcotics* nel corso degli anni Quaranta e Cinquanta, gli anni Sessanta avevano registrato un brusco aumento dell'abuso di sostanze stupefacenti che vedeva sempre più cittadini americani «fly into a delirious rage and [...] commit violent crimes», coinvolgendo anche molti reduci della Guerra in Vietnam⁷⁷. Quella di Johnson voleva essere una ferma e unificata risposta del governo federale ai crimini «well organized» che ricavano enormi profitti a scapito delle loro «unfortunate victims», senza contare che un successo dell'amministrazione democratica sul piano di una delle principali piaghe sociali statunitensi degli anni Sessanta avrebbe potuto favorire il partito democratico nella ormai vicina campagna presidenziale⁷⁸.

Una riforma amministrativa strutturale sembrò dunque la strategia perfetta per ottenere l'adeguato ritorno d'immagine desiderato. In quegli anni, le indagini federali e l'applicazione delle leggi sul narcotraffico erano frammentate tra il *Bureau of Narcotics* del Dipartimento del Tesoro e il *Bureau of Drug Abuse Control* del Dipartimento della Salute, dell'Educazione e del Welfare (HEW). A questo proposito, il Presidente non perse dunque l'occasione di sottolineare come «this separation of responsibilities [...] has complicated and hindered our response to a national menace». La nuova proposta johnsoniana mirava quindi a istituire un unico *Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs* in cui far confluire tutte le funzioni gestite dai *Bureau of Narcotics* e *Bureau of Drug Abuse Control*, così da garantire alla popolazione americana «the most efficient and effective Federal enforcement machinery we can devise»⁷⁹. L'8 aprile 1968 il piano di riorganizzazione diventò effettivo e il nuovo *Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs* venne istituito all'interno del Dipartimento di Giustizia, sotto la piena autorità e responsabilità del Procuratore Generale, a cui venne affidato l'incarico di nominarne un Direttore del Bureau⁸⁰.

Se la piaga sociale della droga rappresentò la principale causa perseguita dall'amministrazione Johnson nel 1968, l'energico Presidente texano non limitò certo il proprio attivismo riorganizzativo ad un singolo settore. Il 26 febbraio 1968 Johnson indirizzò l'autorità riorganizzativa al coordinamento dei sistemi di trasporto pubblico, frammentato tra i neonati *Department of Housing and Urban Development* e *Department of Transportation*⁸¹ – istituiti dal Congresso, su raccomandazione del presidente, nel 1965 e 1966. Il secondo piano

di riorganizzazione del 1968, approvato dal Congresso il 6 giugno, trasferì pertanto «[all] urban mass transportation programs to the Secretary of Transportation», istituendo la *Urban Mass Transportation Administration (UMTA)* all'interno del Dipartimento dei Trasporti⁸².

I piani di riorganizzazione descritti rappresentano solo alcuni dei ben 17 progetti presentati da Johnson al Congresso. Di questi, solo il dodicesimo, relativo alla *Tariffs Commission*, incontrò il veto legislativo, mentre tutti gli altri vennero approvati. Il potere di riorganizzazione fu dunque lo strumento per mezzo del quale Johnson intese onorare il proprio impegno nella creazione di un Governo «lean and fit [...], ready to do more in less time»⁸³ necessario a sviluppare il programma della *Great Society*. Questo ambizioso progetto, finalizzato a sconfiggere l'oppressione razziale e le sacche di miseria largamente ignorate dalla 'società del benessere', non avrebbe infatti potuto prescindere dalla necessità di riformare la macchina amministrativa. A questo scopo Johnson chiamò a raccolta le migliori menti del Paese – provenienti sia dalla carriera pubblica sia dal settore privato – istituendo ben due Task Force (la *Task Force on Government Reorganization* del 1964 presieduta da Don K. Price e la *Task Force on Governmental Organization* del 1967 presieduta da Ben W. Heinemann) a cui assegnò il compito di ridefinire ruolo e piano di azione del governo federale. Il lavoro di queste due commissioni fu caratterizzato da una ricerca ossessiva di innovazione amministrativa, in direzione di un rafforzamento della capacità di analisi dell'*Executive Office of the President*, di una riorganizzazione dipartimentale su larga scala e di una maggiore efficienza e fluidità

dei processi di decisione politica. Sebbene il divario fra le raccomandazioni delle Task Force e i risultati raggiunti sia innegabile, alcune indicazioni strategiche vennero accolte, come l'istituzione dei già citati *Department of Housing and Urban Development* e del *Department of Transportation* entrambi sostenuti dalla Presidenza e approvati dal Congresso⁸⁴. Tale operazione da un lato migliorò il rinnovamento edilizio nelle zone urbane maggiormente degradate, combattendo così l'inadeguatezza abitativa delle fasce più povere della popolazione e la decadenza delle periferie; dall'altro predispose un più efficace sistema di trasporti in grado di servire le esigenze della popolazione, collegare la periferia ai centri urbani e permettere alle minoranze etniche il raggiungimento delle aree metropolitane, promuovendo contemporaneamente le attività commerciali. I nuovi Dipartimenti divennero quindi gli strumenti attraverso i quali combattere la povertà, la criminalità e la pressante questione razziale.

Nei cinque anni del proprio mandato presidenziale Johnson riuscì dunque a trasformare il governo federale in un grande propulsore di *policy* sociali, da cui emersero ben 207 leggi. I maggiori successi riguardarono l'accessibilità dell'istruzione e la garanzia di un sistema pensionistico e di cure agli anziani, oltre all'incremento delle indennità ai disoccupati. Come ebbe a sottolineare Bill Moyers, uno dei più stretti collaboratori di Johnson, le dirette conseguenze del riformismo johnsoniano «are on the books»⁸⁵: dalla diminuzione della soglia di povertà del 33,24 per cento fra il 1963 e il 1969 (la distribuzione razziale seguì lo stesso andamento con tasso di povertà dei neri ridotto del 39,01 per cento e quello dei bianchi del 37,9 per cento)⁸⁶ alla

contrazione della disoccupazione, scesa del 36,36 per cento tra il 1960 e il 1969. Tra il 1964 e il 1970 il numero degli individui regolarmente iscritti al sistema scolastico aumentò invece del 14,79 per cento, passando da 51.191 a 58.766 milioni; tra questi, il dato più considerevole venne registrato nelle iscrizioni alle università, che aumentarono del 68,54 per cento⁸⁷.

È dunque indiscutibile constatare che, nonostante le criticità che costellarono la *Great Society* e l'incapacità di dar seguito alle raccomandazioni più ardite delle due *Task Force* sulla riorganizzazione federale⁸⁸, Johnson si adoperò per mettere l'amministrazione al servizio delle politiche pubbliche e fu artefice di uno dei più significativi sforzi di mobilitazione del governo statuni-

tense in risposta alle esigenze della società civile americana. Tuttavia, nessuna delle soluzioni amministrative perseguite dal Presidente avrebbe potuto essere attuata senza quell'ampia capacità discrezionale di riorganizzazione di cui il vertice esecutivo statunitense poté avvantaggiarsi dagli anni Trenta agli anni Ottanta del secolo scorso. La *reorganization authority* rappresenta, in questo senso, la vera chiave di volta dei risultati ottenuti da Johnson come *Chief Administrator*.

* Sebbene il saggio sia frutto di riflessione comune, i primi due paragrafi vanno attribuiti a Cristina Bon e il terzo a Glauco Vechiato.

¹ B. Ackerman, *Tutti i poteri del Presidente. Declino e caduta della Repubblica americana*, Bologna, il Mulino, 2012 (ed. or., *The Decline and Fall of the American Republic*, Cambridge-London, Belknap Press, 2010), p. 16.

² L. Fisher, *Teaching the Presidency: Idealizing the Constitutional Office*, in «Political Science and Politics», vol. 45, n. 1, 2012, pp. 17-31, p. 17.

³ S. Fabbrini, *Addomesticare il Principe. Perché i leader contano e come controllarli*, Venezia, Marsilio, 2011, p. 9; cfr. anche *Il Principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 1999. Non è questa la sede per una panoramica dettagliata dei molteplici ambiti di studio sulla Presidenza

americana. I classici di taglio politico-istituzionale che hanno profondamente orientato gli studi presidenziali statunitensi ed internazionali del '900 sono rappresentati dalle opere di Edward Corwin, Clinton Rossiter, Arthur M. Schlesinger Jr., Henry Steele Commager, Richard Neustadt, Stephen Skowronek. Negli ultimi trent'anni il dibattito sull'estensione dei poteri presidenziali è stato alimentato, fra gli altri, dai contributi di Richard Nathan, Bruce Ackerman, Francis Buckley, Christopher Yoo, Elena Kagan.

⁴ Cfr. S. Fabbrini, S. Vassallo Salvatore, *Governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 17-26.

⁵ Per una sintetica ricostruzione dell'espansione dello spazio di potere amministrativo presidenziale nella seconda metà del Novecento, con specifiche riflessioni sul rapporto tra potere

amministrativo e *war-power*, mi permetto di rimandare a C. Bon, *Presidential legacies. L'eredità storica dello spazio di potere amministrativo, da Reagan a Trump*, in «Quaderni di Scienze Politiche», VII, n. 12, 2017, pp. 203-225.

⁶ Cfr. Fisher, *Teaching the Presidency*, cit., p. 18; condividono le posizioni di Fisher studiosi come Bruce Ackerman e Francis Buckley, mentre, sul versante degli unilateralisti, si trovano Christopher Yoo e Stephen Calabresi, che proseguono la tradizione di glorificazione della Presidenza iniziata da Clinton Rossiter negli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso. Cfr. Ackerman, *Tutti i poteri del Presidente*, cit.; F.H. Buckley, *The Once and Future King. The Rise of Crown Government in America*, New York-London, Encounter Books, 2015 (ed. or. 2014); C. Rossiter, *The American Presidency*, New York-Harcourt, Brace & World, 1960; S.G. Cala-

- bresi, C. Yoo, *The Unitary Executive. Presidential Power from Washington to Bush*, New Haven, Yale University Press, 2008.
- ⁷ S. Skowronek, *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to George Bush*, Cambridge-London, The Belknap Press of Harvard University Press, 1993, p. 20.
- ⁸ Alcune riflessioni sulle origini e gli sviluppi del dibattito sono state personalmente sviluppate in un recente saggio, a cui mi permetto di rimandare: C. Bon, V. Villa, *Una monarchia elettiva? La natura monarchica della presidenza statunitense nel dibattito pubblico e scientifico contemporaneo*, in «Ricerche di Storia Politica», XX, n. 2, 2017, pp. 185-194.
- ⁹ Per gli esempi citati si rimanda a Fisher, *Teaching the Presidency*, cit., pp. 19-22.
- ¹⁰ Skowronek, *The Politics Presidents Make*, cit., p. 17.
- ¹¹ Ivi, p. 24 e pp. 30-31.
- ¹² Dai classici della prima metà del Novecento, agli studi degli ultimi quarant'anni, tutte le principali ricostruzioni storico-politiche della Presidenza hanno sottolineato l'accrescimento nel tempo del potere presidenziale. Si vedano ad esempio: S. Milkis, M. Nelson, *The American Presidency: Origins and Development, 1776-1990*, Washington D.C., Congressional Quarterly Press, 1990; W. Goldsmith, *The Growth of Presidential Power: A Documented History*, 3 voll., New York, Chelsea House, 1983. Fuori dal coro è stata invece l'interpretazione di Skowronek (*The Politics Presidents Make*, cit.) che ha distinto l'analisi del potere presidenziale – fatto di strumenti formali e informali di azione – dall'analisi dell'autorità presidenziale – che riguarda la capacità del leader di interpretare il contesto sociale e le aspettative che circondano la Presidenza in un determinato momento storico – facendo della leadership una questione più articolata e complessa rispetto a quella proposta dalle ricostruzioni classiche.
- ¹³ C. Borgognone, *Tecnocrati del Progresso. Il pensiero americano del Novecento tra capitalismo, liberalismo e democrazia*, Torino, UTET, 2015, in particolare pp. 37-56.
- ¹⁴ Sul pensiero progressista e le sue ricadute in campo politico-amministrativo si rimanda sempre a Borgognone, *Tecnocrati del Progresso*, cit.; cfr. anche R. Hofstadter, *The Age of Reform: From Bryan to F.D.R.*, New York, Knopf, 1955; S. Skowronek, *Building a New American State: the Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982. Per una riflessione sulle origini del pensiero progressista nel periodo della Gilded Age (1865-1880), si veda N. Cohen, *The Reconstruction of American Liberalism, 1865-1914*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2002.
- ¹⁵ Borgognone, *Tecnocrati del Progresso*, cit., pp. 37-51. Secondo i dati dello U.S. Bureau of the Census, dall'inizio del Novecento al termine della Seconda Guerra Mondiale, i funzionari federali aumentarono di quindici volte, passando da 256.000 a 3.769.646 unità, un incremento legato indubbiamente anche al moltiplicarsi delle agenzie federali. Cfr. U. S. Bureau of the Census, *The Historical Statistics of the United States 1789-1945*, Washington D. C., Government Printing Office, 1949, pp. 284 e 294. Le cifre sopra elencate non prendono tuttavia in considerazione il personale militare, ma includono i «civilian employees of the Army and Navy». Non sono stati inoltre considerati i funzionari del Distretto della Columbia e i funzionari temporaneamente sostituiti del *Post Office Department*.
- ¹⁶ Sulla funzionalità dei piani di riorganizzazione al rafforzamento della figura presidenziale si veda H. Seidman, *Politics, Position and Power*, New York, Oxford University Press, 1980 (ed. or. 1970), p. 38; cfr. anche P.E. Arnold, *Making the Managerial Presidency. Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1996*, Lawrence, University of Kansas, 1998 (ed. or. 1996), p. XIV.
- ¹⁷ H.B. Hogue, *Presidential Reorganization Authority: History, Recent Initiatives, and Options for Congress*, Congressional Research Service, December 11, 2012, pp. 5-7.
- ¹⁸ È in questo senso che viene interpretata la virata di Roosevelt a favore dell'autorità di riorganizzazione amministrativa. Allo scadere delle disposizioni del 1933, FDR sostenne un rinnovo dell'autorità; una posizione che venne vista dai più solo come un palese tentativo di aumentare sproporzionalmente il potere presidenziale a danno del Congresso, soprattutto in coincidenza della proposta di estendere il numero dei giudici della Corte Suprema. Su questo punto cfr. A.J. Wann, *The President as Chief Administrator: A Study of Franklin D. Roosevelt*, Washington D.C., Public Affairs Press, 1968, chapter 6.
- ¹⁹ Hogue, *Presidential Reorganization Authority*, cit., pp. 12 e 13.
- ²⁰ The President's Committee on Administrative Management, *Administrative Management in the Government of the United States, January 1937*, Washington, United States Government Printing Office, 1937, p. 29.
- ²¹ Cfr. Skowronek, *The Politics Presidents make*, cit., pp. 317-319; Arnold, *Making the Managerial Presidency*, cit., pp. 114-115.
- ²² E. Pemberton, *Bureaucratic Politics: Executive Reorganization During the Truman Administration*, Columbia (MO), University of Missouri Press, 1979.
- ²³ Hogue, *Presidential Reorganization Authority*, cit., pp. 20-21. Come si vedrà più avanti, tale possibilità di istituire nuovi dipartimenti venne sottratta al Presidente con l'emendamento del 1963 al *Reorganization Act* del 1949.
- ²⁴ La *Commission on Organization of the Executive Branch of the Govern-*

ment, guidata dall'ex Presidente Herbert Hoover e quindi più comunemente nota come *Hoover Commission*, venne istituita da Harry S. Truman nel 1947 per ristrutturare l'amministrazione del governo federale. Le sue conclusioni diedero un forte impulso all'approvazione del *Reorganization Act of 1949*. Nel 1953, durante la Presidenza Eisenhower, il Congresso diede vita ad una seconda *Hoover Commission*, anch'essa guidata dall'ormai quasi ottantenne Herbert Hoover.

²⁵ U.S. Congress, House Committee on House Administration, *Campaign 1976*, Vol. 1, Part 2, Jimmy Carter, committee print, 95th Cong., 2nd sess., Washington: GPO, 1978, pp. 738-739.

²⁶ P.L. 95-17; 91 Stat. 29.

²⁷ Per una ricostruzione più dettagliata dell'evoluzione della *Reorganization Authority* presidenziale dagli anni Trenta agli anni 2000 si rimanda a Hogue, *Presidential Reorganization Authority*, cit.

²⁸ Ivi, pp. 31-35.

²⁹ *President Barack Obama: Morning Joe Interview*, October 29, 2012, in «MSNBC», <<http://www.msnbc.com/morning-joe/president-barack-obama-morning-joe-interview>>, 3/09/2018.

³⁰ B. Obama, *Remarks by the President Presenting New Management Agenda*, July 08, 2013, in «The White House», <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/07/08/remarks-president-presenting-new-management-agenda>>, 3/09/2018. Dalla consultazione del portale ufficiale di informazione legislativa federale <www.congress.gov> è possibile constatare la mancata approvazione della proposta di legge. Si veda S.2129 *Reforming and Consolidating Government Act of 2012*, <<https://www.congress.gov/bills/112/congress/senate/bills/2129?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Reforming+and+Consolidating+Government+Act+of+2012%22%5D%7D&r=1>>, 13/02/2018.

³¹ E. O. 13781, *Federal Register*, vol. 82, n. 50, p. 13959.

³² A. Rudalevige, *Trump wants to reorganize the executive branch. Good luck with that*, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/03/16/trump-wants-to-reorganize-the-executive-branch-good-luck-to-him/?utm_term=.2e822e65b0f7>, 3/09/2018. Andrew Rudalevige è uno dei massimi esperti statunitensi di studi presidenziali ed è full professor of Government presso il Bowdoin College di Brunswick.

³³ C.S. Clark, *White House Proposes a Massive Reorganization of Federal Agencies*, in «Government Executive», June 21st 2018, <<https://www.govexec.com/management/2018/06/trump-reorganization-plan-would-merge-education-and-labor-recast-hhs/149183/>>, 8/09/2018.

³⁴ White House Office, President Donald J. Trump is reshaping the government, Fact Sheet, January 30th 2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-reshaping-government/>>, 3/09/2018; si precisa che, per esigenze editoriali, i contenuti riguardanti l'amministrazione Trump sono aggiornati a settembre 2018.

³⁵ Hogue, *Presidential Reorganization Authority*, cit., p. 2.

³⁶ Su questo punto, E. Arnold, *Making the Managerial Presidency*, cit., p. IX.

³⁷ Il concetto di *Great Society* venne espresso per la prima volta alla University of Michigan nel maggio del 1964. Si veda «Remarks at the University of Michigan, Ann Arbor», May 22, 1964, in G. Peters, J. T. Wooley (ed. by), *The American Presidency Project* (da qui in avanti APP), <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=26262>>, 3/09/2018.

³⁸ Non sono molti gli studi che negli anni si sono interessati specificamente all'uso che Johnson fece del sistema amministrativo federale, o alle riforme interne all'organizzazione dipartimentale.

le. Già nel 1985, dalle pagine della «Reviews in American History», Richard Ruetten lamentava l'assenza di una storia dedicata principalmente all'amministrazione Johnson, piuttosto che alla sua persona. Fra gli anni '80 e i 2000 si possono individuare solo alcune monografie che analizzano aspetti particolari della gestione amministrativa di LBJ: oltre al semi fallimentare tentativo di V.D. Bornet, *The Presidency of Lyndon B. Johnson*, Lawrence, University Press of Kansas, 1983, si vedano E.S. Redford, M. Blisset, *Organizing the Executive Branch: the Johnson Presidency*, 1981; C.E. Walcott, K.M. Hult, *Governing the White House: from Hoover through LBJ*, Lawrence, University Press of Kansas, T.J. Weko, *The Politicizing Presidency: the White House Personnel Office*, Lawrence, University Press of Kansas, 1995; Arnold, *Making the Managerial Presidency*, cit.

³⁹ Cfr. S. Ellis, *Freedom's pragmatist: Lyndon Johnson and civil rights*, Gainesville, University Press of Florida, 2013.

⁴⁰ Arnold, *Making the Managerial Presidency*, cit., pp. 270-271. Della stessa opinione anche V.D. Bornet, *The Presidency of Lyndon B. Johnson*, Lawrence, University Press of Kansas, 1983.

⁴¹ L'espressione fu coniata da Richard Nathan, *The Plot that failed: Nixon and the administrative presidency*, New York, Wiley, 1975; *The administrative presidency*, New York, Wiley, 1983, con esplicito riferimento agli sforzi compiuti da Nixon per raggiungere un completo controllo degli apparati amministrativi federali.

⁴² Su questo punto cfr. Walcott, Hult, *Governing the White House*, cit.

⁴³ Dai 1.478 consiglieri di inizio mandato (fra *White House* e *Executive Office of the President*, il personale della Presidenza Johnson salì fino ad un totale di 4.050 funzionari, toccando il tetto di 4.747 nel 1967 e il massimo storico pari a 4.964 nel

1968. Cfr. S. Fabbrini, *Il Presidenzialismo degli Stati Uniti*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 80-84 e H.W. Stanley, R.G. Niemi, *Vital Statistics on American Politics*, Washington D.C., CQ Press, 1992, pp. 265-267.
- ⁴⁴ Arnold, *Making the Managerial Presidency*, cit., pp. 229-230.
- ⁴⁵ Ivi, pp. 263-271.
- ⁴⁶ V. Zucconi, *Io, sull'Air Force One con Kennedy nella bara*, 22 novembre 1963, in «La Repubblica.it», <<http://www.repubblica.it/2003/k/sezioni/esteri/kennedy/valenti/valenti.html>>, 5 febbraio 2018.
- ⁴⁷ L.B. Johnson, *The Vantage Point. Perspectives of the Presidency 1963-1969*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1971, pp. 18-27.
- ⁴⁸ Ivi, pp. 21-27.
- ⁴⁹ Prima del famoso discorso del 28 agosto 1963, l'espressione "American Dream" era stata in realtà già utilizzata da Martin Luther King nel 1960, in un discorso tenuto per la NAACP (National Association for the Advancement of Colored People) intitolato *The Negro and the American Dream*.
- ⁵⁰ L.B. Johnson, *Remarks at the University of Michigan*, May 22, 1964, in APP, <<http://www.presidency.ucs.edu/ws/?pid=26262>>.
- ⁵¹ Graff, *The Tuesday Cabinet*, cit., p. 52 e W.E. Leuchtenburg, *A Troubled Feast: American society since 1945*, Boston, Little Brown, 1983, p. 136.
- ⁵² Nel 1962 il Presidente Kennedy tentò di promuovere a livello dipartimentale la *Housing and Home Finance Agency (HHFA)*, agenzia nata nel 1947 per coordinare i programmi federali di edilizia abitativa. Tuttavia, quando Kennedy cercò di sfruttare i suoi poteri di riorganizzazione per creare un *Department of Urban Affairs and Housing*, il Congresso respinse la proposta. Il *Department of Housing and Urban Development* venne istituito nel settembre del 1965 e Johnson nominò alla sua direzione Robert C. Weaver, il primo afroamericano a diventare membro del Gabinetto federale degli Stati Uniti d'America. Cfr. *General Records of the Department of Housing and Urban Development*, National Archives, <<https://www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/207.html>, 12/11/2018; M. Fabry, *The Long Fight to Appoint the First African-American Cabinet Secretary*, cit., <<http://time.com/4175137/first-african-american-cabinet-member/>>, 12/11/2018; L.B. Johnson, *Remarks Upon Announcing Appointments in the Peace Corps and in the Department of Housing and Urban Development*, January 17, 1966, in APP, <<https://www.presidency.ucs.edu/documents/remarks-upon-announcing-appointments-the-peace-corps-and-the-department-housing-and-urban>>, 12/11/2018.
- ⁵³ PL 88-351, July 2, 1964. Tale atto mantenne la restrizione del 1963. Cfr. Hogue, *Presidential Reorganization Authority: History, Recent Initiatives, and Options for Congress*, cit., pp. 5-22.
- ⁵⁴ Task Force on Government Reorganization, *Report of the President's Task Force on Government Reorganization*, November 6, 1964, in R. Lester, R. Orthmann (a cura di), *Task force reports of the Johnson White House, 1963-1969*, Bethesda (MD), UPA collection from LexisNexis, 2009, Reel 1, Frame n. 0348-0462, p. 21.
- ⁵⁵ L.B. Johnson, *Annual Budget Message to the Congress, Fiscal Year 1966*, January 25, 1965, in APP, <<https://www.presidency.ucs.edu/documents/annual-budget-message-the-congress-fiscal-year-1966>>, 12/11/2018.
- ⁵⁶ L.B. Johnson, *Letter to the President of the Senate and to the Speaker of the House on the Need for Permanent Reorganization Authority*, February 3, 1965, in APP, <<https://www.presidency.ucs.edu/documents/letter-the-president-the-senate-and-the-speaker-the-house-the-need-for-permanent>>, 13/11/2018.
- ⁵⁷ Hogue, *Presidential Reorganization Authority*, cit., p. 23.
- ⁵⁸ *Reorganization Plan n. 1 of 1965*, 30 F.R. 7035, 79 Stat. 1317; *Reorganization Plan n. 3 of 1965*, 79 Stat. 1320. Entro il 31 dicembre 1966, il *Reorganization Plan n. 1 of 1965* abolì tutti gli uffici del *Bureau of Customs*, del *Comptroller of Customs*, del *Surveyor of Customs* e dell'*Appraiser of Merchandise* del Dipartimento del Tesoro, comportando un risparmio annuo di nove milioni di dollari. Il *Reorganization Plan n. 3 of 1965*, considerate le limitate e anacronistiche disposizioni che disciplinavano le ispezioni delle locomotive, dotò la *Interstate Commerce Commission (ICC)* di maggiori responsabilità in materia di sicurezza ferroviaria. Tutti i testi dei piani di riorganizzazione citati sono reperibili sul sito *United States Code* dell'*Office of the Law Revision Counsel of the United States House of Representatives* (<<http://uscode.house.gov>>), in cui sono anche riportate le date di approvazione degli atti in Congresso.
- ⁵⁹ *Reorganization Plan n. 4 of 1965*, 30 F.R. 9353, 79 Stat. 1321.
- ⁶⁰ L.B. Johnson, *Special Message to the Congress Transmitting Reorganization Plan 4 of 1965: Abolition of Certain Committees, Councils, and Boards*, May 27, 1965, in APP, <<http://www.presidency.ucs.edu/ws/index.php?pid=26999>>, 13.11.2018.
- ⁶¹ Arnold, *Making the Managerial Presidency*, cit., pp. 229-233.
- ⁶² Ivi, pp. 232-233.
- ⁶³ La *Community Relations Service* era stata istituita all'interno del Dipartimento del Commercio dal *Civil Rights Act* del 1964. Si veda il Title X, sec. 1001, *Civil Rights Act*, Pub. L. No. 88-352, July 2, 1964, <<https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=97&page=transcript,13/11/2018>>.
- ⁶⁴ L.B. Johnson, *Special Message to the Congress Transmitting Reorganization Plan 1 of 1966, Relating to the Community Relations Service*, February 10, 1966, in APP,

- <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=28004>>, 12/11/2018.
- ⁶⁵ L.B. Johnson, *Special Message to the Congress Transmitting Reorganization Plan 3 of 1966: Public Health Service, April 25, 1966*, in APP, <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=27560>>, 13/11/2018.
- ⁶⁶ *Reorganization Plan N. 3 of 1966*, 31 F.R. 8855, 80 Stat. 1610.
- ⁶⁷ Johnson, *Special Message to the Congress Transmitting Reorganization Plan 3 of 1966*, cit.
- ⁶⁸ È il caso del *Reorganization Plan N. 5 of 1966* e del *Reorganization Plan N. 1 of 1967*.
- ⁶⁹ L.B. Johnson, *Special Message to the Congress Transmitting Reorganization Plan 2 of 1967: United States Tariff Commission, March 9, 1967*, in APP, <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=28692>>, 13/11/2018.
- ⁷⁰ *Reorganization Plans*, in «CQ Almanac 1967», XXIII, 1968, <<https://library.cqpress.com/cqalmanac/document.php?id=cqal67-1312808>>, 13 novembre 2018.
- ⁷¹ L.B. Johnson, *Special Message to the Congress Transmitting Reorganization Plan 3 of 1967: Government of the District of Columbia, June 1, 1967*, in APP, <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=28280>>, 13/11/2018.
- ⁷² *Reorganization Plan N. 3 of 1967*, 32 F.R. 11669, 81 Stat. 948.
- ⁷³ *Reorganization Plan N. 3 of 1968*, 33 F.R. 7747, 82 Stat. 1370.
- ⁷⁴ L.B. Johnson, *Letter to the Speaker of the House Urging Support of the Reorganization Plan for the District of Columbia, August 8, 1967*, in APP, <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=28380>>, 13/11/2018.
- ⁷⁵ L.B. Johnson, *Statement by the President Urging Congressional Support of the Reorganization Plan for the District of Columbia, July 11, 1967*, in APP, <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=28347>>, 13/11/2018.
- ⁷⁶ L.B. Johnson, *Special Message to the Congress Transmitting Reorganization Plan 1 of 1968 Relating to Narcotics and Drug Abuse Control, February 7, 1968*, in APP, <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29249>>, 13/11/2018.
- ⁷⁷ Dall'anno della sua nascita, il *Federal Bureau of Narcotics* guidato da Harry J. Anslinger, utilizzò la propaganda in maniera preventiva legando l'uso di droghe ad orrendi atti di criminalità e follia. Nel 1951 venne inoltre varato il *Boggs Act*, che aumentò significativamente le pene per l'utilizzo di marijuana, e nel 1956 il *Narcotics Control Act*, stabilì le misure anti-droga più punitive e repressive mai approvate dal Congresso, eliminando ogni discrezionalità nella sospensione delle condanne o nella concessione della libertà vigilata. Su questo punto si veda J.C. McWilliams, *The Protectors: Harry J. Anslinger and the Federal Bureau*, Newark, University of Delaware Press, 1990, pp. 70 e 116.
- ⁷⁸ Johnson, *Special Message to the Congress Transmitting Reorganization Plan 1 of 1968*, cit.
- ⁷⁹ *Ibidem*.
- ⁸⁰ *Reorganization Plan N. 1 of 1968*, 33 F.R. 5611, 82 Stat. 1367.
- ⁸¹ *Reorganization Plan N. 2 of 1968*, 33 F.R. 6965, 82 Stat. 1369.
- ⁸² L.B. Johnson, *Special Message to the Congress Transmitting Reorganization Plan 2 of 1968, Urban Mass Transportation, February 26, 1968*, in APP, <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29393>>, 13/11/2018.
- ⁸³ L.B. Johnson, *Letter to the President of the Senate and to the Speaker of the House on the Need for Permanent Reorganization Authority, February 3, 1965*, cit., <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/letter-the-president-the-senate-and-the-speaker-the-house-the-need-for-permanent>>, 3/09/2017.
- ⁸⁴ Arnold, *Making the managerial Presidency*, cit., p. 245.
- ⁸⁵ H. Sidey, *The White House staff vs. The Cabinet, Hugh Sidey Interviews Bill Moyers*, cit., p. 79.
- ⁸⁶ U. S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States: 1971*, Washington D.C., Government Printing Office, 1971, p. 322.
- ⁸⁷ U. S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States*, cit., 1972, p. 221, p. 105.
- ⁸⁸ Va sottolineato che alcune di queste raccomandazioni raggiunsero la Presidenza in un momento in cui le condizioni favorevoli alla riorganizzazione dell'Esecutivo erano ormai svanite, eclissate dalla crescita di azioni di protesta contro la Guerra in Vietnam.